

# Projet de loi de finances

2026

Contribution  
du CESE



**Contribution du CESE  
Projet de loi de finances  
2026**

## **Le CESE : chambre de la société civile organisée**

Par ses missions constitutionnelles, le Conseil économique, social et environnemental (CESE), troisième chambre de la République, est appelé à conseiller le Gouvernement et le Parlement. Ses 175 membres, réunis en 19 groupes, nommés par les organisations de la société civile, participent, dans l'exercice de leur mandat, à éclairer la décision publique et à l'évaluation des politiques publiques dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux. Ils sont accompagnés de manière ponctuelle par des citoyennes et citoyens tirés au sort, qui participent aux travaux. Au travers de ses organisations membres, représentant des millions de Françaises et de Français, le CESE constitue un espace démocratique fort, fondant son travail sur l'écoute, le dialogue et la recherche d'un consensus exigeant pour répondre aux enjeux de demain et éclairer la décision publique.

## **Une contribution du CESE au PLF 2026**

Dans le cadre de ses missions, **le CESE présente un document contributif sur le Projet de loi de Finances 2026 afin d'attirer l'attention du Gouvernement et des parlementaires sur les positions de la société civile représentée au CESE.**

Le CESE entend apporter sa contribution aux discussions budgétaires en mettant à disposition du législateur les constats et recommandations issus de ses travaux. Ces derniers, couvrant une diversité de thématiques des champs économique, social et environnemental, s'inscrivent dans une perspective de long terme et visent à formuler des propositions équilibrées, susceptibles de recueillir l'adhésion de l'ensemble des composantes de la société civile.

Le document est structuré de manière à permettre une lecture claire et directe de la position du CESE sur les articles et programmes du projet de loi en lien avec ses travaux. À partir du texte présenté en Conseil des ministres le 14 octobre 2025, chaque article est brièvement résumé, suivi d'une prise de position argumentée du CESE. Certaines dispositions sont saluées, d'autres font l'objet de réserves, et, sur plusieurs points, le CESE propose d'aller au-delà des orientations prises par le Gouvernement.

**Il convient de souligner que ce document n'est pas pensé comme un document budgétaire.** Il n'esquisse pas les contours d'un budget. Il s'agit d'une prise de position article par article, fondée sur les avis adoptés par le CESE dont l'une des missions essentielles est d'apporter un éclairage à la décision publique.

Enfin, il est à noter que ce document est **loin de reprendre l'ensemble des constats et préconisations portés par le CESE dans ses différents avis que vous retrouverez en ligne sur son site internet ([www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)).**

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

## Table des matières

<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL DES MOTIFS</b>	<b>6</b>
Gel du barème de l'impôt sur le revenu	6
<b>PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER</b>	<b>7</b>
Article 2 Prorogation de la contribution différentielle sur les hauts revenus	7
Article 3 Instauration d'une taxe sur le patrimoine financier des holdings patrimoniales	8
Article 4 Prorogation en 2026 avec division par deux des taux de la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises	10
Article 5 Diverses suppressions et rationalisations de dépenses fiscales.	11
Article 7 Réforme du régime fiscal à l'investissement productif outre-mer	15
Article 8 : Modernisation de la réduction d'impôt sur le revenu « Madelin »	16
Article 9 Doublement de l'incitation fiscale à la générosité des particuliers en faveur des organismes d'aide aux plus démunis	16
Article 10 : Ajustement de certains dispositifs de soutien au secteur agricole	18
Article 12 Renforcement des dispositifs fiscaux de soutien à la géographie prioritaire de la politique de la ville	19
Article 13 Verdissement de la fiscalité sur les véhicules	20
Article 20 Aménagement des redevances des agences de l'eau	22
Article 21 Verdissement de la fiscalité sur les déchets	24
Article 22 Instauration d'une taxe relative aux frais de gestion des petits colis en provenance de pays tiers	26
Article 23 Fiscalisation de l'ensemble des produits à fumer	27
Article 33 Maitrise de la dynamique de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux collectivités locales et abondement du fonds de sauvegarde des départements	28
Article 35 Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales	29
Article 36 Disposition relatives à l'affectation de ressources à des tiers	29
Article 46 Mise de tout ou partie des frais d'enquête pénale à la charge de la personne condamnée	30
Article 66 Report de la date limite d'engagement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)	31
Article 67 Stabilisation du montant des aides personnelles au logement (APL) et recentrage de celles versées aux étudiants extracommunautaires	32

<b>Article 79 Suppression de la prise en compte de l'allocation aux adultes handicapés en revenu professionnel dans le calcul de la prime d'activité</b>	<b>33</b>
<b>SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES</b>	<b>35</b>
<b>Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » – programmes 149 et 206</b>	<b>35</b>
<b>Mission « Aide publique au développement » - programmes 110, 365, 209, 370, 384</b>	<b>36</b>
<b>Mission « Culture » - programme 175 et 131</b>	<b>37</b>
<b>Mission « Cohésion des territoires » - programmes 109, 135 et 147</b>	<b>38</b>
<b>Mission « Écologie, développement et mobilités durables » – programmes 203, 345</b>	<b>39</b>
<b>Mission « Enseignement scolaire » - programmes 140, 141, 230, 139 et 143</b>	<b>40</b>
<b>Mission « Immigration, asile et intégration » - programme 303</b>	<b>42</b>
<b>Mission « Justice » - programmes 166, 107, 101 et 310</b>	<b>44</b>
<b>Mission « Outre-mer » - programmes 138 et 123</b>	<b>45</b>
<b>Mission « Recherche et enseignement supérieur » - programmes 172 et 192</b>	<b>47</b>
<b>Mission « Santé » - programmes 183</b>	<b>48</b>
<b>Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - programmes 304, 157 et 137</b>	<b>52</b>
<b>Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - programmes 219 et 163</b>	<b>54</b>
<b>Mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » - programme 103</b>	<b>56</b>
<b>Contact CESE</b>	<b>57</b>

# EXPOSÉ GÉNÉRAL DES MOTIFS

## Gel du barème de l'impôt sur le revenu

En ne prévoyant pas d'article à cet effet, ce PLF pour 2026 gèle le barème de l'impôt sur le revenu – mais aussi les prestations sociales. Habituellement, ils sont revalorisés en fonction de l'inflation, soit, pour 2026, entre 1,1 et 1,3 %. Cette « année blanche » - IR et CSG – fait progresser mécaniquement les recettes fiscales de 1,4 à 2,2 Mds€ selon les estimations. 200 000 foyers non imposables entreraient dans l'imposition, car le premier seuil de 11 498 euros ne sera pas rehaussé. D'autres ménages, déjà imposables, verront leur imposition basculer dans des tranches supérieures avec un taux moyen d'imposition à la hausse. Cette mesure de gel n'a été appliquée qu'en 2012 et 2013.

### Position du CESE

**Le CESE s'inquiète des conséquences de cette mesure mécanique, notamment sur un public dont le pouvoir d'achat est fragile.**

Il regrette que les questions de fiscalité ne puissent faire l'objet d'un débat de fond, argumenté et porteur d'orientations politiques de nature à permettre aux citoyennes et citoyens de se positionner.

En 2024, le CESE avait salué la mesure d'indexation sur l'inflation. Il rappelait que le CESE a maintes fois appelé à une réforme globale de la fiscalité ayant pour objectif une plus grande justice sociale<sup>1</sup>. Dans le RAEF 2022<sup>2</sup>, le Conseil préconisait notamment de « *lancer dès à présent une étude sur l'efficacité et la progressivité de la fiscalité en France dans un objectif de justice sociale, fiscale et d'efficience* »

L'indexation, qui ne peut certes se substituer à une réforme globale de la fiscalité, permet d'éviter à minima le basculement de catégories fragiles de contribuables en grevant leur pouvoir d'achat. Le CESE a produit de nombreux avis dans lesquels il préconise, sur tout ou partie de la politique fiscale, d'opérer des réformes

---

<sup>1</sup> [Rapport Annuel sur l'État de la France 2015](#), Rapporteur Daniel-Julien Nöel (ancien conseiller, groupe Artisanat et professions libérales)

<sup>2</sup> [Rapport Annuel sur l'État de la France 2022](#), Rapporteurs Julia Grimault (groupe Environnement) et David Meyer (groupe CGT)

permettant une plus grande efficacité de l'imposition et une lecture plus aisée pour les contribuables<sup>34</sup>

Enfin, le CESE a affirmé par le passé son attachement à « *une réforme profonde de l'impôt sur le revenu [qui] doit être entreprise afin d'en restaurer le caractère progressif en fonction du revenu et de supprimer des effets de seuil incompréhensibles en bas de barème* ».

---

## PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

### Article 2 Prorogation de la contribution différentielle sur les hauts revenus

Cet article propose la prorogation d'un an de la contribution différentielle applicable à certains contribuables titulaires de hauts revenus (CDHR), introduite par la loi de finances pour 2025. Les 65 000 ménages les plus fortunés, soit 0,3 % des foyers fiscaux, sont visés par un mécanisme de contribution ciblé. Ces ménages sont ceux assujettis à la Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus qui concerne les personnes seules ayant un revenu supérieur à 250 000 euros par an et les couples dont le revenu dépasse 500 000 euros. Le mécanisme prévu vise à s'assurer que ces ménages soient imposés à un taux moyen minimum de 20 % sur leurs revenus. Si ce taux de 20 % n'est pas atteint « une contribution différentielle », sera demandée à ces ménages.

---

#### Position du CESE

**Le CESE maintient la position qu'il avait énoncée lors des discussions relatives au PLF pour 2025. Il prend acte de cette mesure ponctuelle qui va dans le sens d'une contribution majorée pour les plus fortunés, mais ne s'insère pas dans une approche globale pour aller vers une fiscalité plus juste et plus efficace.**

Le CESE avait pris acte en 2024 de cette volonté de mettre davantage à contribution les ménages bénéficiant de hauts revenus et de réduire ainsi l'effet d'évitement de

---

<sup>3</sup> Consommation durable : favoriser une économie de la sobriété pour passer de la prise de conscience aux actes, 2023 - Rapporteur : Alain Bazot (groupe des Non-inscrits), Julie Marsaud (groupe Environnement) et Marie-Hélène Meyling (groupe CFDT)

<sup>4</sup> Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ? 2023 - préconisation 2. Rapporteur : Albert Ritzenthaler (groupe CFDT)

<sup>5</sup> Rapport Annuel sur l'État de la France 2014, Rapportrice : Hélène Fauvel (ancienne conseillère, groupe CGT-FO)

l'impôt qui leur permet de bénéficier de taux moyens d'imposition moins élevés que ceux qui frappent des revenus plus faibles. Dans son *Rapport annuel sur l'état de la France 2022<sup>6</sup> – Changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir*, le CESE a demandé aux pouvoirs publics de lancer une étude sur l'efficacité et la progressivité de la fiscalité en France. Cette étude s'appuierait sur une comparaison européenne qui analyserait, pour des pays comparables à la France, les niveaux de prélèvements et les types de dépenses publiques associés dans un objectif de justice sociale, fiscale et d'efficience.

Le CESE a rappelé par le passé qu'une réforme fiscale juste doit aboutir à une diminution d'impôt pour toutes celles et tous ceux qui détiennent des patrimoines modestes et une augmentation pour celles et ceux qui détiennent de très hauts patrimoines<sup>7</sup>. Elle doit être menée après évaluation des politiques publiques financées par l'impôt.

Bien que reconduite cette année, le CESE regrette donc que cette mesure ponctuelle, qui va incontestablement dans le sens d'une contribution majorée des revenus des plus aisés, ne soit pas prise dans un cadre plus global tenant notamment compte du patrimoine des contribuables les plus fortunés.

---

### Article 3 Instauration d'une taxe sur le patrimoine financier des holdings patrimoniales

Cet article s'inscrit dans la continuité de l'article 2 avec la finalité de faire contribuer les plus aisés. Il crée une taxe sur le patrimoine financier des holdings patrimoniales, une des stratégies de contournement de l'impôt qui consiste à accumuler des revenus non distribués dans ces holdings et donc jamais soumis à la « flat tax ». Ces montages, légaux, permettent aux personnes les plus fortunées de ne pas être personnellement imposées sur les revenus générés par leur patrimoine.

Ils se traduisent, selon Bercy, par une perte de progressivité de l'imposition du revenu observée par certaines études pour environ 4 000 ménages les plus fortunés. Les holdings concernées par cette nouvelle taxe sont celles dites « patrimoniales », en raison de la prépondérance de leurs revenus passifs, et dans lesquelles une personne physique, « entendu comme un cercle familial », détient au moins un tiers des droits ».

Les sociétés dont l'activité principale est la production de biens et de services ne sont pas soumises à cette taxe, car considérées comme « opérationnelles et faisant partie du tissu productif ». Toutefois, pour éviter un contournement par ce biais, les revenus tirés de ces

---

<sup>6</sup> *Rapport annuel sur l'état de la France 2022*, Rapporteurs : Julia Grimault (groupe Environnement et nature), David Meyer (groupe CGT)

<sup>7</sup> *Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale*, Antoine Dulin (groupe Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse), 2016

activités, lorsqu'ils sont maintenus dans des holdings patrimoniales et non distribués, ont vocation à être ainsi imposés.

La taxe sera également due par les résidents français qui détiennent des holdings situées à l'étranger.

→ Chiffrage : 30 000 structures seraient concernées ; 4 000 ménages fortunés ; rendement attendu d'environ 1 Md€

---

### Position du CESE

#### **Le CESE est favorable à l'instauration de cette taxe qui contribue à limiter les stratégies d'évitement fiscal.**

Depuis plusieurs mandatures, le CESE défend des positions qui vont dans le sens de cette mesure. Dans son avis de 2016 sur « *Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale*<sup>8</sup> », le Conseil dénonçait déjà les effets délétères de l'optimisation agressive et appelait à *neutraliser les montages artificiels* et à renforcer la transparence et la coopération internationale pour restaurer la justice fiscale et le consentement à l'impôt.

Cette orientation s'est prolongée dans l'avis de 2018 *Pour une réforme globale de la fiscalité locale*<sup>9</sup>, qui préconisait de mobiliser davantage des assiettes fondées sur les « stocks patrimoniaux (capital, foncier) afin de renforcer l'équité et la cohérence du système fiscal. Plus récemment, l'avis de 2023 *Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière*<sup>10</sup> ? plaide pour une taxation accrue des plus-values foncières et des rentes spéculatives, inscrivant la fiscalité du patrimoine dans une logique de redistribution et de financement des transitions écologiques. Il plaide également dans l'avis *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques*<sup>11</sup> dans la préconisation 2 pour la « *reconstitution d'un haut niveau du Fonds national des aides à la pierre qui pourrait être abondé par une taxation des transactions de logements et d'immeubles de haut standing* ».

Enfin, la contribution du CESE au projet de loi de finances pour 2025 réaffirme la nécessité d'une « *réforme fiscale juste* », combinant progressivité, lisibilité et meilleure contribution des patrimoines les plus élevés à l'effort collectif. L'ensemble de ces travaux converge vers la limitation des stratégies d'évitement et la mobilisation des revenus et actifs patrimoniaux.

---

<sup>8</sup> *Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale*, 2016, Rapporteur : Antoine Dulin (ex-conseiller du groupe OEMJ)

<sup>9</sup> *Pour une réforme globale de la fiscalité locale*, Rapporteurs : Jean-Karl Deschamps (groupe des Associations) et Didier Gardinal (groupe des Entreprises)

<sup>10</sup> *Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière* , Rapportrice : Cécile Claveirole (groupe Environnement et Nature)

<sup>11</sup> *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques*. Rapporteurs : Marie-Noëlle Lienemann (groupe de la Coopération) et Maud Lelièvre (groupe Environnement et nature), 2025

## **Article 4 Prorogation en 2026 avec division par deux des taux de la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises**

Cette mesure reconduit partiellement, pour une année, la contribution exceptionnelle sur les bénéfices des grandes entreprises introduite par la loi de finances pour 2025.

Cette contribution est ciblée sur les 400 plus grandes entreprises, à savoir celles dont le chiffre d'affaires réalisé en France est supérieur ou égal à 1 Md€ et qui sont redevables de l'impôt sur les sociétés, de sorte qu'elle ne concerne pas la grande majorité des entreprises.

Elle divise par 2 le taux de la contribution instaurée en 2025 :

- Pour les entreprises concernées dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 1 Md€ et inférieur à 3 Md€, le taux de la contribution sera de 10,3 % (exercice 2025) contre 20,6 % pour le premier exercice.
- Pour les entreprises dans le périmètre dont le chiffre affaires est supérieur ou égal à 3 Md€, ce taux sera de 20,6 % pour le second exercice, contre 41,2 % pour le premier.

→ Rendement attendu : 4 Mds€ (le montant attendu en 2025 était de 8 Mds€)

---

### **Position du CESE**

**Le CESE prend acte de la reconduction de cette mesure qui prend en compte les facultés contributives de certaines grandes entreprises, mais regrette qu'elle ne s'inscrive dans une approche plus globale et durable de l'impact économique et industrielle de la fiscalité des entreprises.**

Dans l'avis *Fractures et Transitions : réconcilier la France*<sup>12</sup> (2019) le CESE a appelé à « une réforme large dans sens de la justice fiscale, action prioritaire à engager, et face à l'affaiblissement du consentement à l'impôt, une remise à plat de la fiscalité est indispensable, dans le sens d'une plus grande progressivité. Elle doit prendre en compte les facultés contributives ». Cette préconisation s'applique aux entreprises et tient compte de leur chiffre d'affaires et bénéfices. Une telle réforme devrait aller plus loin grâce « à une évaluation des effets sociaux et environnementaux des nombreuses niches fiscales et autres exonérations dont bénéficient les entreprises » (préconisation 5 de l'avis cité ci-dessus).

Toute aide aux entreprises, tels l'ex-CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) et le crédit impôt recherche (CIR), doit servir l'intérêt général et en outre être soumise à une obligation de rendre compte de son utilisation et de ses effets.

---

<sup>12</sup> [Fractures et Transitions : réconcilier la France](#), Rapporteur : Michel Badré (groupe Environnement), Dominique Gillier (groupe CFDT)

Dans son avis *Industrie : un moteur de croissance et d'avenir*<sup>13</sup> le CESE a préconisé de renforcer l'évaluation et le contrôle de l'usage des dispositifs d'aide publique à la recherche et l'innovation, par des critères d'attribution adaptés et incontestables, en s'appuyant sur le cadre d'évaluation proposé dans l'avis *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*<sup>14</sup> de septembre 2015. Le crédit d'impôt recherche (CIR) doit conduire à un accroissement net des activités de recherche et de leurs effets concrets et mesurables sur le développement de productions en France et en Europe. Il préconise, dans le même esprit, de mettre en œuvre une démarche de simplification permettant de rationaliser et renforcer les aides à l'innovation.

Plus généralement, comme précisé dans le rapport *Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités*<sup>15</sup>, le CESE considère que de telles réformes ne peuvent faire l'impasse d'une réflexion sur la souveraineté économique, la redéfinition des besoins économiques, sociaux, sanitaires et la prise en compte des impératifs environnementaux et l'objectif de « *retrouver l'esprit industriel en renforçant capacités humaines, avec plus de formations, de qualifications, de compétences et d'emplois, installer une forte culture de l'industrie* ».

Dans le même sens, le CESE appelle, dans son avis *Ambitions et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique*<sup>16</sup> dans sa préconisation 11 « *à relancer les efforts en recherche et développement pour effectivement respecter l'engagement des 3 % du PIN affecté à ce secteur* »

---

## Article 5 Diverses suppressions et rationalisations de dépenses fiscales.

Cet article supprime 23 des 474 niches fiscales existantes (dont le coût annuel dépasse 85 Mds€). Le gouvernement les classe en trois types.

Certaines auraient « une justification ou une efficacité contestable ». Il s'agit notamment :

- de la fiscalisation des indemnités journalières pour affection longue durée ;
- de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans le secondaire et le supérieur ;
- de la suppression du tarif particulier pour le carburant B100 (au bénéfice des tarifs réduits en faveur du secteur des transports routier ou ferroviaire) ou la réduction progressive de l'avantage fiscal (tarif particulier) pour le carburant E85.

---

<sup>13</sup> [Industrie : un moteur de croissance et d'avenir](#), Rapporteur : Marie-Claire Cailletaud (groupe CGT)

<sup>14</sup> [Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques](#), Rapporteur : Nasser Mansouri-Guilani (groupe CGT)

<sup>15</sup> [Filières stratégiques : définir et mettre en œuvre les priorités](#)<sup>15</sup>, Rapporteurs : Marie-Claire Cailletaud et Frédéric Grivot (groupe Entreprises)

<sup>16</sup> [Ambitions et leviers pour une autonomie stratégique de l'Union européenne dans le domaine économique](#), Rapporteurs : Olivier Mugnier (groupe Coopération), Catherine Lion (groupe Agriculture)

D'autres dépenses fiscales sont supprimées parce qu'elles auraient « un faible nombre de bénéficiaires » ou des gains limités. Il s'agit notamment de :

- l'exonération à l'impôt sur le revenu du traitement attaché à la Légion d'honneur, à la médaille militaire et à la médaille du travail ;
- des sommes perçues dans le cadre de l'attribution du prix Nobel ou équivalent ;
- des déductions des dépenses engagées par les sportifs professionnels pour leur reconversion ;
- de l'exonération de TVA pour les frais versés aux sociétés de partage de biens meubles et immeubles dans la limite de la couverture des dépenses communes ;
- de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des zones humides ;
- de l'exonération de taxe à l'essieu sur les véhicules lourds de collection.

Enfin, d'autres dépenses fiscales sont supprimées parce qu'elles ne produiraient « plus aucun effet budgétaire ». Il s'agit notamment de :

- l'amortissement exceptionnel pour la robotisation et pour la fabrication additive ;
- l'exonération d'impôt sur le revenu de l'aide financière à la création ou à la reprise d'une entreprise et des intérêts du différé de paiement accordé lors de la transmission d'une exploitation agricole ;
- l'exonération à l'impôt sur les sociétés des aides "French Tremplin"
- l'exonération des aides touchées par les entreprises affectées par la crise de l'eau à Mayotte en 2023 ;
- les crédits d'impôt pour la formation du chef d'entreprise et pour le rachat d'une entreprise par ses salariés ;
- les règles dérogatoires en matière de droits d'enregistrement pour le rachat sous conditions d'une entreprise par une entreprise nouvelle avant le 31 décembre 2022 et pour les donations d'immeubles neufs sous conditions avant le 31 décembre 2019.

---

### Position du CESE

**Les avis du CESE promeuvent la suppression des dépenses budgétaires et fiscales nuisibles au climat et défendent la progressivité et l'équité de l'impôt. Comme il l'a rappelé dans son avis sur les maladies chroniques, le CESE est défavorable à la fiscalisation des indemnités journalières pour affection de longue durée et à la suppression de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des zones humides. S'agissant des frais de scolarité, le CESE préconise une approche nouvelle plus en adéquation avec les besoins des familles concernées.**

Dans son avis<sup>17</sup> sur les maladies chroniques de 2019, le CESE rappelle d'emblée que l'apparition d'une maladie chronique bouleverse la personne qu'elle affecte, son

---

<sup>17</sup> [Les maladies chroniques](#), Rapporteur : Michel Chassang (groupe Artisans et professions libérales, Anne Gautier (ancienne conseillère, groupe Agriculture)

entourage et ses aidants et est souvent handicapante et stigmatisante. Il rappelle également qu'« *Il est normal, dans un contexte de progrès technique et de vieillissement de la population, que les dépenses de soins des maladies chroniques augmentent* » et que « *Les personnes en ALD doivent faire face à un reste à charge plus élevée, en valeur absolue, que la moyenne* ». Dès lors, la mesure relative aux indemnités journalières pour ALD ne peut qu'aggraver les difficultés et inégalités que subissent les patients concernés.

Les avis du CESE soulignent la valeur écologique des zones humides<sup>18</sup> qui abritent une importante biodiversité. Les travaux du CESE alertent sur la disparition dans l'UE de 85% des zones humides et en France 6% seulement sont en bons états.

Dans son avis de 2023 *Du sol au foncier, des fonctions aux usages : quelle politique foncière*<sup>19</sup> ? le CESE a explicitement proposé « *d'étendre ou renforcer les exonérations de TFPNB pour les propriétaires ayant conclu une ORE afin d'encourager la protection volontaire de la biodiversité.* » L'esprit de cette préconisation est de valoriser fiscalement les comportements vertueux en matière de conservation écologique, en particulier sur les milieux menacés – zones humides, haies, corridors, prairies naturelles, etc.

Dans son avis sur la restauration de la nature, le CESE préconise de « *fixer dans le plan national de restauration un objectif chiffré de déploiement des obligations réelles environnementales (ORE) et de les rendre plus attractives en initiant une expérimentation portant sur une exonération totale ou partielle et compensée par l'État de taxe foncière pour les ORE de type patrimonial (et non pour les ORE dans le cadre de la compensation), en prenant en charge systématiquement les frais d'acte notarié et en réduisant les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur les terrains objets d'ORE* ». Les zones humides peuvent tout à fait être concernées par les obligations réelles environnementales (ORE), et donc entrer dans le champ de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

S'agissant des frais de scolarité, le CESE est favorable à la suppression de l'exonération en vigueur si elle s'accompagne d'une aide plus ciblée sur les plus défavorisés. En effet cette réduction d'impôt bénéficie principalement aux ménages les plus aisés. Pour le Conseil des prélèvements obligatoires, qui évoque dans son rapport une « *concentration significative* », la réduction d'impôt bénéficie principalement aux contribuables les plus aisés, les 30 % les plus « *riches* » percevant respectivement 66 % de l'avantage au collège, 67 % au lycée et 75 % dans l'enseignement supérieur.

Cette réduction d'impôt « *ne bénéficie qu'aux foyers imposables* » - il s'agit d'une réduction et non d'un crédit d'impôt. Le montant de réduction est faible en moyenne (183 euros). La mesure n'est ni juste ni efficace.

---

<sup>18</sup> Restauration de la nature : face à l'urgence donnons l'envie d'agir, 2025, Rapporteur(e)s : Julie Marsaud (groupe Environnement et nature) et Alain Marsaud (groupe Agriculture)

<sup>19</sup> Rapportrice Cécile Claveirole (groupe Environnement et Nature)

Le CESE propose une autre approche plus en adéquation avec les besoins des familles concernées. Dans son avis *Réussite de l'école, réussite à l'école*<sup>20</sup> (2024), le CESE préconise de mieux utiliser les aides sociales existantes. Parmi les aides sociales existantes aujourd'hui (allocations de rentrée, bourses, aides à la restauration...), les fonds sociaux « élèves » sont des aides financières ponctuelles versées aux établissements scolaires (lycées et collèges privés et publics) et accordées aux parents rencontrant des difficultés pour payer les frais de scolarité et de vie scolaire de leur enfant : facture d'internat, facture de demi-pension, sorties et voyages scolaires, sorties et activités culturelles, matériel et équipement scolaires, transports, soins médicaux de l'enfant, équipement sportif, etc. Elles n'ont pas un caractère automatique et sont attribuées sur demande des familles auprès des cheffes et chefs d'établissement. Une commission d'attribution, présidée par le ou la cheffe d'établissement, examine les dossiers déposés par les familles des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) estime que 357 566 élèves de collège et de lycée ont bénéficié d'une aide au titre des fonds sociaux, il n'en demeure pas moins que le non-recours à ces fonds est estimé à 30 % des bénéficiaires potentiels.

La sous-utilisation des fonds sociaux en nombre de bénéficiaires et en montant des aides accordées par les collèges et lycées est récurrente depuis de nombreuses années. Par ailleurs, les crédits sont en diminution constante. En 2023, les crédits de fonds sociaux du programme « vie de l'élève » diminuent de 47,7 M€ en 2022 à 43,6 M€. Ces constats de baisse de crédits et de non-recours aux droits jouent en défaveur des enfants des familles les plus démunies qui en ont le plus besoin. Mais il s'agit aussi d'une perte d'opportunité de cohésion au sein des établissements scolaires ou de classes pour des élèves qui ne peuvent accéder à la cantine scolaire ou aux voyages scolaires. Comme le recommande l'avis, le financement des sorties et des voyages scolaires devrait bénéficier d'une prise en charge systématique.

De multiples facteurs expliquent la sous-utilisation des crédits et le non-recours aux aides, dont la méconnaissance par les familles, des procédures de versement tardives aux établissements, et aux familles... Il serait nécessaire de réaliser un bilan de l'utilisation des fonds sociaux élèves pour comprendre leur sous-utilisation et le non-recours à ces aides et d'assurer les accompagnements nécessaires aux familles en instaurant des modalités administratives « d'aller vers » qui permettent aux personnels d'aider au remplissage des dossiers de demande des familles.

Le CESE préconise « *qu'une information systématique et un accompagnement aux familles soient assurés sur l'existence des fonds sociaux élèves, que les procédures d'attribution soient facilitées et que le recours à ces fonds soit étendu à tous les élèves de l'école primaire jusqu'au lycée. Il conviendra de mesurer les effets de ces évolutions sur les familles et de déterminer les besoins d'ajustement des budgets alloués à ces fonds sociaux*

 » (préconisation 8 de l'avis *Réussite de l'école, réussite à l'école*).  
.....

---

<sup>20</sup> Rapporteur : Bernadette Groison, Groupe Alternatives sociales et écologiques

## Article 7 Réforme du régime fiscal à l'investissement productif outre-mer

Cet article modifie le taux de réduction d'impôt prévu à l'article 199 undecies B du Code général des impôts (CGI) pour les investissements productifs réalisés outre-mer. Par exemple, pour la Nouvelle-Calédonie, le taux passe de 38,25 % à 45,9 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025. Une disposition dérogatoire est introduite : sera éligible, entre 1<sup>er</sup> janvier 2025 et 31 décembre 2027, l'acquisition d'immeubles (autres que d'usage d'habitation) situés en Nouvelle-Calédonie, détruits lors des émeutes entre le 13 mai 2024 et le 31 août 2024, et faisant l'objet de travaux de réhabilitation lourde, à condition qu'après travaux l'immeuble soit exploité dans le cadre d'une activité éligible. Pour Saint-Martin, pour des travaux de rénovation/réhabilitation d'hôtel, résidence de tourisme ou village de vacances classé, le taux de la réduction d'impôt est porté à 46,9 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025. L'objectif affiché est de renforcer l'attractivité de l'investissement productif outre-mer, via une majoration des avantages fiscaux pour des territoires en reconversion ou confrontés à des handicaps économiques (ex : Nouvelle-Calédonie).

---

### Position du CESE

**Le CESE prend acte de la volonté du gouvernement de renforcer le régime fiscal de l'investissement productif outre-mer afin de soutenir la relance économique dans des territoires marqués par des handicaps structurels et des catastrophes récentes. Toutefois, le CESE considère que la réforme doit s'inscrire dans une stratégie plus globale de transition écologique et de développement durable des économies ultramarines.**

Le CESE s'est prononcé à plusieurs reprises pour renforcer les aides au verdissement des entreprises en Outre-mer, en soulignant que les investissements doivent être orientés vers les filières bas-carbone et l'efficacité énergétique. Dans son avis *Mieux connecter les Outre-mer*<sup>21</sup>, il a notamment recommandé (Préconisation 10) que « *les activités portuaires soient pleinement intégrées aux transitions énergétiques, en exploitant des sources propres (photovoltaïque, éolien, géothermie, énergie thermique des mers)* » et (Préconisation 11) que « *la propulsion vérique soit reconnue au niveau européen comme un moyen de décarbonation du transport maritime* ». Dans son avis *Quelles transitions énergétiques pour les Outre-mer*, le CESE a rappelé que le soutien public et fiscal doit prioritairement accompagner la modernisation des réseaux, la production locale d'énergie renouvelable et la résilience énergétique. Il a ainsi préconisé (Préconisation 1) « *la modernisation des réseaux électriques pour intégrer les énergies renouvelables, renforcer la résilience et développer la mobilité électrique* » et (Préconisation 12) « *la mobilisation conjointe des financeurs publics et privés autour de fonds d'investissement dédiés aux énergies vertes et innovantes dans les territoires ultramarins.* »

---

<sup>21</sup>2024, rapporteurs : Alain André (groupe CGT-FO) et Nadine Hafidou (groupe des Entreprises)

## Article 8 : Modernisation de la réduction d'impôt sur le revenu « Madelin »

L'article 8 du PLF vise à supprimer la réduction d'impôt IR PME en indirect (via des fonds communs de placement dans l'innovation, FCPI) d'ici la fin de l'année. A noter que l'IR PME en direct reste en place, tout comme l'IR Jeunes Entreprises Innovantes (direct et indirect), jusqu'en 2028.

---

### Position du CESE

**Le CESE soutient les mesures liées à l'innovation des entreprises, mais rappelle que le tissu économique territorial a besoin de TPE et PME qui, si elles ne caractérisent pas d'abord par leur innovation, ont tout autant besoin de financement, y compris en fonds propre.**

Dans son avis *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?*<sup>22</sup> le CESE recommande d'accorder une attention plus particulière au besoin d'accompagnement des TPE et PME, quel que soit le secteur d'activité, en raison des capacités d'investissement souvent limitées de ces catégories d'entreprises.

---

## Article 9 Doublement de l'incitation fiscale à la générosité des particuliers en faveur des organismes d'aide aux plus démunis

Cet article renforce la « niche fiscale » « Coluche » en doublant de 1 000 euros à 2 000 euros le plafond de versements ouvrant droit au taux majoré de 75 % de la réduction d'impôt au titre des dons effectués par les particuliers en faveur d'organismes d'intérêt général sans but lucratif qui accompagnent, fournissent des repas, dispensent des soins médicaux et favorisent le relogement des personnes en difficulté et des victimes de violences domestiques.

La mesure vise, selon Bercy, à encourager davantage la générosité des Français, notamment celles et ceux disposant de revenus importants. Elle sera en partie rétroactive pour encourager les dons effectués en fin d'année et est applicable à partie de la date de présentation du PLF en Conseil des ministres.

---

<sup>22</sup> [Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir](#), Rapporteur(e)s : Pascal Guihéneuf (groupe CFDT) et Michèle Salvadoretti (groupe Entreprises), 2025

---

## Position du CESE

**Le CESE n'est pas défavorable à ce déplafonnement, mais alerte sur la baisse, en parallèle, de plus d'un milliard d'euros de budgets en direction des associations (26 % du budget du programme Jeunesse et Vie associative et de nombreux programmes sectoriels) et propose une réforme de ce dispositif fiscal qui exclut de fait les donateurs non imposables du bénéfice de cette incitation fiscale.**

Le CESE a traité à plusieurs reprises<sup>23</sup> du rôle essentiel des associations pour la démocratie et la cohésion sociale notamment et a dégagé des axes clairs et documentés sur la pérennisation de leurs activités.

Le CESE appelle avant tout à la reconnaissance du rôle vital des associations, maillons essentiels de la cohésion sociale, de la lutte contre la pauvreté et amortisseurs de crise (sociale, alimentaire, sanitaire). Leur rôle va au-delà du secours d'urgence : elles participent à la prévention, à l'insertion, à la santé, au logement et à la citoyenneté. De ce fait, l'aide publique n'est pas une « niche fiscale », mais un investissement social, comme le rappelle l'avis *Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*<sup>24</sup> issu de la commission temporaire Grande pauvreté présidée par Martine Vignau

Il a mis en garde contre une dépendance accrue à la générosité privée en alertant sur :

- une tendance à substituer la défiscalisation à la subvention publique, fragilisant la pérennité du secteur associatif ;
- le risque d'inégalités territoriales et sectorielles : les grandes ONG et associations “visibles” captent la majorité des dons, tandis que les structures locales ou spécialisées (violences faites aux femmes, inclusion, santé mentale, etc.) peinent à suivre ;
- la volatilité des dons (sensible aux campagnes médiatiques ou à la conjoncture économique) qui ne peut remplacer un financement structurel stable.

Le CESE plaide donc pour un financement public renforcé, pérenne et pluriannuel qui nécessite :

- de faire de la subvention le mode de financement principal des associations en complétant et donnant une base législative à la circulaire Valls (préconisation 11) ;
- de sécuriser la notion de pluriannualité des subventions en contraignant le respect des engagements lors de conventions pluriannuelles (préconisation 13) ;

---

<sup>23</sup> Avis *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique*, 2024, Rapporteurs : Martin Bobel (groupe des Associations) et Dominique Joseph (groupe Santé et citoyenneté); *Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*, 2019, Rapporteur(e)s : Marie-Hélène Boidin Durbule (ancienne conseillère, groupe des Entreprises) et Stéphane Junique (ancien conseiller, groupe de la Mutualité)

<sup>24</sup> Op. Cit.

- de renverser la tendance à la baisse des subventions et d'inscrire dans une loi de programmation pluriannuelle de financement de la vie associative l'augmentation de ces subventions (préconisation 18), à l'inverse de la baisse de 26 % figurant dans le PLF ;

Dans son avis récent *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique<sup>25</sup>*, le CESE constate concernant les donateurs particuliers : leur nombre baisse et leur profil change (de plus en plus âgés et de moins en moins de petits donateurs). Si le présent article vise à amplifier cet effet, il n'est pas certain que les effets obtenus compensent les crédits perdus sur le programme 163.

Mais surtout, le CESE appelle dans cet avis à repenser ce mécanisme fiscal. En effet il a tendance – et cet article renforce cet effet d'éviction – à exclure de la générosité publique les petits donateurs et notamment les non imposables qui ne bénéficient pas des incitations fiscales. C'est pourquoi, le CESE lancé, pour ouvrir un débat large sur le sujet, une participation citoyenne sur ce le financement des associations et notamment sur ce dispositif. 6 524 membres d'associations ont répondu au questionnaire ouvert du 28 janvier au 16 février 2024. Parmi ces 6 524 répondantes et répondants, 626 ont participé au tirage au sort visant à désigner les 50 associations invitées à la journée délibérative du 20 mars 2024. Un consensus s'est établi sur une préconisation au gouvernement : « transformer la déductibilité des dons aux associations d'intérêt général en crédit d'impôt, sur la base des conditions actuelles du régime des dons et du mécénat. »

---

## Article 10 : Ajustement de certains dispositifs de soutien au secteur agricole

Cet article vise à renforcer et prolonger le soutien de l'État au secteur agricole. Il ajuste plusieurs dispositifs fiscaux pour mieux accompagner les exploitants face aux aléas économiques, climatiques et sanitaires, encourager les pratiques durables et faciliter la reconstitution des cheptels. La réforme proroge la déduction pour épargne de précaution et le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique, anticipe l'application d'une provision sur la valorisation des stocks, crée une exonération fiscale pour les indemnités d'abattage réinvesties dans le cheptel, et précise le régime des transmissions agricoles applicables.

---

### Position du CESE

**Le CESE se félicite de la prorogation de ces mesures, et réitère la nécessité de soutenir le secteur agricole, notamment l'agriculture biologique.**

---

<sup>25</sup> Op. cit.

Ainsi, dans son rapport *Quels leviers pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire français ?*<sup>26</sup> le CESE préconise que les pratiques agroécologiques et biologiques soient encouragées et soutenues par des dispositifs nationaux (et européens).

---

## Article 12 Renforcement des dispositifs fiscaux de soutien à la géographie prioritaire de la politique de la ville

Cet article prolonge jusqu'en 2030 les dispositifs fiscaux zonés (exonérations fiscales pour les entreprises en QPV et ZFU), unifie ces régimes autour d'un seul zonage : les QPV, étend le bénéfice des exonérations de l'impôt sur les bénéfices (IS ou IR) à toutes les entreprises créées ou reprises en QPV jusqu'à de nouvelles activités (artisanat, santé). Il simplifie les aides fiscales pour les rendre plus lisibles et attractives, selon Bercy. Il s'applique si le PLF est adopté, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026, avec maintien transitoire des droits acquis pour les entreprises déjà installées.

---

### Position du CESE

**Le CESE accueille favorablement la simplification (QPV zonage unique), la visibilité jusqu'en 2030, et l'ouverture des dispositifs fiscaux aux activités artisanales et de santé (services de proximité), mais rappelle que l'incitation fiscale ne saurait se substituer à une stratégie globale.**

Le CESE accueille favorablement la simplification et la prolongation jusqu'en 2030 des dispositifs fiscaux en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), ainsi que leur extension aux activités artisanales et de santé, qui répond à ses recommandations de revitalisation intégrée des quartiers populaires. En particulier, l'ouverture aux activités artisanales et de santé peut contribuer à la mixité fonctionnelle et à l'accès aux services essentiels (soins, commerces de proximité), que le CESE appelle de ses vœux dans son *Rapport annuel 2023 sur l'état de la France : Inégalités, pouvoir d'achat, éco-anxiété : agir sans attendre pour une transition juste*<sup>27</sup>.

Dans l'avis *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques* (2025, Rapporteurs : Marie-Noëlle Lienemann groupe de la Coopération) et Maud Lelièvre (groupe Environnement et Nature), le CESE rappelle que la lutte contre les inégalités territoriales ne peut reposer sur la seule incitation

---

<sup>26</sup> *Quels leviers pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire français ?* Rapporteur : Jacques Pasquier (Groupe des personnalités qualifiées), 2018

<sup>27</sup> *Rapport annuel 2023 sur l'état de la France*, Rapporteur : Marianne Tordeux-Bitker (groupe Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale)

fiscale : elle doit s'inscrire dans une stratégie globale combinant rénovation urbaine, mixité sociale, accès aux services publics, mobilité et transition écologique.

D'une manière générale le CESE recommande que soit mise en place une évaluation pluriannuelle et territorialisée des exonérations afin d'en mesurer les effets réels sur l'emploi local, la création d'activités pérennes et la cohésion sociale.

---

## Article 13 Verdissement de la fiscalité sur les véhicules

L'article 13 prolonge et ajuste la trajectoire de verdissement fiscal des véhicules, dans le but, selon le Gouvernement, d'accompagner la transition écologique du transport routier et de donner de la visibilité pluriannuelle aux acteurs (constructeurs, entreprises, particuliers).

Il prolonge d'un an, jusqu'à fin 2028, la trajectoire de hausse du malus CO<sub>2</sub>, avec un décalage du barème de 5 g/km et une hausse du tarif maximal de 10 000 €. Le malus masse (lié au poids des véhicules) reste inchangé, mais le plafonnement du cumul des deux malus est supprimé, jugé trop complexe et favorable aux véhicules lourds fortement émetteurs.

La mesure prolonge aussi jusqu'en 2028 la trajectoire de hausse de la taxe annuelle CO<sub>2</sub> et introduit une trajectoire équivalente pour la taxe annuelle sur les polluants atmosphériques, restée stable depuis 2024. En parallèle, l'article corrige plusieurs paramètres fiscaux pour ne pas pénaliser les véhicules électriques :

- révision du calcul de la puissance administrative des utilitaires et poids lourds électriques ;
- inclusion, dans la taxe « verdissement » (LOM), des utilitaires électriques dont le poids des batteries les fait passer de la catégorie N1 à N2.

Enfin, la déduction exceptionnelle pour l'achat de véhicules "propres" sera réservée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2027 aux véhicules à émissions nulles, fonctionnant exclusivement à l'électricité ou à l'hydrogène.

Ce recentrage vise à concentrer l'incitation fiscale sur les motorisations les plus vertueuses, cohérentes avec la trajectoire de réduction des gaz à effet de serre.

Une entrée en vigueur différée à 2027 assure une sécurité juridique pour les entreprises déjà engagées dans des projets à base de gaz ou de carburants dits de transition

---

### Position du CESE

**Le CESE prend acte de la volonté du Gouvernement de poursuivre la décarbonation du transport routier, secteur qui représente encore près de 30 % des émissions françaises de CO<sub>2</sub>. La prolongation de la trajectoire de hausse des malus et taxes jusqu'en 2028 s'inscrit dans la continuité du signal-prix sur le**

**carbone que le CESE juge indispensable pour donner de la visibilité aux acteurs économiques et orienter leurs choix d'investissement.**

Conformément à sa préconisation n° 5 de l'avis *Financer notre stratégie Énergie-Climat* (2023), le CESE réaffirme la nécessité d'une trajectoire lisible du prix du carbone, visant une cible d'environ 100 €/t CO<sub>2</sub> en 2030, dans un cadre européen harmonisé.

Il considère que les dispositifs fiscaux du PLF 2026 vont dans ce sens, à condition qu'ils soient inscrits dans une stratégie globale et équitable, incluant :

- des mesures d'accompagnement pour les ménages modestes et les TPE, notamment via des aides à l'acquisition et à l'usage de véhicules à faibles émissions ou via des solutions de tiers-financement ;
- une transparence sur l'affectation des recettes issues des taxes, fléchées vers la mobilité durable (bornes de recharge, transports collectifs, infrastructures cyclables).

Le CESE salue le recentrage de la déduction exceptionnelle sur les véhicules à émissions nulles (électriques et hydrogène), cohérent avec l'exigence de cohérence écologique formulée dans la Convention citoyenne : « *Faire de la fiscalité environnementale un levier au service du changement de comportements et non un instrument budgétaire.* »

Toutefois, il alerte sur le risque d'exclusion : les véhicules électriques restent coûteux, et les solutions de transport alternatives demeurent inégalement accessibles selon les territoires. Pour prévenir ce risque réel, le CESE avait fait des préconisations, notamment en lien avec un atelier participatif, dans l'avis *Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?*<sup>28</sup> à la préconisation 5.

Toujours selon cet avis *Quelles politiques pour favoriser l'évolution vers la sobriété ?* la fiscalité carbone doit être progressive, redistributive et territorialisée : son acceptabilité dépend d'une juste répartition des efforts et d'une concertation approfondie avec les citoyens et les collectivités.

Enfin, le CESE estime que la fiscalité environnementale ne peut être efficace que si elle est accompagnée d'investissements massifs dans les alternatives bas-carbone : transports collectifs, infrastructures ferroviaires, autopartage et plan hydrogène. Ces dépenses doivent être pérennisées dans la planification énergétique

nationale.

---

<sup>28</sup> *Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?* Rapporteur : Albert Ritzenthaler, 2023

## Article 20 Aménagement des redevances des agences de l'eau

Cet article 20 apporte plusieurs ajustements à la fiscalité de l'eau, à la suite de la réforme des redevances des agences de l'eau entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Il apporte principalement 5 ajustements techniques :

- Suppression d'une double pénalisation : la majoration de 40 % de l'assiette de la redevance pour pollution d'origine non domestique, appliquée aux industriels non raccordés au réseau public, est supprimée, car elle doublonnait avec une taxation d'office déjà prévue par le Code de l'environnement ;
- Clarification de l'indexation sur l'inflation : les tarifs de la redevance pour prélèvement d'eau seront désormais ajustés selon une méthode d'indexation plus transparente ;
- Soutien ciblé aux agriculteurs : un abattement est introduit sur la redevance sur la consommation d'eau potable pour les exploitants agricoles qui, faute d'alternative technique ou économique, doivent recourir à l'eau potable pour irriguer ;
- Précision pour les communes sans station d'épuration : la redevance pour la performance des systèmes d'assainissement collectif est adaptée au cas des communes qui conservent la compétence d'épuration sans disposer elles-mêmes d'une station de traitement.
- Différenciation territoriale renforcée : les agences de l'eau fixeront désormais leurs tarifs pour la consommation d'eau potable, la performance des réseaux et celle des systèmes d'assainissement au niveau de chaque bassin hydrographique, pour mieux tenir compte des réalités locales.

---

### Position du CESE

**Le CESE note quelques points de convergence avec ces dispositions, mais regrette que, sur un sujet aussi stratégique et de long terme, le gouvernement n'ait pas proposé une vision plus stratégique et moins curative qui doit passer d'une gestion comptable et technique de l'eau à une stratégie écologique, sociale et territoriale du cycle complet de l'eau.**

Le CESE approuve l'esprit correctif et la différenciation territoriale introduite par l'article qui limite les excessifs de la réforme 2024 avant sa pleine mise en œuvre : suppression d'une double pénalisation et clarification de règles techniques.

L'article va également dans le sens prôné par les deux avis du CESE de 2023  
*Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) face*

*aux changements climatiques* <sup>29</sup> et *Eau potable : des enjeux qui dépassent la tarification progressive*<sup>30</sup> nécessité de rendre les dispositifs d'eau applicables et équitables, avant toute réforme plus structurelle et de réaffirmer les principes pollueur-payeur / préleveur-payeur. L'article donne par ailleurs plus de latitude aux agences de l'eau pour moduler leurs tarifs par bassin hydrographique, ce qui converge avec l'idée du CESE d'une plus grande différenciation locale afin de tenir compte des réalités hydrologiques régionales.

L'article 20 se limite à corriger des anomalies sans répondre à la question structurelle du financement durable du petit cycle de l'eau (réseaux vétustes, investissement manquant). Ces corrections sont en deçà de l'enjeu systémique.

En effet, le CESE appelle à un plan national de réinvestissement et à une réflexion sur la fin de « l'eau bon marché » et relève les difficultés suivantes dans l'approche gouvernementale qui transparaît dans cet article :

- L'abattement d'assiette pour les agriculteurs peut se comprendre si elle est très transitoire ; elle constitue, si elle se pérennise, une entorse au principe préleveur/payeur ; le CESE a toujours défendu la responsabilisation de tous les usagers, y compris agricoles, et appelle à conditionner tout allègement à des pratiques de sobriété et de réutilisation.
- Le CESE note une absence de vision intégrée entre fiscalité, tarification et investissements. En effet, l'article traite séparément la fiscalité de l'eau des politiques tarifaires. Le CESE considère au contraire qu'il faut lier la fiscalité, la tarification et la politique d'investissement, car le coût de l'eau reflète la qualité du réseau, de la ressource et du service. La logique gouvernementale reste technique et sectorielle, quand le CESE plaide pour une cohérence stratégique globale.
- L'enjeu des inégalités sociales et territoriales n'est pas abordé. Le PLF 2026 ne prévoit aucune mesure d'accompagnement social direct (aide aux ménages précaires, chèque eau, tarification solidaire). Or, le CESE recommande de dissocier la solidarité de la tarification : aides ciblées, chèque-eau national, observatoire des impayés

Le CESE rappelle que la question des Outre-mer doit faire l'objet d'une attention particulière comme il l'a rappelé dans un avis entièrement consacré à la question en 2022<sup>31</sup>

- Enfin, comme le défend le CESE, il n'y a aucun mécanisme de suivi et d'évaluation permettant de piloter l'efficacité des mesures. L'article 20

---

<sup>29</sup> Rapporteurs : Pascal Guihéneuf (groupe de la CFDT) et Serge Le Quéau (ancien conseiller du groupe Alternatives sociales et écologiques)

<sup>30</sup> Rapporteurs : Jean-Marie Beauvais (Groupe Environnement et Nature) et Jean-Yves Lautridou (groupe de la CFDT)

<sup>31</sup> [La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les outre-mer](#), 2022 – Rapporteurs : Michèle Chay (groupe CGT) et Sarah Mouhoussoune (groupe Outre-mer)

n'introduit pas de mécanisme systématique de suivi de la réforme ni d'obligation de transparence sur les résultats environnementaux. Le CESE insiste notamment sur l'importance de SISPEA, du pilotage par la donnée, et de l'évaluation des effets socio-écologiques.

---

## Article 21 Verdissement de la fiscalité sur les déchets

L'article 21 poursuit trois objectifs :

- Le renforcement des incitations via la TGAP et la TVA. Depuis la loi de finances pour 2019, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les déchets non dangereux augmente progressivement jusqu'en 2025, tandis que la TVA diffère selon les modes de traitement : 5,5 % pour le tri et la valorisation, 10 % pour les autres. Ces mesures ont déjà contribué à réduire l'enfouissement de 8 % par an entre 2020 et 2023, mais les modes de traitement les moins vertueux (enfouissement, incinération sans valorisation énergétique) restent trop utilisés. De plus, la différence de taux de TVA aurait créé une insécurité juridique et des complexités administratives pour les collectivités. Le gouvernement propose donc : d'appliquer un taux unique de TVA à 5,5 % à toutes les prestations de collecte et de traitement des déchets ; de fixer une nouvelle trajectoire de hausse de la TGAP sur l'enfouissement, +10 % par an entre 2026 et 2030 et d'augmenter également les tarifs de la TGAP sur l'incinération. L'objectif est de remplacer une incitation peu efficace (TVA) par une incitation plus directe (TGAP), alignée sur la hiérarchie européenne du traitement des déchets selon le cycle suivant : prévention, réemploi, recyclage, valorisation énergétique, élimination.
- Création d'une taxe sur les emballages plastiques. Conformément à la directive (UE) 2018/852, la France doit atteindre 50 % de recyclage des emballages plastiques d'ici 2025, mais n'en est qu'à 25,9 % en 2023, avant-dernière de l'Union européenne. Ce retard accroît sa contribution à la « ressource propre plastique » de l'UE, soit 1,56 Md€ en 2023. Pour y remédier, une taxe nationale sur les emballages plastiques non recyclés est instaurée, due par les éco-organismes (ou les producteurs en système individuel). Son tarif, bien inférieur à celui de l'UE (30 €/t la première année contre 800 €/t au niveau européen), sera progressif, pour sensibiliser les acteurs. L'entrée en vigueur est différée à 2029 pour les emballages professionnels. Le tarif sera doublé pour les bouteilles plastiques de boissons, compte tenu de leur impact environnemental majeur.
- Codification dans le code des impositions des biens et services (CIBS). L'article recodifie la fiscalité des déchets dans le CIBS, en cohérence avec la réécriture du Code des douanes prévue en 2026, afin d'assurer une meilleure lisibilité et cohérence d'ensemble.

---

## Position du CESE

**Le CESE est favorable dans son principe à une TGAP plus incitative, à l'introduction d'une taxe spécifique sur les emballages plastiques et à une meilleure lisibilité – via la codification – de la fiscalité environnementale. Mais il alerte sur le risque qu'une telle mesure ne soit que purement budgétaire, prise sans concertation préalable, voire contreproductive, sur certains points.**

Dans plusieurs avis (notamment *Gestion durable de l'eau*<sup>32</sup> 2023 et *Traité international sur la pollution plastique*<sup>33</sup> de 2023), le CESE plaide pour une fiscalité écologique lisible et cohérente, appliquant pleinement le principe pollueur-payeur. L'article cherche à rendre la TGAP déchets plus incitative et à introduire une taxe spécifique sur les emballages plastiques, aujourd'hui sous-taxés malgré leur impact environnemental majeur.

L'article 21 va dans cette direction : il cherche à rendre la TGAP déchets plus incitative et à introduire une taxe spécifique sur les emballages plastiques, aujourd'hui sous-taxés malgré leur impact environnemental majeur. Le CESE rappelle que la responsabilité élargie des producteurs est le levier central de la réduction des déchets : chaque acteur doit financer la fin de vie de ses produits (cf. préconisation 16 de l'avis *Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) en France face aux changements climatiques ?*<sup>34</sup>). La taxe plastique complète cette logique en rendant payant le recours au plastique vierge.

Par ailleurs, dans les avis sur la biodiversité et la gestion de l'eau<sup>35</sup>, le CESE a déploré la complexité et la dispersion des redevances environnementales et a recommandé une rationalisation des taxes vertes dans un code unifié, pour garantir leur compréhension et leur traçabilité.

Toutefois, le CESE alerte contre la tentation de faire des taxes environnementales de simples leviers de recettes au lieu d'outils de transformation. Or, l'article 21 du PLF ne précise ni l'affectation environnementale des recettes ni la trajectoire de réinvestissement dans la transition (ex. filières de recyclage, soutien à l'économie circulaire). Dans son avis en vue du Traité international sur la pollution par les plastiques<sup>36</sup>, le CESE a préconisé la création « d'un fonds ad hoc, créé sur le modèle

---

<sup>32</sup> Op. Cit.

<sup>33</sup> *Traité international sur la pollution plastique*, Rapporteurs : Sabine Roux de Bézieux (groupe Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale) et Nathalie Van Den Broeck (groupe Environnement et nature)

<sup>34</sup> Op. Cit.

<sup>35</sup> *Restauration de la nature : face à l'urgence, donnons l'envie d'agir*, 2025, Rapporteurs : Julie Marsaud (groupe Environnement et nature) et Alain Durand (groupe Agriculture) et *Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) face aux changements climatiques ?* Rapporteurs : Pascal Guihèneuf (groupe de la CFDT) et Serge Le Quéau (groupe Alternatives sociales et écologiques)

<sup>36</sup> *Vers un Traité international sur la pollution par les plastiques : enjeux, options, positions de négociations*, 2023, Rapporteurs : Sabine Roux de Bézieux (groupe Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale) et Nathalie Van Den Broeck (groupe Environnement et nature)

*du fonds multilatéral du protocole de Montréal » et à « inciter les États à définir une trajectoire financière jusqu'en 2060 afin de sanctuariser les efforts financiers qu'ils sont prêts à consentir dans ce domaine. La contribution des États pourrait être calculée sur la base de leur utilisation annuelle de plastique. »*

Si la taxe du PLF 2026 est trop faible ou non différenciée, elle resterait purement symbolique et devrait, dans le futur, pour être efficace, suivre une trajectoire à la hausse et être assortie d'un fléchage total ou partiel vers les besoins de la transition.

---

## **Article 22 Instauration d'une taxe relative aux frais de gestion des petits colis en provenance de pays tiers**

L'article 22 du PLF 2026 répond à l'explosion du commerce en ligne transfrontalier, notamment en provenance d'Asie, qui déstabilise le commerce de proximité, surcharge les réseaux logistiques (notamment La Poste) et réduit les recettes fiscales. Chaque année, près de 775 millions de petits colis entrent en France sous le régime simplifié « H7 », limitant les contrôles douaniers et facilitant la sous-évaluation des marchandises.

Face à cette croissance incontrôlée et à la difficulté des contrôles physiques (seulement 97 000 réalisés en 2024), le Gouvernement veut instaurer une taxe nationale provisoire. En attendant une réforme européenne de l'Union douanière, la France crée donc une taxe de 2 € par article importé de faible valeur destiné à un particulier, hors TVA. Cette mesure vise à rétablir l'équité concurrentielle, compenser les pertes fiscales, réduire la pression logistique et financer les contrôles douaniers renforcés. Elle a également une dimension stratégique : préparer la mise en place du futur dispositif européen de taxation des colis issus du e-commerce extracommunautaire. L'objectif est de mieux maîtriser les flux massifs issus des plateformes étrangères tout en protégeant l'économie locale et les finances publiques.

---

### **Position du CESE**

#### **Le CESE est favorable à l'instauration de cette taxe sur les petits colis.**

Dans son avis de juillet 2023 sur saisine gouvernementale, *Consommation durable : favoriser une économie de la sobriété pour passer de la prise de conscience aux actes*<sup>37</sup>, le CESE souligne les dérives du commerce en ligne mondial, de la fast-fashion, de l'ultrafast-fashion et du consumérisme numérique qui sont les sources de l'arrivée en masse de petits colis venant d'Asie et principalement de la Chine. En

---

<sup>37</sup> *Consommation durable : favoriser une économie de la sobriété pour passer de la prise de conscience aux actes*, Rapporteur(e)s : Alain Bazot (groupe des Non-inscrits), Julie Marsaud (groupe Environnement et Nature) et Marie-Hélène Meyling (groupe de la CFDT)

effet, une part massive de ces colis provient de géants comme Shein et Temu et contient des habits bon marché, jouets et babiole de toutes natures.

L'avis rappelle que les « vêtements à bas prix présentent un coût humain, social et environnemental considérable » et préconisait notamment « des campagnes de sensibilisation aux impacts de la surconsommation de textile ainsi qu'au coût humain et environnemental des articles à bas prix ».

De surcroît, le CESE a déjà posé des principes plus généraux qui s'appliquent en l'occurrence. Dans son avis *Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété*<sup>38</sup> ? le CESE appelait à « engager une réforme de la fiscalité appliquée à la consommation, au carbone, intégrant les principes de progressivité et de redistribution, visant la limitation de l'empreinte carbone, et notamment celle des produits importés. Assurer la mise en œuvre du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et son déploiement, visant à la limitation de l'empreinte carbone. »

Les États-Unis ont appliqué depuis mai 2025 une taxation qui peut aller de 54 % à 200 % sur la valeur de ces colis. Cette taxe punitive a comme effet collatéral de réorienter les flux vers l'Union européenne.

Cette taxe va dans le bon sens, mais semble, par sa faiblesse, peu efficace à réguler efficacement l'afflux massif de produits transportés par voie aérienne, dont l'impact en matière de pollution et d'émission carbone est considérable.

---

## Article 23 Fiscalisation de l'ensemble des produits à fumer

Cet article s'inscrit dans le plan national antitabac 2023-2027 et vise à moderniser la fiscalité applicable à tous les produits à fumer, qu'ils contiennent ou non du tabac ou de la nicotine, et qu'ils impliquent ou non une combustion (ex. e-cigarettes, liquides à vapoter, etc.). Il exclut ces produits du taux réduit de TVA à 5,5 % pour leur appliquer un taux normal. Il crée une accise différenciée selon le risque sanitaire : 3 centimes/ml pour les liquides contenant jusqu'à 15 mg de nicotine, et 5 centimes/ml au-delà.

Un système d'agrément administratif permettra de taxer ces produits au-delà du réseau des buralistes. L'objectif est de mieux encadrer le vapotage, dont la consommation augmente, et de préparer la France à la future directive européenne prévoyant une taxation minimale dès 2028. Le texte harmonise aussi les définitions fiscales et sanitaires des produits du tabac et du vapotage pour éviter toute discordance avec le droit européen. Enfin, il prévoit un suivi spécifique du cannabidiol (CBD) par l'ANSES avant tout encadrement fiscal ou sanitaire. L'entrée en vigueur interviendra au second semestre 2026, par décret.

---

<sup>38</sup> *Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété*, 2023, Rapporteur : Albert Ritzenthaler (ancien conseiller et président du groupe de la CFDT)

---

## Position du CESE

**Dans sa promotion de la prévention en matière de santé, le CESE est par principe favorable à une approche permettant de prévenir les addictions et de réduire les risques liés à la consommation de substances dont les effets à long terme ne sont pas documentés à condition qu'elle soit accompagnée d'une évaluation régulière et d'une approche éducative.**

Dans son avis sur *Les addictions au tabac et à l'alcool*<sup>39</sup>, le CESE rappelait que la fiscalité « doit constituer une partie intégrante de la politique de santé publique, comme le prévoit la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac que la France a été le premier État à ratifier en 2004 ».

De manière plus générale, Le CESE a défendu le principe d'une politique de santé cohérente, fondée sur la prévention des addictions et la réduction des risques (avis *Pour une politique nationale de santé environnement au cœur des territoires*<sup>40</sup>, 2021 et Événement : *La prévention en santé, passons aux actes* <sup>41</sup>!).

---

## Article 33 Maitrise de la dynamique de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux collectivités locales et abondement du fonds de sauvegarde des départements

L'article 34 prévoit une indexation de la part de TVA versée aux collectivités locales sur l'inflation, ce qui induit que la part reversée aux collectivités restera limitée à une progression égale ou inférieure à l'inflation. Le texte instaure également un plafond de croissance des versements, fixé chaque année dans la loi de finances. Ce plafond permettra à l'État de maîtriser l'évolution de la dotation globale, même en cas de forte croissance de la TVA.

---

<sup>39</sup> *Les addictions au tabac et à l'alcool*, 2019, Rapporteur(e)s : Etienne Caniard (ancien conseiller, groupe Cohésion sociale et territoriale) et Marie-Josée Augé-Comon (ancienne personnalité associée)

<sup>40</sup> *Pour une politique nationale de santé environnement au cœur des territoires*, 2022, Rapporteurs : Isabelle Doriesse (groupe des Associations) et Agnès Popelin-Desplanches (groupe Environnement et nature)

<sup>41</sup> Événement de la commission des Affaires sociales et de la Santé et de la commission Travail et Emploi, 8 avril 2025, en présence de la Ministre auprès de la ministre du Travail, de la Santé, de la Solidarité et des Familles, chargée du Travail et de l'Emploi

## **Article 35 Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales**

L'article fixe à 49,5 milliards d'euros le montant total des prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales pour 2026. Il prévoit une stabilité de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à périmètre constant, à 27,4 milliards d'euros.

---

### **Position du CESE sur les articles 33 et 35**

**Les nouvelles mesures budgétaires introduites par ce PLF limitent les capacités financières des collectivités territoriales, qui sont un acteur majeur dans la transition écologique, la santé et la vie quotidienne des Françaises et Français.**

Ainsi, dans son avis *Financer notre Stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements*, le CESE recommande de mobiliser tous les leviers pour renforcer les capacités des collectivités territoriales. De même, dans son rapport Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique, le CESE préconise d'augmenter significativement les subventions de l'État et des collectivités territoriales destinées aux associations, pour leurs contributions à l'intérêt général. Enfin, dans l'avis Pour une réforme globale de la fiscalité locale, le CESE insiste sur la nécessité de donner les moyens financiers nécessaire aux les collectivités locales, qui sont confrontées à des besoins croissants en matière de services publics.

---

## **Article 36 Disposition relatives à l'affectation de ressources à des tiers**

L'article 36 prévoit une suppression des exonérations sur la taxe d'apprentissage dont bénéficient notamment les associations, fondations, fonds de dotation, congrégations, syndicats à activités non lucratives mentionnés au et augmente corrélativement le montant des impositions de toutes natures affectées à France compétences.

---

### **Position du CESE**

La fin de l'exonération de la taxe d'apprentissage pour les associations et fondations, déjà appliquée aux mutuelles en 2025, représente un coût supplémentaire global compris entre 198 et 327 millions d'euros pour l'ensemble des associations.

Ces nouvelles mesures budgétaires introduites par ce PLF limiteraient les capacités financières des organisations de l'ESS. Dans de nombreux avis, le CESE souligne le rôle fondamental des organisations de l'ESS dans la cohésion sociale. La suppression des exonérations fiscales risque de fragiliser ces structures, déjà confrontées à des contraintes budgétaires croissantes.

Dans son avis *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique*<sup>42</sup>, le CESE préconise d'accroître les soutiens financiers publics en direction des associations et souligne l'urgence et l'importance de renforcer le financement de la vie associative.

---

## Article 46 Mise de tout ou partie des frais d'enquête pénale à la charge de la personne condamnée

Ce projet d'article prévoit la mise à la charge de tout ou partie des frais d'enquêtes à la charge de la personne physique majeure ou de la personne morale condamnée. L'obligation pour celle-ci de payer les frais de justice découlera de plein droit de la condamnation. Lorsque la personne physique condamnée bénéficie de l'aide juridictionnelle ou qu'elle est mineure, les frais de justice sont à la charge de l'État. La mesure ne s'applique pas aux mineurs en raison du risque d'entrave aux démarches d'insertion du mineur condamné qu'engendrerait le recouvrement des sommes, des faibles chances d'aboutissement de ces dernières, de l'absence d'indemnisation des parties civiles. Il est prévu la possibilité pour la juridiction de déroger à ces dispositions et de décider de la prise en charge de tout ou partie des frais de justice par l'État.

---

### Position du CESE

**Le CESE n'est pas défavorable à cette mesure, mais appelle à veiller à ce que les juridictions utilisent la possibilité d'y déroger à chaque fois que cela pourrait mettre en danger la réinsertion de la personne condamnée.**

Le CESE n'avait pas envisagé cette question dans son avis *Le sens de la peine* (Alain DRU – groupe CGT – et Daniele Jourdain Menninger – groupe Associations) du 13 septembre 2023. Certes, l'avis insistait sur la nécessité que la peine soit comprise par les personnes condamnées, par les victimes et par la société. Dans ce cadre, il préconisait par exemple « *d'accélérer les procédures d'indemnisations des victimes et d'encourager le prononcé de peines complémentaires, de saisies confiscatoires de biens, y compris à l'étranger* » (préconisation 8) avec l'idée de concrétiser le principe selon lequel nul ne devrait tirer profit de son délit.

Mais le fil directeur de l'avis est bien que, pour donner un sens à la peine, il faut qu'elle soit individualisée, adaptée à la situation de la personne et à son évolution. La réinsertion professionnelle des détenues est au centre de l'avis et le CESE rappelle qu'elle est, par la loi, l'une des finalités de la peine, trop souvent négligée. Dans cet esprit, le CESE estime que, si une telle disposition était instituée, il faudrait veiller à

---

<sup>42</sup> *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique*, Rapporteur(e)s : Martin Bobel (groupe des Associations) et Dominique Joseph (groupe Santé & Citoyenneté)

ce que les juridictions utilisent la possibilité d'y déroger à chaque fois que cela pourrait mettre en danger la réinsertion de la personne condamnée. Pour mémoire, l'avis du CESE relève que les personnes détenues (qui ne représentent pas toutes les personnes pénalement condamnées) sont souvent en situation précaire et que leur détention les appauvrit davantage.

---

## Article 66 Report de la date limite d'engagement du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU)

Le Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), créé par la loi de 2014, vise à transformer profondément 448 quartiers prioritaires à travers des opérations sur le logement, les équipements publics et l'amélioration du cadre de vie, afin de favoriser la mixité sociale. Cet article présent article du PLF 2026 propose de reporter d'un an la date limite d'engagement du NPNRU, de 2026 à 2027. Cette décision découle selon Bercy d'un risque d'insoutenabilité financière pour l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), dont la trésorerie pourrait devenir négative dès 2026.

La situation s'expliquerait par une accélération des paiements, alors que les recettes (issues de la CGLLS, d'Action Logement et des collectivités locales) ne progressent pas au même rythme. Le report d'un an permettrait donc de lisser les engagements et les décaissements, assurant une meilleure soutenabilité financière et évitant à l'État d'avoir à augmenter sa propre contribution au programme, ce qui représenterait sinon une dépense d'environ 91 M€ sur le budget 2026. Cette mesure vise également à préserver la contribution des partenaires (collectivités, bailleurs, Action Logement) dans un contexte de tensions budgétaires locales. Elle tient compte du fait que tous les projets de quartiers ont été validés depuis 2023, mais que certains, plus complexes (services publics, résidentialisation, aménagements de fin de programme), ne pourront être engagés comptablement avant 2026. En reportant la clôture à 2027, l'article cherche donc à sécuriser la trésorerie de l'ANRU, à garantir l'achèvement effectif des opérations et à éviter toute précipitation dans la mise en œuvre des projets restants.

---

### Position du CESE

**Le CESE partage le constat de la pression financière sur l'ANRU, mais il verrait ce report d'un an comme une mauvaise réponse à un vrai problème.**

Dans son avis récent *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques*<sup>43</sup>, il appelle au contraire à accélérer la mise en œuvre du NPNRU et à préparer dès 2025 un nouveau programme national de renouvellement urbain

---

<sup>43</sup> Op. cit.

(PNRU III), afin de ne pas interrompre la dynamique engagée dans les quartiers prioritaires.

Pour le CESE, il convient donc de mener à son terme l'actuel NPNRU en intégrant dans les projets immobiliers à réaliser dans ce cadre des dimensions qui n'étaient pas ou insuffisamment présentes dans les objectifs initiaux de 2004 : confort d'été, qualité des aménagements intérieurs et extérieurs, notamment renaturation.

C'est pourquoi (préconisation 14 de l'avis) le CESE propose d'*« Assurer l'achèvement rapide de l'actuel PNRU dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et la reconstitution de tous les logements sociaux détruits, de préférence hors site en garantissant le versement par l'État des sommes prévues et budgétées et définir rapidement le cadre d'un nouveau programme (modes de financement équilibrés, quartiers retenus, etc.) en mettant l'accent sur le confort d'été, la qualité des aménagements intérieurs et extérieurs, la renaturation, ainsi que sur la réalisation d'opération d'accession sociale contribuant à la mixité »*.

---

## **Article 67 Stabilisation du montant des aides personnelles au logement (APL) et recentrage de celles versées aux étudiants extracommunautaires**

Cet article vise à ralentir la progression du coût des aides personnelles au logement (APL) et selon Bercy à mieux cibler leur attribution, notamment pour les étudiants étrangers. Aujourd'hui, les étudiants internationaux perçoivent souvent les APL parce que leurs revenus sont évalués forfaitairement, sans lien avec leur situation réelle. Le gouvernement estime que cette règle permet à des étudiants étrangers disposant de ressources suffisantes d'en bénéficier. Le texte prévoit donc de réservé les APL aux seuls étudiants étrangers non européens titulaires d'une bourse sur critères sociaux, considérés comme les plus précaires et ayant vocation à s'installer durablement en France.

L'article applique un gel temporaire de la revalorisation des paramètres de calcul des APL. Les APL sont révisées chaque année en fonction des paramètres de ressources au 1<sup>er</sup> janvier et des paramètres de dépenses de logement (loyers plafonds, forfaits charges, etc.) au 1<sup>er</sup> octobre. L'article 67 suspend la revalorisation prévue au 1<sup>er</sup> octobre 2026. Cette mesure s'inscrit dans une stratégie gouvernementale plus large de stabilisation des prestations sociales (APL, allocations familiales, RSA...), présentée en parallèle dans le PLFSS.

---

### **Position du CESE**

**Si le CESE reconnaît la nécessité d'un usage efficient des fonds publics, il est défavorable à une mesure restrictive fondée sur la nationalité qui va à l'encontre de la tradition d'accueil universitaire française et de l'attractivité de l'enseignement supérieur. Il est également défavorable à un gel du montant des prestations qui ne fait qu'aggraver le logement comme facteur d'exclusion.**

L'avis *Investir dans l'avenir : rebâtir un service public de l'Enseignement supérieur*<sup>44</sup> (2025) rappelle que la vie étudiante repose déjà sur une grande fragilité budgétaire : le logement est le premier poste de dépense (44 % à 60 % du budget). L'avis sur l'habitat et le logement<sup>45</sup> cité plus haut (2025) souligne qu'il manque plus de 250 000 logements étudiants, rendant toute réduction d'aide potentiellement excluante. L'avis *Générations nouvelles*<sup>46</sup> (2020) précise que les APL doivent être préservées et revalorisées, non réduites. Le CESE considère donc que restreindre l'accès des étudiants étrangers non européens aux APL va à l'encontre de la tradition d'accueil universitaire française, risquant de renforcer les inégalités d'accès aux études pour les étudiants modestes, et de fragiliser la diversité et l'attractivité de l'enseignement supérieur.

S'agissant du gel de la revalorisation annuelle des paramètres des APL, le CESE exprime les plus grandes réserves. Dans *Générations nouvelles* (2020), il demandait d'inverser la tendance budgétaire et d'augmenter progressivement le montant des APL. Dans l'avis sur l'habitat (2025), il rappelle que le logement est déjà un facteur d'exclusion et qu'il faut renforcer les aides pour permettre aux jeunes de se loger dignement. Geler la revalorisation revient à amputer le pouvoir d'achat des ménages modestes, alors que les loyers et les charges augmentent fortement.

---

## Article 79 Suppression de la prise en compte de l'allocation aux adultes handicapés en revenu professionnel dans le calcul de la prime d'activité

L'article 79 vise à supprimer l'assimilation de l'AAH à un revenu professionnel dans le calcul de la prime d'activité (PA). Aujourd'hui, lorsqu'un bénéficiaire de l'AAH exerce une activité et perçoit un revenu supérieur à un quart du SMIC, son allocation est considérée comme un revenu professionnel : elle bénéficie alors d'un abattement de 59,85 %, ce qui augmente le montant de prime d'activité perçue. À partir du 1<sup>er</sup> avril 2026, l'AAH ne sera plus traitée comme un revenu professionnel mais comme une autre ressource prise en compte à 100 % dans le calcul de la prime d'activité. Les personnes handicapées qui travaillent continueront de percevoir l'AAH, mais leur prime d'activité diminuera.

---

<sup>44</sup> *Investir dans l'avenir : rebâtir un service public de l'Enseignement supérieur*, Rapporteur : Kenza Occansey (groupe Organisations étudiantes et des mouvements de jeunesse)

<sup>45</sup> *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques*, Rapporteures : Marie-Noëlle Lienmann (groupe de la Coopération) et Maud Lelièvre (groupe Environnement et Nature)

<sup>46</sup> *Générations nouvelles*, Rapporteurs : Danielle Dubrac (groupe des Entreprises) et Djamal Teskouk (ancien conseiller du groupe de la CGT)

---

## Position du CESE

### **Le CESE est défavorable à la réduction des minima sociaux et à la stigmatisation des bénéficiaires.**

Dans son rapport *Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*<sup>47</sup>, le CESE recommande, non pas de réduire les minima, mais au contraire d'en simplifier l'accès, sans contreparties, pour éviter la stigmatisation des bénéficiaires et garantir des ressources et des conditions de vie décentes si essentielles à l'insertion. De plus, dans son avis *Revenu minimum social garanti*<sup>48</sup>, le CESE préconise d'ouvrir la prime d'activité à tous les jeunes avec un contrat de travail, y compris les étudiants, afin de soutenir leur pouvoir d'achat.

---

<sup>47</sup> Op. Cit.

<sup>48</sup> *Revenu minimum social garanti*, Rapporteurs : Marie-Aleth Grard (groupe des personnalités qualifiées), Martine Vignau (groupe UNSA), 2017

## SECONDE PARTIE : MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

### Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » – programmes 149 et 206

Les crédits de la mission baissent de 5,0 %, à 4,0 Md€ et les autorisations d’engagement de 11,6 % à 3,9 Mds€.

---

#### Position du CESE

La baisse des crédits de cette mission est en ligne avec les efforts budgétaires affectant la majeure partie des missions. Cependant le CESE souhaite attirer l’attention du législateur sur quatre points :

1°) Le CESE alerte sur la nécessité de renforcer les moyens de gestion des crises et des aléas dans la production agricole. Dans son avis *Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques*<sup>49</sup>, il alerte sur l’augmentation des catastrophes naturelles qui affectent tous les secteurs économiques, y compris donc l’agriculture. Or, le PLF 2026 prévoit une baisse de moitié de l’enveloppe « Gestion des crises et des aléas de la production agricole » (programme 149-22 : -50 % à 111 M€) ce qui mettra les agriculteurs et les agricultrices dans des situations potentiellement catastrophiques en cas de dommages répétés, étant entendu que la couverture assurantielle des risques agricoles reste largement lacunaire.

2°) Le CESE prend acte de la baisse de 20 % des crédits du programme 149-23 relatifs à l’appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles, qui va à l’encontre de l’analyse et des préconisations figurant dans l’avis *Projet de loi d’orientation en faveur du renouvellement des générations en agriculture*<sup>50</sup>

3°) Le CESE s’inquiète de la baisse ressources dédiées à la planification écologique dans cette mission (programme 149-29 : -65 % à 118 M€) et à la stratégie de réduction de l’utilisation des produits phytosanitaires (programme 206-09 : -84 % à 25 M€). Ces évolutions s’inscrivent à l’inverse des engagements de l’État.

Dans son avis *Comment favoriser une gestion durable de l’eau en France face aux changements climatiques*<sup>51</sup>, le CESE préconise d’accélérer le processus de

---

<sup>49</sup> [Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques](#), Rapporteur(e)s : Fanny Arav (groupe UNSA), François-Xavier Brunet (groupe Entreprises), 2022

<sup>50</sup> [Projet de loi d’orientation en faveur du renouvellement des générations en agriculture](#), Rapporteurs : Cécile Claveirole (groupe Environnement et nature), Franck Tivierge (groupe CFDT), 2023

<sup>51</sup> [Comment favoriser une gestion durable de l’eau en France face aux changements climatiques](#), Rapporteurs : Serge Le Quéau (groupe Alternatives sociales et écologiques), Pascal Guihèneuf (groupe CFDT), 2023

nécessaire sortie des pesticides en agriculture, et de renforcer les actions et les contrôles qui permettront d'atteindre les objectifs des plans Ecophyto 1 et 2.

4°) Dans ses avis *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*<sup>52</sup> et *Pour un contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française*<sup>53</sup>, le CESE a réitéré les attentes de la société civile relative à l'amélioration de la souveraineté et de la qualité de la production agricole en France, tant du point de vue environnemental que sanitaire. En particulier, le CESE estime que les projets alimentaires territoriaux constituent un vecteur efficace et regrette que les crédits dévolus à l'action « politique de l'alimentation pour la souveraineté alimentaire » (programme 206-08) soit réduits de 15 %.

---

## Mission « Aide publique au développement » - programmes 110, 365, 209, 370, 384

Après une baisse de 1,3 Md€ à 4,4 Md€ dans le PLF 2025, cette mission subit à nouveau une baisse de 0,7 Md€, soit -16 % pour atteindre 3,7 Md€ dans le PLF 2026.

---

### Position du CESE

**La baisse de 0,7 Md€ des crédits** inquiète le CESE qui s'est exprimé dans plusieurs avis sur (i) l'importance d'atteindre le seuil de 0,55 % de notre revenu national brut consacré à l'aide publique au développement (avis *Développement solidaire et lutte contre les inégalités mondiales : se donner les moyens d'agir*<sup>54</sup>), (ii) sur les priorités de l'aide aux pays les moins avancés (inscrite dans la loi dite LOPDSIM - ) et (iii) sur l'impératif de se positionner sur la trajectoire de 0,7 % (avis *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*<sup>55</sup> ).

**Le CESE regrette par ailleurs la complexité**, le manque de transparence comptable et l'insuffisante redevabilité caractérisant le déploiement de l'aide publique au développement (avis *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*<sup>56</sup>). En effet, L'article 3 de la loi

---

<sup>52</sup> *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*, Rapporteurs : Jean-Louis Joseph (groupe des Non-inscrits) et Dominique Marmier (groupe Familles), 2020

<sup>53</sup> *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*<sup>53</sup> et *Pour un contrat ambitieux entre l'agriculture et la société française*, Rapporteur(e)s : Christophe Grison (groupe de la coopération) et Franck Tivierge (groupe de la CFDT), 2023

<sup>54</sup> *Développement solidaire et lutte contre les inégalités mondiales : se donner les moyens d'agir*, Rapporteur : Jean-Marc Boivin (groupe des Associations), 2023

<sup>55</sup> *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*, Rapporteur(e)s : Marie Trellu-Kane (groupe des Associations), Olivier Mugnier (groupe de la Coopération), 2020

<sup>56</sup> Op. Cit.

du 4 août 2021 indique que le Gouvernement doit transmettre au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> juin de chaque année, un rapport global sur la politique d'aide publique au développement. Sur cette base, un débat en séance publique a lieu à l'Assemblée nationale et au Sénat, ainsi qu'au Conseil économique, social et environnemental (CESE), au Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDI) et à la Commission nationale de la coopération décentralisée. Le CESE se tient à disposition pour l'organisation de ce débat.

---

## Mission « Culture » - programme 175 et 131

Les crédits de la mission sont en baisse de 4,3 % par rapport à 2025, avec certaines actions du programme 175 (Patrimoines) et Crédit (131) en forte réduction : baisse de 20,8 % (à 473,1 M€) pour les Monuments historiques et patrimoine monumental (175-01) et de 13,0 % (à 273 M€) pour le Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelles (131-02).

---

### Position du CESE

Le CESE accorde une attention soutenue à l'action culturelle et les moyens qui lui sont dévolus, du fait notamment qu'il y voit un ingrédient indispensable à l'expression individuelle et collective ainsi qu'à la vitalité démocratique dans nos territoires. Dès 2017 dans son avis *Vers la démocratie culturelle*<sup>57</sup>, le CESE préconisait d'augmenter le budget du ministère de la culture (préconisation 29).

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

Dans sa résolution *Crise du secteur culturel : l'urgence d'agir*<sup>58</sup>, le CESE avait pourtant interpellé les pouvoirs publics sur le « syndrome d'une culture non essentielle » et les risques d'un « affaiblissement grave de la place de la culture dans la vie de nos concitoyens » sur l'uniformisation des esprits et les effets sur la démocratie. Il rappelait l'objectif d'un budget du ministère de la culture égal à 1 % du budget de l'État, objectif dont on s'éloigne.

---

<sup>57</sup> [\*Vers la démocratie culturelle\*](#), Rapporteur : Marie-Claire Martel (groupe des Associations)

<sup>58</sup> [\*Crise du secteur culturel : l'urgence d'agir\*](#), Rapporteur : Vincent Moisselin (groupe des Entreprises)

## Mission « Cohésion des territoires » - programmes 109, 135 et 147

L'essentiel de ce programme (72 %) concerne l'aide à l'accès au logement (programme 109) dont les crédits sont en baisse de 3,51 % à 16,1 Md€. Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » subit une baisse de 19,2 % à 2,0 Md€ tandis que le programme 147 « Politiques de la ville » bénéficie d'une hausse de 6,9 % à 0,6 Md€ (l'action 147-04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » passe de 50 M€ à 116 M€, soit une hausse de 132 %). Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », subit une baisse de 19,2 % à 2,0 Md€ tandis que le programme 147 « Politiques de la ville » bénéficie d'une hausse de 6,9 % à 0,6 Md€ (l'action 147-04 « Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie » passe de 50 M€ à 116 M€, soit une hausse de 132 %).

---

### Position du CESE

Les objectifs de production de logements sociaux n'apparaissent pas clairement dans le PLF 2026, qui ne procure pas non plus de données actualisées sur l'atteinte ou non des objectifs de 2025 (100 000 de nouveaux logements). Dans son avis *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques*<sup>59</sup>, le CESE préconise de fixer un objectif de production de 750 000 logements sociaux en cinq ans dont au moins 40 % de très sociaux, en mettant en œuvre différentes mesures pour les bailleurs sociaux (notamment, abandon de la réduction du loyer de solidarité, retour à la TVA de 5,5% instauration d'un taux très social de 2,1% pour les prêts locatifs aidés d'intégration -PLAI-, reconstitution d'un haut niveau du Fonds national des aides à la pierre, maintien pendant 15 ans de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour la construction de logements sociaux neufs et sa compensation intégrale par l'État aux collectivités territoriales).

Le CESE se félicite que les moyens dédiés au programme national de renouvellement urbain (NPNRU), dans le cadre de l'action 04 du programme 147, soient plus que doublés à 116 M€, qui pourront bénéficier à 216 quartiers d'intérêt national et 264 quartiers d'intérêt régional. Cela va dans le sens des réflexions menées par le groupe de travail du CESE sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> *L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologique*, Rapporteurs : Marie-Noëlle Lienemann (groupe de la Coopération), Maud Lelièvre (groupe Environnement et Nature), 2025

<sup>60</sup> Coprésidents : Souâd Belhaddad (groupe des Associations) et Majid El Jarroudi (groupe Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale), 2024

## Mission « Écologie, développement et mobilités durables » – programmes 203, 345

Les crédits sont en hausse de 5,71 %, à 24,2 Md€, en cohérence avec les politiques publiques de transition écologique : transports collectifs (+131 % à 1,7 Md€, programme 203-44), prévention de risques (+87 % à 2,6 Md€, programme 181), éolien terrestre (+358 % à 1,1 Md€, programme 345-09-01)

En baisse de 94 %, le soutien dans les zones non connectées (ZNI) ne dispose plus que d'une enveloppe de 114 M€.

Le Fonds vert connaît pour la deuxième année consécutive une baisse significative, passant de 2,5 Md€ de crédits en 2024 à 1,2 Md€ en 2025 et 0,65 M€ dans le PLF 2026.

---

### Position du CESE

Si le CESE se félicite que le gouvernement accorde globalement des moyens en hausse à la mission Écologie, développement et mobilité durables, conformément aux avis rendus par le CESE *Pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses<sup>61</sup>, Climat, cyber, pandémie : le modèle assurantiel français mis au défi des risques systémiques<sup>62</sup>* ou encore son avis sur l'éolien terrestre (*Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?<sup>63</sup>*), il alerte sur deux points :

1°) La nouvelle baisse de la dotation du Fonds vert est préoccupante au moment où la France élabore son plan national de restauration de la nature, en application du règlement (UE) 2024/1991 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature. Le Fonds vert joue en effet un rôle essentiel pour accompagner des collectivités et les acteurs privés (ex : fédérations de chasseurs, propriétaires privés de forêts, zones humides, etc.) dans la mise en œuvre des actions de restauration (cf. CESE, avis Restauration de la nature : face à l'urgence, donnons l'envie d'agir, janvier 2025).

2°) En ce qui concerne le financement de la politique de l'eau, le CESE regrette que le taux de TVA différencié appliqué pour l'eau potable (5,5 % pour la distribution, 10 % pour l'assainissement) ne soit pas harmonisé à 5,5 %, comme le recommandait le CESE dans son avis *Comment favoriser une gestion durable de l'eau (quantité, qualité, partage) face aux changements climatiques ?<sup>64</sup>* avril 2023. Cela permettrait aux comités de bassin d'augmenter à due concurrence, à prix de l'eau constant, les

---

<sup>61</sup> [\*Pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses\*](#), Rapporteur : Sébastien Mariani (groupe de la CFDT), 2023

<sup>62</sup> Op. Cit.

<sup>63</sup> [\*Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?\*](#) Rapporteur(e)s : Claire Bordenave (Groupe CGT) et Nicolas Richard (Groupe Environnement et nature), 2023

<sup>64</sup> Op Cit.

taux de redevances et donc les recettes des agences de l'eau afin que celles-ci puissent davantage cofinancer des investissements structurants (ex : renouvellement du réseau de distribution, stations d'épuration capables de traiter certains micropolluants). Dans le même esprit, il est dommageable que l'État n'ait pas supprimé le plafond de recettes des agences de l'eau ("plafond mordant") alors que la mesure 39 du « Plan eau » présenté en mars 2023 prévoyait cette suppression pour 2025.

---

## Mission « Enseignement scolaire » - programmes 140, 141, 230, 139 et 143

Les crédits de la mission augmentent légèrement (+1,1 %, soit +1 Md€), l'objectif affiché étant surtout de stabiliser les ressources pour l'enseignement en classe et soutenir l'inclusion.

Sur les programmes 140 et 141 (enseignement scolaire public du premier et du second degrés), la hausse est modérée ( $\approx +1,5 \%$ ), tirée par l'augmentation de la masse salariale.

Les programmes 230 « Vie de l'élève » et 139 « Enseignement privé » voient un léger ajustement à la baisse de 0,5 % soit respectivement -42 M€ et -44 M€.

La forte baisse apparente de la « Formation des personnels enseignants » dans le 1<sup>er</sup> degré provient principalement d'une révision de la méthode de ventilation des crédits de personnel et ne traduit pas, en tant que telle, un effort pédagogique supplémentaire.

---

### Position du CESE

Le CESE prend acte de la hausse des crédits 2026 pour le premier degré, le second degré et l'enseignement technique agricole, toutefois inférieure aux prévisions d'inflation, mais souligne que cette progression reste largement « mécanique », tirée par la masse salariale et les mesures générales (rémunérations, avancements, charges), sans traduire un renforcement net de l'offre éducative ou à renforcer l'attractivité des métiers. Le CESE regrette les faibles améliorations en termes de réussite de tous les élèves (temps d'enseignement, accompagnements, inclusion, mixité, soutien social) et juge ces progressions insuffisantes au regard de l'ambition d'une École plus juste, plus efficace et mieux outillée dans les territoires à l'instar de ses préconisations dans son rapport *Réussite à l'École, réussite de l'École*<sup>65</sup>.

Sur les actions de formation des personnels enseignants au sein des différents programmes, le CESE conteste des changements de périmètre et de méthode comptable qui brouillent la lecture de l'effort réel : des corrections « techniques » peuvent masquer des coupes ou des stagnations.

---

<sup>65</sup> *Réussite à l'École, réussite de l'École*, Rapporteur : Bernadette Groison (groupe Alternatives sociales et écologiques), 2024

Par ailleurs, les créations de postes en faveur du ministère de l'Éducation nationale affichées sont un solde qui masque la suppression de 4600 postes d'enseignants, même si 1200 postes d'AESH sont créés et la réforme du recrutement permet de rémunérer – et de compter budgétairement – 9000 lauréats sélectionnés au niveau licence.

Le CESE avait déjà alerté en 2024 dans sa contribution au PLF pour 2025 sur la suppression planifiée de 4000 postes d'enseignants. Cette mesure a finalement été abandonnée. Si le recrutement au niveau licence est mentionné dans l'avis *Réussite de l'école, réussite à l'école*<sup>66</sup> (2024) comme un moyen d'orienter les jeunes, notamment ultramarins, vers les métiers de l'enseignement, le CESE, dans ce même avis, préconise de « garantir les moyens de l'école » après en avoir redéfini et priorisé ses finalités. Cet avis rappelle plus généralement les besoins importants pour remplacer les postes vacants, réduire les effectifs par classe, pouvoir les postes dans les zones défavorisées – quartiers, zones ultramarines – ou prendre en charge des missions insuffisamment exercées faute de moyens.

Comme le précise l'avis *Réussite à l'École, réussite de l'École*, il s'agit aussi d'assurer l'inclusion de tous les enfants et leur réussite, de garantir la mixité sociale et de lutter contre les inégalités sociales à l'École. De plus, la baisse prévisionnelle des effectifs ne doit pas être utilisée pour réduire les effectifs d'enseignants, mais au contraire comme une opportunité d'améliorer les conditions d'étude et de réussite de tous les élèves et les conditions de travail de l'ensemble des professionnels du monde de l'éducation (enseignantes, enseignants, Atsem, AESH...).

Bien que le CESE soit conscient des impératifs en matière de finances publiques, il ne peut cautionner la réduction des moyens d'une priorité essentielle de la nation dans un contexte où la réussite de tous les élèves doit redevenir une priorité

Le CESE rappelle sa volonté de voir se concrétiser des engagements pluriannuels lisibles et évaluables pour la formation initiale des personnels de l'éducation, permettant de sécuriser une entrée progressive dans le métier avec un haut niveau de savoirs disciplinaires et de compétences didactiques (préconisation 2 de l'avis *Réussite à l'école, réussite de l'école*<sup>67</sup>) et, pour la formation continue, centrée sur les besoins individuels et collectifs des enseignants (préconisation 13 de l'avis *Réussite à l'école, réussite de l'école*<sup>68</sup>).

Par ailleurs, le CESE attire l'attention sur le déploiement des nouveaux programmes d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle. Dans son avis *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*<sup>69</sup>, le CESE prévoit la création d'un temps dédié à

---

<sup>66</sup> Op. Cit

<sup>67</sup> Op. Cit.

<sup>68</sup> Op. Cit.

<sup>69</sup> *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, Rapporteur(e)s : Cécile Gondard-Lalanne (groupe Alternatives sociales et écologiques), Eianne Jeanne-Rose (groupe des Organisations étudiantes et des mouvements de jeunesse), 2024.

cet enseignement (préconisation 15) et en instituant des référents référentes EVARS dans chaque établissement et d'en assurer leur formation (préconisation 16).

Au-delà, le CESE déplore que le budget ne mobilise pas assez de leviers structurants. Le CESE souligne que les créations nettes d'ETP restent insuffisantes pour résorber le déficit de remplacement par des titulaires et réitère l'importance d'améliorer le taux d'encadrement afin de se rapprocher des niveaux observés chez nos voisins européens. De plus, à l'encontre des recommandations du CESE, la mixité sociale n'est pas un objectif affiché et n'est pas adossée à une enveloppe dédiée ni à des cibles chiffrées dans le PAP. Par ailleurs, les fonds sociaux ne font l'objet d'aucune hausse alors que le CESE recommande que les procédures d'attribution soient facilitées et que le recours à ces fonds soit étendu. De plus, les actions éducatives complémentaires reculent (-14 %), ce qui fragilise le bien-être, la vie démocratique des élèves et les temps d'accompagnement, autant de sujets qui font l'objet de préconisations du Conseil.

S'agissant des territoires ultramarins, aucun plan éducatif pluriannuel spécifique n'est isolé dans la mission scolaire à l'encontre des préconisations du CESE, alors qu'il s'agit de rejoindre un niveau d'éducation équivalent à celui de la moyenne nationale en mobilisant les moyens humains et financiers nécessaires.

---

## Mission « Immigration, asile et intégration » - programme 303

Si les crédits totaux de la mission augmentent de 3,8 % (+ 79,8 M€), les autorisations d'engagement augmentent de 25,2 % (+450,8 M€) avec un recentrage des moyens sur la rétention et l'éloignement (objectif porté à 70 %) et la mise en œuvre du Pacte européen.

Sur l'action 02 « Garantie de l'exercice du droit d'asile », les AE progressent de 241,6 M€ (+22 %) tandis que les CP reculent -2 % (-24,7 M€), avec un parc d'hébergement en baisse passant de 113 258 à 111 855 places et des besoins pour l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) compensés par des subventions européennes et l'accélération des décisions.

Sur l'action 03 « Lutte contre l'immigration irrégulière », la dynamique est tirée par de nouveaux investissements dans le cadre du plan pour les centres de rétention administrative (CRA) « CRA 3000 » avec l'augmentation des AE de 87,5 % (+203,4 M€) et des CP de 40,5 % (+94,6 M€).

---

### Position du CESE

**Le PLF 2026 s'éloigne sur ce sujet des préconisations du CESE en faveur d'une humanisation des parcours et d'une intégration renforcée des demandeurs d'asile et des immigrés** exprimés dans ses avis *Parcours et politiques d'accueil des*

*demandeurs et demandeuses d'asile dans l'UE<sup>70</sup>, Migrations et Union européenne : Vers une nouvelle vision des politiques migratoires<sup>71</sup> et Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030<sup>72</sup>.* L'effort budgétaire est principalement orienté vers des investissements de rétention et l'augmentation des objectifs d'éloignement portés à 70 % avec une hausse des crédits pour la garantie de l'exercice du droit d'asile qui provient surtout de surcoûts unitaires cachant en fait une diminution de l'offre effective d'hébergement d'urgence.

1°) Dans la continuité de ce constat, les autorisations d'engagement de l'action 2 « Garantie de l'exercice du droit d'asile » augmentent 240 M€ en PLF 2026 (+22 %), tandis que les crédits de paiement reculent eux de 2 %. Cette évolution tient d'abord à la reconduction annuelle des marchés HUDA (Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile) et CAES (Centre d'Accueil et d'Examen des Situations) à un coût unitaire revalorisé, combinée à un phasage des paiements qui vont nécessairement s'accumuler. Surtout, le dispositif national d'accueil diminue en volume, passant de 113 258 places en 2025 à 111 855 places en 2026, ce qui accroît de fait le nombre de personnes non hébergées et renchérit mécaniquement les dépenses d'ADA (Allocation pour Demandeur d'Asile) majorée sans améliorations des conditions de vie des demandeurs d'asile ce qui va à l'encontre des préconisations du CESE de renforcer l'offre d'accueil et d'harmoniser par le haut les conditions matérielles (hébergement effectif, prise en charge) via des dispositifs intégrés de premier accueil.

2°) Parallèlement, le CESE note que dans sa gestion budgétaire de la dotation ADA « demandeurs d'asile », le PLF 2026 privilégie des ajustements de gestion et des financements européens de substitution plutôt qu'un renforcement pérenne des moyens d'accueil et d'accompagnement recommandés par le CESE. Alors que la directive « Accueil » accroît le besoin brut d'ADA de 25,2 M€, cette dotation demandeurs d'asile est réduite de 246,6 M€ à 222,2 M€ (-10 %) par mobilisation du FAMI (Fonds d'Asile Migration Intégration), par récupérations sur cartes inactives et par la réduction de la durée d'indemnisation liée à des délais d'instruction plus courts et l'augmentation du budget de l'OPFRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides).

3°) Enfin, la lutte contre l'immigration irrégulière concentre la plus forte dynamique budgétaire, avec des autorisations d'engagement qui passent de 232,4 M€ en 2025 à 435,8 M€ en 2026 (+87,5 %) et des crédits de paiement de 233,3 M€ à 327,9 M€ (+40,5 %), principalement du fait d'un pic d'investissements immobiliers en centres de rétention administrative et zones d'attente (266,7 M€ d'AE et 156,2 M€ de CP) dans la trajectoire du plan « CRA 3000 », tandis que l'objectif d'éloignement est porté à 70 %. Cette priorité sécuritaire renforce les capacités de rétention et d'éloignement sans répondre aux préconisations du CESE en faveur d'une politique

---

<sup>70</sup> *Parcours et politiques d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans l'UE*, Rapporteur(e)s : Emelyn Weber (groupe des Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse), Paul Fourier (groupe CGT), 2018

<sup>71</sup> *Migrations et Union européenne : Vers une nouvelle vision des politiques migratoires*, Rapporteur(e)s : Kenza Ocansey (groupe des Organisations étudiantes et des mouvements de jeunesse), Françoise Sivignon (groupe des Associations), 2023

<sup>72</sup> *Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*, Rapporteur(e)s : Marie-Hélène Boidin Dubrule (groupe des Entreprises), Stéphane Junique (groupe de la Mutualité), 2019

d'asile plus humaine, de voies légales élargies et d'un accueil renforcé, telle qu'énoncée dans son avis *Parcours et politiques d'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans l'UE*<sup>73</sup>.

---

## Mission « Justice » - programmes 166, 107, 101 et 310

Les crédits de la mission progressent d'environ de 2,9 % (+372 M€) avec un schéma d'emplois de +1 600 ETP, afin de réduire les délais, améliorer la prise en charge et moderniser les outils.

Le programme 166 (Justice judiciaire) est renforcé avec environ 660 ETP (Magistrats et greffiers) et des moyens courants supplémentaires, tandis que le programme 107 (Administration pénitentiaire) voit ses crédits augmenter de 4,1% (+222 M€) avec pour objectif de moderniser les moyens de lutter contre la surpopulation avec environ 3 000 places programmées (1 500 en quartiers de semi-liberté et 1 500 en « courtes peines ») et environ 830 places nettes livrées en 2026.

Le programme 101 (Accès au droit et à la justice), pour l'aide aux victimes et l'accompagnement des justiciables, voit également son budget faiblement augmenter de 0,8 % ; le programme 310 (Conduite et pilotage de la politique de la justice) est soutenu de 1,8 % pour professionnaliser les agents et accélérer la modernisation.

---

### Position du CESE

**Le CESE prend acte de l'effort visant à désengorger l'administration pénitentiaire et à moderniser le parc, ainsi qu'à renforcer l'accès au droit et l'aide aux victimes. Cependant, conformément à son avis *Le sens de la peine*<sup>74</sup>, il alerte sur une trajectoire maintenant la centralité de la prison, avec des objectifs d'occupation encore très élevés et un manque toujours prononcé quant à l'explication, la dignité et l'individualisation de la peine.**

Pour l'administration pénitentiaire, l'augmentation des crédits dans ce PLF 2026 est principalement tirée par les investissements immobiliers destinés à livrer quelques nouvelles places et à moderniser le parc. Le CESE alerte cependant sur cette trajectoire qui ne desserre pas la pression d'occupation en maintenant un taux d'occupation cible à 169 % en maisons d'arrêt là où le CESE appelle à converger vers 100 % et à enclencher une régulation à la sortie (seuil d'alerte, libération sous contrainte, aménagements de peine). Le Conseil rappelle que les dynamiques d'entrée et la densité carcérale actuelles minent la dignité et les chances de

---

<sup>73</sup> Op. Cit.

<sup>74</sup> *Le sens de la peine*, Rapporteur(e)s : Danièle Jourdain Menninger (groupe des Associations), Alain Dru (groupe CGT), 2023

réinsertion réussie, et plaide pour limiter la détention provisoire et créer une peine de probation réellement autonome, avec des SPIP (Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation) et partenaires (santé, logement, emploi, formation) effectivement dotés pour réduire la récidive.

Au-delà des murs, en termes de justice judiciaire, le CESE réitère ses préconisations visant à replacer la peine dans un parcours lisible, compris et individualisé. Ainsi, il se félicite des renforcements prévus dans le PLF 2026 pour l'aide juridictionnelle et l'aide aux victimes, ainsi que des outils numériques de suivi, mais souligne l'importance qu'ils servent bien un double objectif tel que recommandé dans son avis *Le sens de la peine*<sup>75</sup>.

Comme l'avis le rappelle, il faut d'abord que la peine soit expliquée de façon claire et accessible, aussi bien aux victimes qu'aux personnes condamnées et à la société grâce à une information plus précoce, des décisions davantage motivées et un suivi notifié de manière systématique, appuyé par une justice restaurative et une médiation réellement renforcée. Il est ensuite nécessaire d'appuyer l'individualisation des peines et ce, de manière coordonnée grâce à divers dispositifs, tels que des enquêtes de personnalité approfondies afin d'éclairer le juge sur la peine la mieux adaptée, un projet d'alternative solide (hébergement, soins, droits) ou des parcours de formation territorialisés et une continuité forte entre la formation en détention et la possibilité d'embauche à la sortie.

---

## Mission « Outre-mer » - programmes 138 et 123

Les crédits de la mission diminuent de 5,1 % (-153 M€) et les autorisations d'engagement de 17,8 % (- 628 M€). Si la mission cherche à améliorer la soutenabilité en diminuant le reste à payer sur les projets en cours, elle le fait en réduisant sensiblement les nouveaux engagements et en resserrant le soutien à l'emploi.

Sur le programme 138 « Emploi Outre-mer », le soutien aux entreprises diminue (-18,9 % soit -344 M€) du fait de la réforme LODEOM (Loi pour l'Ouverture et le Développement Économique de l'Outre-Mer) (barèmes simplifiés et recentrés sur bas salaires), ce qui allège les exonérations et resserre l'appui au tissu TPE-PME.

Sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », les autorisations d'engagement baissent (-20,8 % soit 285 M€) et les crédits de paiement augmentent (+22,4 % soit 188 M€) pour réduire les restes à payer en donnant la priorité aux CCT/CDEV (Contrats de Convergence et de Transformation/Contrats de Développement) déjà signés et aux fonds de reconstruction (Mayotte, Nouvelle-Calédonie, La Réunion) avec moins de nouveaux engagements pérennes.

---

<sup>75</sup> Op. Cit.

---

## Position du CESE

**Le CESE alerte le gouvernement sur la réforme proposée dans cet article, qui pourrait porter atteinte à l'investissement productif dans les Outre-mer. Il recommande donc au gouvernement d'y renoncer.**

La trajectoire de désendettement budgétaire observée dans ce projet annuel de performances cherche à répondre à une soutenabilité à court terme, mais s'écarte largement des recommandations du CESE de maintenir un effort d'investissement massif et continu, notamment pour le rattrapage des infrastructures et la péréquation entre collectivités tels qu'exprimés dans ses avis *10 préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer<sup>76</sup>* (préconisation 7), *Avis de suite-Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer<sup>77</sup>* (préconisations 2, 5, 9, 10 et 11), *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer<sup>78</sup>* (Préconisations 1, 2 et 3) et *Mieux connecter les Outre-mer<sup>79</sup>* (préconisations 1, 6, 12, 15 et 17).

1°) Les baisses du programme 138 (Emploi Outre-mer) réduisent sensiblement le soutien aux entreprises de 343,71 M€ (-18,86 %), du fait de la révision des exonérations LODEOM (Loi pour l'Ouverture et le Développement Économique de l'Outre-Mer). Le CESE alerte sur l'impact potentiel que cette baisse de budget pourrait avoir sur le tissu économique local constitué majoritairement de TPE-PME. Par ailleurs, le CESE recommande de soutenir le pouvoir d'achat et l'activité économique dans ces territoires et alerte sur le risque pro-cyclique d'un resserrement budgétaire au moment où l'activité et l'emploi devraient être confortés.

2°) Alors que la situation dans les Outre-mer appelle effectivement à l'augmentation des crédits en faveur de l'investissement public et privé, le CESE regrette que le PLF 2026 privilégie le règlement d'opérations déjà contractualisées au détriment de nouveaux engagements permettant d'alimenter un programme d'investissements pérenne. La diminution des autorisations d'engagements de 20,78 % (-285 M€) pour le programme 123 (Conditions de vie Outre-mer) cherche à réduire les restes à payer et soulager la trésorerie à court terme, au risque de produire des effets délétères à moyen terme. L'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) préconise à l'inverse d'améliorer la connexion aux réseaux de transport et de communication (déploiement de la fibre, datacenter), d'investir dans les infrastructures portuaires et aéroportuaires, d'accélérer la transition énergétique, de renforcer l'autonomie alimentaire et d'investir dans les services publics et les structures liées aux évolutions démographiques (crèches, écoles, formations supérieures, hôpitaux).

Malgré la situation budgétaire contrainte, le CESE souligne la nécessité de maintenir les financements nationaux qui permettent de mobiliser des cofinancements

---

<sup>76</sup> [10 préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer](#), Rapporteurs : Véronique Biarnaix-Roche (groupe CFE-CGC), Ghislaine Arlie (groupe Outre-mer), 2023

<sup>77</sup> [Avis de suite-Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer](#), Rapporteur(e)s : Inès Bouchaut-Chevy (groupe Outre-mer), Olivier Mugnier (groupe Coopération), 2022

<sup>78</sup> Op. Cit.

<sup>79</sup> Op. Cit.

européens importants (FEDER – Fonds européen de Développement régional), dans un contexte où les collectivités territoriales ont peu de ressources fiscales propres.

Le CESE réitère ses préconisations de maintenir un effort d'investissement continu, de sécuriser des trajectoires pluriannuelles lisibles et d'adapter la péréquation aux surcoûts ultramarins, afin de garantir la continuité des services essentiels et le rattrapage des infrastructures. Le CESE regrette que PLF 2026 s'écarte de cette logique d'amorce et d'accélération durable des chantiers, qui fragilise la capacité des territoires à programmer, cofinancer et livrer les projets que le CESE juge prioritaires.

---

## Mission « Recherche et enseignement supérieur » - programmes 172 et 192

La mission bénéficie d'une augmentation de crédits de +1,87 % par rapport à 2025.

1°) On note l'absence de dispositions relatives au crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) (programme 172).

2°) On note une augmentation de 194 M€ (+841 %) pour le soutien et la diffusion de l'innovation technologique (programme 192-02).

---

### Position du CESE

**Dans un contexte de restriction budgétaire, le CESE salue la légère augmentation de crédit consacrée à cette mission, mais note qu'elle ne suffira pas, et de loin, à tendre vers l'objectif d'un niveau de dépense en faveur de l'enseignement supérieur de 2 % du PIB ainsi que, pour la recherche, de 3 % du PIB.**

1°) La hausse de 1 % des crédits, à 15,6 Md€, proposée pour le programme 150 est à saluer compte-tenu du contexte budgétaire contraint. Néanmoins, considérant qu'il s'agit d'un investissement d'avenir majeur pour notre pays, le CESE estime que l'effort reste insuffisant. Dans son avis *Investir dans l'avenir : rebâtir un service public de l'enseignement supérieur*<sup>80</sup>, le CESE préconise « de rehausser le niveau de financement en faveur de l'enseignement supérieur à 2 % du PIB par an (hors budget recherche). L'augmentation du financement public pour les universités doit correspondre à une augmentation d'un milliard par an sur 10 ans, dans le cadre d'un plan pluriannuel de financement ».

Pour le CESE, il est crucial d'engager un effort de long terme pour le renforcement des conditions d'enseignement dans le supérieur, l'objectif étant de préparer les étudiants et les étudiantes à acquérir les compétences exigées dans le monde socio-

---

<sup>80</sup> *Investir dans l'avenir : rebâtir un service public de l'enseignement supérieur*, Rapporteur : Kenza Ocansey (groupe des Organisations étudiantes et des mouvements de jeunesse), 2025

économique d'aujourd'hui et de demain. Cela ne pourra se faire sans un renforcement substantiel des ressources dédiés à l'enseignement supérieur.

En 2024, 17 593 entreprises ont été bénéficiaires du CIR, pour un montant total de dépenses fiscales de 8,1 Md€.

2°) Dans son avis *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir*<sup>81</sup>, le CESE recommande de réformer et sécuriser le CIR pour une meilleure efficacité de l'usage des fonds publics, en facilitant l'accès aux TPE/PME/ETI. Cela implique des modifications structurelles et notamment une simplification pour réduire sa complexité, une orientation dirigée et contrôlée de l'innovation, notamment en faveur de l'environnement.

3°) L'action vise à accroître les capacités d'innovation et de croissance des PME et des ETI, en accompagnant financièrement leurs projets et en facilitant la diffusion large des technologies et des processus innovants dans le tissu économique.

Le CESE reconnaît l'importance du soutien public en matière d'innovation technologique dans la sphère industrielle.

Dans sa contribution au *projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche 2021-2030*<sup>82</sup>, le CESE recommande de renforcer les investissements dans la recherche et l'enseignement supérieur, en particulier dans les domaines économiques et industriels, pour soutenir l'innovation et la compétitivité du pays. Aussi, l'avis *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir*<sup>83</sup> préconise de simplifier et faciliter l'accès au CIR pour les TPE/PME/ETI.

---

## Mission « Santé » - programmes 183

Ce budget est en hausse de 12,8 %, à 1,7 Md€ par rapport à la LFI 2025, du fait essentiellement du versement à la Sécurité sociale des recettes de la Facilité pour la Relance et la Résilience (FRR) européenne au titre du volet « Ségur investissement » du plan national de relance et de résilience (PNRR). Les programmes « Pilotage de la politique de santé publique » et « Veille et sécurité sanitaire » sont en baisse, tandis que celui de la « Prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation » ainsi que de la « Modernisation de l'offre des soins » sont en hausse.

---

<sup>81</sup> [Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?](#) Rapporteur(e)s : Pascal Guihéneuf (groupe de la CFDT), Michèle Salvadoretti (groupe Entreprises), 2025

<sup>82</sup> [Contribution au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche 2021-2030.](#) Rapportrice : Sylviane Lejeune (groupe CGT), 2020

<sup>83</sup> Op. Cit.

---

## Position du CESE

Le CESE a exprimé des positions fortes et formulé des préconisations sur plusieurs des questions identifiées comme prioritaires dans les programmes « prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » (programme 204) et « protection maladie » (programme 183)<sup>84</sup> du projet annuel de performances (PAP).

---

La prévention en santé doit devenir une priorité centrale et transversale des politiques publiques. Les pays qui obtiennent les meilleurs résultats en termes d'espérance de vie en bonne santé se caractérisent par une approche intégrant le soin et la prévention. En France, seuls 2 à 6% (selon les sources et les conventions retenues), de la dépense nationale de santé sont consacrés à la prévention. Le rééquilibrage ne doit pas seulement porter sur les investissements : les enjeux portent aussi sur la formation, la connaissance, la cohérence et l'efficacité des actions.

- Il faut agir sur tous les déterminants de santé. De nombreux travaux montrent les interactions, complexes, mais bien réelles, entre la situation socio-économique, les facteurs environnementaux et la santé. De fait, les inégalités sociales et de santé sont importantes en France : inégalités de genre (les femmes vivent plus longtemps, mais plus longtemps en incapacité), inégalités entre les territoires, mais aussi de très fortes inégalités socioprofessionnelles et sociales. Ces inégalités se concrétisent, finalement, par des niveaux d'espérances de vie différents. Elles concernent aussi l'espérance de vie sans incapacité, comme le montre le suivi de cet indicateur que le CESE réalise chaque année dans le cadre de son rapport sur l'état de la France. Les moins favorisés cumulent une espérance de vie plus faible et des années vécues avec des incapacités plus nombreuses. Plus que l'exposition à un facteur de risque unique, c'est l'agrégation d'un ensemble d'expositions à différents facteurs qui crée ou renforce les risques pour la santé. Cela confirme la pertinence du concept d'exposome, qui vise à appréhender de façon globale les expositions à des facteurs environnementaux tout au long de la vie. Cette notion, portée dès l'origine par le CESE, est désormais inscrite dans la loi, mais il faut encore lui donner corps. La prévention doit s'inscrire dans une logique de parcours global : l'objectif doit être d'y intégrer les déterminants de santé que sont les conditions financières et matérielles de vie (revenus, logement, environnement, accès aux équipements de sports...), mais aussi les conditions de travail<sup>85</sup> et les autres déterminants, qui, à l'instar de l'éducation et des comportements individuels, pèsent sur les risques de développer certaines pathologies.

---

<sup>84</sup> Le CESE présentera, en 2026, un avis sur les enseignements à tirer des crises sanitaires, qui est un autre volet du programme 204.

<sup>85</sup> *Travail et santé-environnement : quels défis à relever face aux dérèglements climatiques ?* 2023, Jean-François Naton (groupe CGT)

- Pour le CESE, le renforcement de la prévention passe par le décloisonnement des missions et des rôles<sup>86</sup>. Chez les professionnels de la santé, il s'agit de valoriser les compétences et le temps consacré à la prévention et à la promotion de la santé, ce qui nécessite de renforcer certaines formations, d'en créer de nouvelles et de valoriser le travail multidisciplinaire. Il faut enfin organiser et valoriser davantage le travail de coordination qu'implique cette plus grande diversité dans les implications et instituer des professions axées sur la prévention dans différents milieux attestées par des connaissances et compétences relevant de la santé et des facteurs de risques.
- Il faut s'inscrire dans l'approche One Health/une seule santé, promue par l'OMS, et tirer les conséquences du lien étroit existant entre la santé de l'homme et le bon fonctionnement des écosystèmes. Ainsi, le CESE a préconisé d'accentuer et d'optimiser le partage, le croisement et la compatibilité, à l'échelle des territoires, des données relatives à la santé, à l'environnement, mais aussi aux conditions de travail, pour accélérer le passage de notre système de santé d'une approche curative à une approche préventive conforme au concept One health/une seule santé<sup>87</sup>.

Complexité croissante, numérisation des services... : plusieurs tendances à l'œuvre ont eu pour effet de rendre plus difficile l'accès aux droits sociaux et de santé. Le CESE a consacré un avis à l'effectivité des droits, autour d'un principe : la reconnaissance de droit de santé ne suffit pas : c'est leur application effective qu'il faut garantir. Il a ainsi par préconisé, pour les caisses de sécurité sociale, de densifier le maillage territorial des lieux d'accueil physique sans rendez-vous et de maintenir les accueils et permanences téléphoniques. Ces alternatives au numérique et un accès aux guichets de services publics de plein exercice doivent rester possibles pour tous, sur l'ensemble du territoire<sup>88</sup>.

La population française vieillit et le poids de la perte d'autonomie va aller croissant. Face à ce défi, trois principes guident les préconisations du CESE<sup>89</sup> : la perte d'autonomie n'est pas inéluctable et faut d'abord agir pour sa prévention ; il faut aussi reconnaître le rôle majeur que jouent les aidants et les professionnels de l'accompagnement ; chaque personne doit avoir le droit de faire valoir ses choix de

<sup>86</sup> [Les maladies chroniques](#), 2019, Michel Chassang (groupe des Professions libérales) et Anne Gautier (groupe de l'Agriculture)

[L'hôpital au service du droit à la santé](#), 2020, Sylvie Castaigne (groupe des personnalités qualifiées), Alain Dru, (groupe CGT), Christine Tellier (personnalité associée)

[Pour une politique publique nationale de santé-environnement au cœur des territoires](#), 2022, Rapporteures : Agnès Popelin-Desplanches (groupe Environnement et nature) et Isabelle Doresse (groupe Associations) - préconisation 5

[Pour un numérique en santé souverain, de confiance et inclusif](#), 2025, Rapporteurs : Majid El Jarroudi (groupe Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale) et Gérard Raymond (groupe Santé et citoyenneté) - préconisation 8

[Droits sociaux : accès et effectivité](#), 2024, Rapporteures : Isabelle Doresse (groupe Associations) et Catherine Pajares Y Sanchez (groupe CFDT)

[La prévention de la perte d'autonomie liée au vieillissement](#), 2023, Rapporteur : Michel Chassang (groupe Artisanat et professions libérales)

vie, à toutes les étapes de son vieillissement. La création en 2021 de la caisse nationale de solidarité autonomie ne doit pas avoir une portée simplement technique et financière : il faut couvrir ce nouveau « 5<sup>e</sup> risque » selon les principes de la Sécurité sociale, dans une logique de solidarité et d'universalité. Le CESE a préconisé l'élaborer d'une loi de programmation pluriannuelle relative à la perte d'autonomie apportant des réponses à la diversité des besoins et à la hauteur de leurs enjeux<sup>90</sup>.

La prévalence des pathologies psychiatriques est croissante. La psychiatrie de secteur est sous tension, l'offre libérale est insuffisante ou inaccessible. Dans ce contexte l'entrée dans le soin est tardive, elle se fait souvent par les urgences hospitalières déjà saturées. Le cout d'une prévention insuffisante et d'une prise en charge mal coordonnée est immense, pour les patients, les familles, les entreprises.

Le CESE a formulé des préconisations pour une entrée plus précoce dans le soin et une plus grande synergie entre les soins et l'accompagnement<sup>91</sup>. La santé mentale des enfants et des jeunes se dégrade : à la prise de conscience récente de cette réalité, doit s'ajouter une action plus forte sur les déterminants de la santé mentale. Il faut des politiques de jeunesse plus ambitieuses, qui agissent sur les conditions de vie, l'accès aux soins, à la culture, au sport, la mobilité, les rythmes scolaires. Contre le harcèlement, les violences, les discriminations, il faut donner plus de place aux compétences psychosociales (des enfants et des adultes qui les encadrent). Il faut rendre effective l'éducation au numérique pour tous et renforcer la responsabilité et la régulation des plateformes. En d'autres termes : il faut, au-delà de l'information et de la déstigmatisation, intégrer la prévention comme une priorité dans les choix de politiques publiques, dans l'action de l'État et des collectivités territoriales, dans l'organisation de l'école, dans les pratiques des entreprises<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> [Soutenir l'autonomie : les besoins et leurs financements](#), 2024, Rapporture : Martine Vignau (groupe UNSA)

<sup>91</sup> [Améliorer le parcours de soins en psychiatrie](#), 2021, Rapporteur(e)s : Alain Dru (groupe CGT) et Anne Gautier (groupe Agriculture)

<sup>92</sup> [Santé mentale et bien-être des enfants et des jeunes : un enjeu de société](#), 2025, Rapporteur : Helno Eyrley (groupe Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse)

## Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - programmes 304, 157 et 137

La mission voit ses crédits diminuer de -2,75 % par rapport à l'année 2025.

- Baisse d'1 Md€ pour la prime d'activité (-8,69 %) (programme 304-11) avec un recentrage de la prime d'activité sur les travailleurs les plus modestes et une dérogation à la revalorisation automatique du montant forfaitaire de la prime d'activité en 2026.
- Des crédits de 34,7 M€ (qui n'existaient pas dans la LFI 2025) sont par ailleurs prévus au titre de « l'amélioration de la prise en charge dans les structures de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ». Ils sont à destination de la refonte de l'accueil en pouponnière (programme 304-17).
- 10 M€ de crédits supplémentaires seront alloués pour la contractualisation avec les départements, dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et protection de l'enfance (programme 304-17)
- Baisse de 46,5 M€ pour le pilotage du programme et animation des politiques inclusives pour les personnes en situation de handicap (-65,90 %) (programme 157-13)
- Légère augmentation d'1,5 M€ du programme « égalité entre les femmes et les hommes » (+1,73 % par rapport à 2025) (programme 137)

---

### Position du CESE

#### Le CESE regrette la diminution du montant alloué à la prime d'activité.

Dans son rapport *Éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*<sup>93</sup>, le CESE recommande, non pas de réduire les minima, mais au contraire d'en simplifier l'accès, sans contreparties, pour éviter la stigmatisation des bénéficiaires et garantir des ressources et des conditions de vie décentes si essentielles à l'insertion. De plus, dans son avis *Revenu minimum social garanti*<sup>94</sup>, le CESE préconise d'ouvrir la prime d'activité à tous les jeunes avec un contrat de travail, y compris les étudiants, afin de soutenir leur pouvoir d'achat.

Concernant la refonte de l'accueil en pouponnière, la nouvelle enveloppe permettra de financer le renforcement du taux d'encadrement dans les pouponnières (un décret a été récemment publié pour réviser ce taux d'encadrement, qui datait des années 70).

---

<sup>93</sup> Op. Cit.

<sup>94</sup> *Revenu minimum social garanti*, Rapporteurs : Marie-Aleth Grard (groupe des personnalités qualifiées), Martine Vignau (groupe UNSA), 2017

Le CESE se félicite de cette avancée. Dans son avis sur *La protection de l'enfance est en danger*<sup>95</sup>, le CESE demande la publication sans délai d'un décret sur le socle minimal d'encadrement des enfants en accueil collectif, l'instauration d'un nombre maximal de mesures suivies par chaque professionnel en milieu ouvert, ainsi que la révision du taux d'encadrement dans les pouponnières, pour assurer une prise en charge sécurisée et garantir aux professionnels des conditions de travail normalisées. La recommandation du CESE n'est que partiellement couverte par cette nouvelle enveloppe, alors qu'il reste beaucoup à faire dans les autres établissements de protection de l'enfance, au-delà des pouponnières.

Ayant vocation à se déployer sur l'ensemble du territoire, la contractualisation avec les départements a pour objectif d'éviter la dégradation des situations par une diversification des prises en charge et des modalités d'intervention à domicile afin d'éviter, dans la mesure du possible, les mesures de placement en institution et améliorer la qualité de la prise en charge des publics accueillis notamment en renforçant l'accueil à dimension familiale et en accompagnant mieux la scolarité des enfants protégés.

Le CESE soutient le développement de la contractualisation avec les départements en matière de protection de l'enfance. Dans son avis *La protection de l'enfance est en danger*<sup>96</sup>, le CESE réaffirme le rôle de l'État en matière de protection de l'enfance et recommande de « *formaliser tous les deux ans, une stratégie interministérielle de prévention et de protection de l'enfance ayant pour fil conducteur la garantie d'un accompagnement optimal adapté à chaque enfant et déployé de manière égalitaire sur tout le territoire dans le cadre d'une contractualisation avec les départements* ». Cependant, le CESE regrette que ce levier financier soit trop faible.

La diminution des dépenses pour le pilotage du programme et animation des politiques inclusives pour les personnes en situation de handicap concerne uniquement les dépenses d'intervention (les dépenses de fonctionnement restant identiques entre le PLF 2025 et 2026). Le CESE déplore cette décision : dans son rapport *Enfants et jeunes en situation de handicap : pour un accompagnement global*<sup>97</sup>, il préconise que les subventions aux associations accueillant des enfants et des jeunes en situation de handicap pour des activités artistiques, culturelles, sportives, de loisirs, soient bonifiées pour leur permettre d'exercer au mieux leur mission d'inclusion.

Le CESE approuve l'augmentation du budget du programme « Égalité entre les femmes et les hommes », même si cette trajectoire reste très faible. On note une forte augmentation pour l'action « Aide universelle d'urgence pour les personnes victimes de violences conjugales » (+29 %), mais une baisse de 47 % pour l'action « Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes », destiné à soutenir des actions d'information institutionnelle et de sensibilisation des publics portées par

---

<sup>95</sup> *La protection de l'enfance est en danger*, Rapporteurs : Josiane Bigot (groupe Familles), Elisabeth Tomé-Gertheinrichs (groupe Entreprises), 2024

<sup>96</sup> Idem

<sup>97</sup> *Enfants et jeunes en situation de handicap : pour un accompagnement global*, Rapporteurs : Catherine Pajares y Sanchez (groupe de la CFDT), Samira Djouadi (groupe Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale), 2020

l'État. Dans le cadre de sa contribution au *Tour de France de l'égalité*<sup>98</sup>, le CESE a demandé l'accroissement significatif du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » ainsi que des crédits dédiés aux actions interministérielles en faveur de l'égalité. Il demande particulièrement l'augmentation des moyens dédiés à la lutte contre les violences faites aux femmes et un fléchage des crédits affectés.

---

## Mission « Sport, jeunesse et vie associative » - programmes 219 et 163

Les crédits de cette mission augmentent de +1,87 % par rapport à 2025.

- Diminution de -126,5 M€ pour le programme 219 « Sport » (-18,24 %) avec notamment une baisse de moitié pour la promotion du sport pour le plus grand nombre (219-01) et une augmentation pour le développement du sport de haut niveau (programme 219-02).
  - Une baisse de -221,5 M€ pour le programme 163 « Jeunesse et vie associative » (-26 %), découlant notamment de l'extinction du service national universel. On note aussi :
    - Une diminution de 26 % du budget pour le développement de la vie associative (programme 163-01)
    - Une coupe importante dans le développement du service civique (programme 163-04)
- 

### Position du CESE

**Le CESE déplore l'importante baisse de crédits concernant l'action pour la promotion du sport pour le plus grand nombre dont la dotation en faveur de l'Agence nationale du Sport (ANS) représente plus de la moitié des crédits budgétaires affectés à cette action.**

Le PJL 2026 prévoit notamment la baisse significative des autorisations d'engagement pour l'ANS (-108 M€), la réduction du Pass'Sport (-35 M€), la baisse des crédits pour les 2 heures de sport au collège (-7 M€), et le gel ou le report des investissements dans les équipements sportifs de proximité (plan « Génération 2024 ») avec une baisse des autorisations d'engagement de 18 %. Dans son avis *L'accès du plus grand nombre à la pratique d'activités sportives et sportives* le CESE préconise pour financer les politiques en faveur de l'accès du plus grand nombre à la pratique d'APS de recourir à un financement majoritairement assis sur le sport. L'augmentation des plafonds de prélèvement sur les recettes de la Française des jeux (mesure que la privatisation envisagée peut remettre en cause), des paris sportifs en ligne et du produit des droits de retransmission télévisuelle permettra

---

<sup>98</sup> [Contribution au Tour de France de l'égalité](#), Rapporteur : Cristelle Gillard (groupe CGT-FO), 2018

d'assurer en particulier la péréquation entre les territoires prioritaires (QPV, territoires ruraux, outre-mer) et les bénéficiaires.

Le CESE se félicite de l'augmentation de +7,6 % en faveur du développement du sport de haut niveau, ayant pour principal objectif le renforcement du travail collaboratif entre les établissements (mutualisation, partage d'outils et d'expériences, travaux techniques thématiques conduits par 8 équipes projet, etc.) afin d'améliorer la qualité de l'accompagnement des sportifs de haut niveau sur l'ensemble du territoire. Dans son rapport *L'économie du sport*<sup>99</sup>, le CESE préconise la création d'un statut du sportif de haut niveau afin d'aider financièrement les athlètes qui concourent au spectacle sportif sans bénéficier des ressources des sportifs professionnels.

L'avis *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique*<sup>100</sup> recommande d'augmenter significativement les subventions de l'État et des collectivités territoriales destinées aux associations. Le CESE regrette la baisse de 26 % (soit 220 M€) pour la jeunesse et la vie associative Ceci s'avère d'autant plus crucial aujourd'hui que le contexte budgétaire contraint se traduira par un recours croissant des populations vulnérables vers le tissu associatif.

Par ailleurs, la coupe de 19,7 % (soit 114 M€) dans le développement du service civique va à l'encontre des préconisations du CESE présentées dans l'avis *Service civique, quel bilan ? Quelles perspectives ?*<sup>101</sup> En effet, le CESE estime prioritaire de promouvoir ce dispositif. Afin d'atteindre tous les jeunes, y compris ceux considérés comme éloignés de la sphère étudiante et du monde du travail, le CESE encourage à recourir à une multiplicité de canaux de diffusion des offres de mission.

Le CESE prend note de la stabilisation des moyens accordés au volet 1 du Fonds de développement de la vie associative (FDVA-1), qui concourt notamment au financement des plans de formation des associations. Avec 8,1 millions d'euros inscrits pour 2026, le montant des crédits inscrits pour le FDVA 1 sur le programme 163 est effet similaire à celui des années précédentes. Le CESE préconise dans son avis *L'engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté* de simplifier et de promouvoir le volet Formation du Fonds de développement de la vie associative (FDVA-1), en particulier auprès des petites et moyennes associations. Pour atteindre cet objectif, le CESE préconise de développer ce FDVA, notamment par une augmentation significative de l'enveloppe budgétaire allouée pour accompagner effectivement l'extension du Fonds.

De plus, la fin de l'exonération de la taxe d'apprentissage pour les associations et fondations, déjà appliquée aux mutuelles en 2025, représente un coût supplémentaire global compris entre 198 et 327 millions d'euros pour l'ensemble des associations.

---

<sup>99</sup> *L'économie du sport*, Rapporteur(e)s : Bernard Ansalem (groupe des Personnalités Qualifiées), Mohamed Mechmache (ancienne Personnalité associée), 2019

<sup>100</sup> *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique*, Rapporteur(e)s : Dominique Joseph (groupe Santé & Citoyenneté), Martin Bobel (groupe des Associations), 2024

<sup>101</sup> *Service civique, quel bilan ? Quelles perspectives ?* Rapporteurs : Jean-François Serres (groupe Associations), Julien Blanchet (groupe Associations), 2017

Enfin, le CESE rappelle que la baisse des crédits du programme 163 s'ajoute à plusieurs autres diminutions affectant le monde associatif et ses bénéficiaires : baisse des crédits en faveur de l'insertion économique (-541 M€), des contrats aidés (-24 M€), de l'économie sociale et solidaire (-6 M€), des tiers lieux (-12,3 M€), des dispositifs spécifiques de la politique de la ville (-24 M€), de la création artistique (-80 M€), du Fonds de soutien à l'expression radiophonique (-16 M€).

---

## **Mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux » - programme 103**

Les crédits sont en baisse de -15,11 % par rapport à 2025.

Baisse de -21,2 % (2,2 Md€) pour le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ».

On observe une baisse de 1,2 M€ (-27,8 %) du développement des compétences pour l'alternance (programme 103-01), le Gouvernement engageant une régulation du financement de l'apprentissage dans le but de converger vers le coût réel de la formation et de cibler les aides sur les publics et entreprises prioritaires.

---

### **Position du CESE**

Le CESE préconise d'investir dans la formation des emplois de demain. Dans son avis *Nos modèles productifs face aux enjeux de transformation : quels défis pour l'avenir ?*<sup>102</sup> le CESE rappelle qu'il est important de renforcer la qualité des périodes de formation, pour renforcer l'attractivité de certains métiers d'avenir. De la même façon, le CESE recommande le développement de l'alternance sous contrat d'apprentissage et sous statut scolaire et universitaire en consolidant l'accompagnement des jeunes pour trouver l'entreprise d'accueil, en augmentant, en tant que besoin, le volume horaire des périodes en milieu professionnel en formation sous statut scolaire, en favorisant le développement de formations d'apprentis en lycées professionnels, en mutualisant les plateaux techniques, y compris avec les CFA (Centre de Formation d'Apprentis).

---

<sup>102</sup> Op. Cit.

## Contact CESE

Pour toutes précisions, veuillez contacter **Nassim LARFA**, conseiller du Président du CESE en charge des relations parlementaires et des territoires

[Nassim.larfa@leceze.fr](mailto:Nassim.larfa@leceze.fr) / **06 64 85 11 51**

**Document en date du 24 octobre 2025**