

Le 14 octobre dernier, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances (PLF) et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026 en Conseil des ministres puis de sa déclaration de politique générale, le Premier ministre Sébastien Lecornu a dévoilé ses orientations pour le pays, notamment pour les services publics. Après l'échec des motions de censure votées à l'Assemblée le 16 octobre, ces projets entament leur examen parlementaire. La présente note vise à analyser les éléments principaux de ces projets initiaux, dont il n'est pas exclu qu'ils soient promulgués par ordonnances tant l'issue des débats parlementaires est incertaine.

### **Quelques chiffres généraux pour commencer :**

- Le PLF 2026 prévoit un déficit public établi à - 4,7 % du PIB, après - 5,4 % en 2025 et - 5,8 % en 2024. C'est **quasiment le même niveau d'effort (30 milliards) que ce que prévoyait le gouvernement Bayrou.**
- La **hausse de la dépense primaire nette** (l'ensemble des dépenses publiques sous contrôle direct du gouvernement, principal indicateur regardé par l'Union européenne pour juger du respect des règles budgétaires) sera **limitée à 0,6 %**, contre 0,7 % annoncée au printemps.

Lecornu évoque un possible relâchement de la cible pouvant aller jusqu'à 5 % du PIB, une marge très réduite de 9 milliards d'euros.

## **1/ Masquer les effets délétères de la politique « de l'offre »**

Ce possible relâchement de la cible ne constitue pas une marque d'ouverture à des aménagements lors du débat parlementaire : c'est la preuve du caractère pour le moins hypothétique du scénario sur lequel se base le gouvernement qui repose, selon le Haut conseil des finances publiques, sur des **hypothèses de croissance « optimistes »**, puisque les économies prévues vont peser négativement sur l'activité. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'Union européenne recommande une croissance de la dépense primaire nette à 1,2 %.

Les budgets austéritaires ont un **effet récessif** aujourd'hui bien documenté : ils ont un impact négatif sur la croissance et annulent une partie de l'effort puisqu'ils entraînent une baisse des recettes et une hausse des dépenses (de chômage par exemple). Une hausse d'impôt a un effet moins récessif qu'une baisse des dépenses publiques.

Ne pas tenir compte de cet effet récessif, c'est présenter un budget qui « maquille » la réalité : sur-estimer la croissance du PIB revient à sous-estimer le déficit ciblé, donc à masquer le taux d'efforts réel demandé à la population, tout en présentant le déficit accru comme un « **dérapage** » incontrôlé. C'est ce qui s'était passé en 2024, quand Bruno Le Maire, ministre des Finances, avait été accusé d'avoir caché un tel « dérapage » alors que celui-ci est le résultat prévisible du choix de l'austérité.

Le projet de budget 2026 obéit à la même exigence que tous les budgets néolibéraux précédents : **concilier la demande du secteur financier**, qui réclame une réduction rapide du déficit pour garantir ses actifs, **et celle des grandes entreprises** qui, du commerce à l'industrie, réclament la poursuite des aides publiques massives. Concilier ces deux demandes nécessite de réduire le déficit par une contribution croissante du travail et des services publics, tout en maintenant le transfert de fonds de l'État vers le secteur privé (la politique de l'offre).

Ainsi, les 30 milliards d'efforts espérés se composent de :

- **17 milliards d'euros d'économies de dépenses** (dont les services publics paient un lourd tribut),
- auxquels s'ajoutent environ **14 milliards d'euros de recettes fiscales** (qui pourraient être très largement supérieures si les plus riches étaient mis·es à contribution).

## 2/ Côté dépenses de l'État : haro sur les services publics

Seuls trois postes seront clairement en hausse par rapport à 2025 :

- les dépenses militaires (+ 6,7 milliards d'euros dont 3,2 d'accélération par rapport à la loi de programmation) ;
- le prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne (+ 5,7 milliards) ;
- les intérêts payés sur la dette (+ 8,1 milliards).

Aussi, les seules dépenses concernant les crédits budgétaires de l'état (nos ministères) n'augmentent au total que de 3,7 milliards par rapport à 2025 (pour un total de 331,7 milliards prévus pour 2026), soit + 1,1 % pour une inflation prévue de 1,3 %. Et dans ce périmètre vous avez la hausse de 6,7 milliards pour la Défense ! Soit, cette augmentation mise à part, des **crédits budgétaires en baisse globale de 2,2 %**.

Du PLF 2025 au PLF 2026, la **mission « Ecologie, développement et mobilités durables »** devrait passer de 21,9 à 22,9 milliards d'euros. Avec une prévision d'inflation de la Banque de France de 1,3 % pour 2026, on assiste donc à une quasi stagnation. L'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) estime entre 18 et 52 milliards d'euros l'effort public additionnel qui serait nécessaire pour parvenir à nos objectifs climatiques.

Pour les agent·es, leur salaire et leurs emplois, le projet de budget 2026 est saignant : outre que l'année 2026 devrait être marquée, comme 2025 et 2024, par un **gel du point d'indice** (l'inflation cumulée depuis 2024 atteindra 4,1 % !) **et de toute mesure catégorielle<sup>1</sup>**, le projet de budget prévoit officiellement 3 119 postes en moins (bien plus en réalité, voir infra). Le gros des suppressions d'emploi est officiellement supporté par les caisses de Sécurité sociale qui ne dépendent pas du budget de l'État, et dont les personnels ne sont pas fonctionnaires. Mais si l'on regarde attentivement les chiffres fournis par le gouvernement, on s'aperçoit que **des suppressions de postes de titulaires sont « masquées »**.

### Agences et opérateurs de l'État

**1735 emplois publics sont supprimés.** C'est le résultat de la mission « État efficace » lancée par Lecornu. Ne sont pas touchés les opérateurs relevant de l'Intérieur et des Armées, dont les budgets sont même en augmentation. N'est pas non plus touchés le chapitre Conseil et contrôle de l'État qui reste stable : le gouvernement préfère les cabinets de conseil aux fonctionnaires. Les saignées sont dans la Culture, la Transition écologique et le Travail, qui cumulent d'importantes suppressions de postes à l'État et parmi les opérateurs et agences. Ainsi, France Travail devrait perdre 515 ETP (entre 600 et 650 postes) en lien avec la diminution du budget du Ministère du Travail prévue de 2,5 milliards (après les 3 milliards perdus en 2025 par ce ministère).

### Agriculture

Le gouvernement annonce d'un plafond global quasi stable (30 451 ETP en 2025 contre 30 432 en 2026). Mais derrière cette stabilité, on observe des baisses marquées : - 50 ETP sur le programme 206 (sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation), - 50 ETP sur le programme 215 (pilotage des politiques agricoles) et - 87 ETP pour les opérateurs dont - 37 ETP à l'ONF, malgré une hausse de + 40 ETP pour l'enseignement agricole technique (mais qui a perdu 45 ETP en 2025). En plus des réductions d'effectifs, une baisse de 8,8 % du budget opérationnel est prévue, soit près de 100 millions d'euros en moins pour 2026. Les coupes touchent particulièrement les frais de fonctionnement et le plan Ecophyto 2030, dont les crédits chutent de 83 %, entraînant une perte de 125 millions d'euros.

<sup>1</sup>Voir les effets cumulés dans la note FSU sur le rapport annuel de l'état de la Fonction publique.

## Collectivités territoriales

Elles contribuent aussi elles aussi à l'effort. La nouvelle ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation annonce que **pour les collectivités locales**, l'effort demandé sera de 4,7 milliards d'euros en 2026.

## Culture

Le budget 2026 acte une **baisse historique de 170 millions d'euros** et grave dans le marbre la suppression de 171 ETP ainsi qu'une coupe franche dans le budget du patrimoine. Ces coupes ne concernent pas seulement l'administration centrale : elles touchent les directions régionales (DRAC) et, surtout, les grands opérateurs nationaux, dont les musées comme le Louvre qui sont en première ligne du rabot budgétaire.

## Éducation

Hors pensions, en euros constants, **les crédits sont en baisse** :

- - 1,37 % pour le premier degré ;
- - 1,41 % pour le second degré ;
- - 2,86 % pour le programme vie de l'élève.

**C'est l'augmentation du compte d'affectation spécial (CAS) des pensions qui masque cette réalité.**

Son poids de plus en plus important, aussi lié au ratio fonctionnaires en activité/pensionné·es, se confirme. C'est un contexte favorable à son instrumentalisation pour s'attaquer au régime des retraites des fonctionnaires.

En termes de postes, le nouveau ministre l'a reconnu lui-même, le solde positif affiché est lié aux créations d'emplois de stagiaires dans le cadre de la réforme de la formation initiale qui entrera en vigueur à la rentrée 2026. Or, ces créations d'emplois sont liées à la période transitoire, 2 ans, pendant laquelle deux concours vont coexister, un au niveau L3 et l'autre au niveau M2. Dans deux ans, avec l'extinction du concours M2, les emplois de stagiaires liés à ce concours vont disparaître. L'affichage d'un solde positif d'emplois est donc purement conjoncturel et temporaire. Dans la réalité, c'est-à-dire en neutralisant l'effet « emplois de stagiaires », **ce sont 4018 postes d'enseignant·es titulaires qui sont supprimés dès 2026, la plupart dans des écoles et établissements publics** : 1891 dans le 1er degré et 1365 dans le 2nd degré publics. L'argument démographique ne tient pas : pour retrouver le taux d'encadrement de 2017, il faudrait créer des dizaines de milliers d'emplois.

Par ailleurs, alors que les besoins sont toujours criants, le budget prévoit aussi 1200 créations d'emplois d'**AESH**, soit moins que l'an dernier (2000) et l'année précédente (3000). De même les 50 ETP d'**administratif·ves** sont à des années lumières de compenser la sous-administration de l'Éducation nationale.

## Enseignement Supérieur et la recherche (ESR)

L'ESR gagne 566 millions d'euros par rapport à 2025, mais **sont en retrait de plus de 364 millions par rapport à la loi de finance initiale de 2024** et pour le programme 150, qui progresserait de 157 millions par rapport à la LFI 2025, ce sont plus de **519 millions** de dépenses contraintes supplémentaires que les établissements devront assumer en 2026 par rapport à 2025 (glissement vieillesse technicité, CAS pension, PSC, effets de l'inflation sur les budgets de fonctionnement notamment) et les besoins estimés face au retard sont de 8 milliards d'euros.

## Fonds vert

Après une baisse de 54 % l'année dernière, les autorisations d'engagement de cette enveloppe indispensable pour la mise en œuvre de la transition écologique sur les territoires **chutent à 650 millions d'euros pour 2026** – alors que le Fonds vert était encore doté de 2,5 milliards d'euros en 2024. Les perspectives de rénovation des bâtiments des Services publics comme le bâti scolaire, s'éloignent toujours plus.

## Justice

Si les crédits augmentent, ils sont bien mal orientés ! 3 000 places de prison supplémentaires sont créées, alors qu'il aurait fallu ventiler ces budgets sur ce qui marche réellement pour prévenir la récidive d'infractions : l'accompagnement des usager·ères en milieu libre ! **Seulement 100 ETP sont créés pour des Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)** exsangues alors qu'ils prennent en charge la totalité des usager·ères du service public pénitentiaire (180 000 personnes en milieu ouvert + 85 000 personnes détenues). **Sur les 106,8 millions dédiés à l'insertion, seulement 4 sont fléchés** pour un seul pan de l'activité réinsertionnelle des SPIP. C'est bien trop peu pour assumer l'ensemble des missions.

A la Protection Judiciaire de la Jeunesse, le budget stagne (+ 0,36 %, soit moins que l'inflation prévue), élément qui contraste avec la priorité de façade que le gouvernement prétend donner à la justice des enfants ainsi qu'à leur protection. En dépit des conclusions du rapport thématique de l'Inspection Générale de la Justice regroupant les critiques de la cours des comptes, de l'assemblée nationale et du sénat concernant inefficience des centres et alors que les Établissements Pénitentiaires pour Mineurs sont également en crise (Meyzieu, la Valentine et Porcheville), **10 % du budget de la PJJ reste alloué à l'enfermement des enfants**, avec l'ouverture supplémentaire de 5 CEF et l'annonce d'un nouvel EPM lors de l'audience de rentrée avec la DPJJ mais pas clairement annoncé dans le budget. Enfin, ce budget fait la **part belle au Service Associatif Habilité au détriment du service public** pour un coût pourtant plus important pour la PJJ. La **volonté d'avoir toujours plus recours aux contractuel·les** est sensible, fragilisant toujours plus le statut de fonctionnaire en l'absence d'un plan massif de titularisation de ces dernier·ères.

## Sport, jeunesse et vie associative

Les crédits baissent de 300 millions soit - 20 % (- 21,3 % en euros constants).

## 3/ Hausses d'impôts pour la population, cadeaux fiscaux pour les plus riches et les grandes entreprises

Au total, les PLF et PLFSS 2026 prévoient 29 nouvelles mesures fiscales, mais aucune pour enfin faire rentrer les ultra-riches dans le champ de la solidarité nationale :

- **Gel du barème de l'impôt sur le revenu** : cela correspond à une hausse d'impôts déguisée (une hausse du montant et de l'assiette puisqu'elle rendra imposables nouveaux ménages qui ne l'étaient pas), mais sélective (les classes moyennes sont comparativement plus impactées que les plus riches, en raison de la faible progressivité de l'impôt dans les tranches les plus élevées).
- **Gel du barème de la CSG** (ce qui aura la même conséquence : les ménages proches du seuil de déclenchement et qui connaissent une progression de leurs revenus cette année deviendront redevables de ce prélèvement, alors que cela n'aurait pas été le cas avec le relèvement habituel du barème).

- **Remplacement de l'abattement de 10 % dont bénéficient les retraité·es sur leur pension par un abattement forfaitaire de 2 000 euros** (qui conduira à une hausse d'impôts pour beaucoup).
- **Suppression de certaines niches fiscales, mais pas de celles qui bénéficient aux plus riches.** C'est par exemple l'exemption d'impôt sur les indemnités journalières pour affection longue durée qui est supprimée.

Pour mémoire, depuis 2017, la politique budgétaire inefficace de cadeaux aux grandes entreprises et aux plus riches, pudiquement intitulée « politique de l'offre », consiste à un effacement des recettes fiscales, passées selon l'Insee de 54,3 % du PIB en 2017 à 51,4 % en 2024. **Les aides publiques aux entreprises atteignent ainsi des sommets** et s'élèvent à 211 milliards en 2023 (selon la commission d'enquête du Sénat – 6690 € par seconde !), et même à 270 milliards (selon Matthieu Aron et Caroline Michel-Aguirre dans leur livre *Hold up !*).

Dans le projet de budget 2026, cette politique est poursuivie :

- **Les recettes effacées depuis 2017** (avec la suppression de l'ISF, la création de la « flat tax », la réforme de l'« exit tax », la baisse du taux d'imposition sur les bénéfices des grandes entreprises) **ne sont pas rétablies**.
- La **suppression progressive de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises est accélérée** et disparaîtra en 2028, soit deux ans avant la date initiale prévue.
- La **surtaxe « temporaire » à l'impôt sur les sociétés** pour les grandes entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus d'1 milliard d'euros est certes **reconduite, mais avec un taux divisé par deux** soit 4 milliards au lieu de 8 en 2025.

## **4/ Un ersatz de taxe Zucman... qui permettra aux plus riches d'échapper encore à l'impôt**

Par ailleurs, le PLF 2026 crée une **taxe de 2 % sur le patrimoine des holdings**. Appelées « sociétés de portefeuilles » en Belgique, elles regroupent les actionnaires qui entendent ensemble acquérir une plus grande influence dans les entreprises possédées en partie. Ce type de montage est très avantageux : il permet de bénéficier à plein des régimes d'optimisation fiscale, c'est à dire d'échapper à l'impôt.

Mais contrairement à ce que Lecornu essaie de faire croire, l'article instituant **cette nouvelle taxe sur les holdings prévoit une longue liste d'exonérations**. Au final, presque toute la richesse détenue dans les holdings (95 % selon Gabriel Zucman) échappera à cette taxation, qui ne devrait rapporter qu'1 milliard d'euros selon le gouvernement (quelques centaines de millions selon Gabriel Zucman).

Ce projet de taxe est d'autant plus cynique que dans le même temps, le gouvernement prétend demander 6,5 milliards de contribution aux plus riches grâce à la **reconduction de la Contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR) créée en 2025**, visant sur le papier à contraindre les contribuables déclarant plus de 250 000 euros de revenus annuels (ou 500 000 euros pour un couple) à payer au minimum 20 % d'impôts sur le revenu. Mais **en réalité, ces ménages y échappent en réduisant le montant de leur revenu fiscal via des transferts vers des holdings**. Ces holdings que le gouvernement prévoit d'exonérer de presque toute imposition.

## **5/ Côté PLFSS : toujours plus d'économies sur le dos des plus fragiles**

Marchant dans les pas de Bayrou, Lecornu propose une **année blanche** pour toutes les prestations sociales. Cela signifie que les pensions de retraite, le RSA, les allocations familiales, l'allocation de solidarité aux personnes âgées, l'allocation aux adultes handicapé·es, la prime d'activité, les aides au

logement... seront gelées. Habituellement, toutes ces prestations sont indexées sur l'inflation et donc réévaluées chaque année. **Ce gel revient à faire baisser toutes ces prestations sociales en valeur réelle.** Plusieurs économistes ont déjà pu simuler ses effets : sans surprise, les plus pauvres seront les principales victimes selon l'Observatoire français des conjonctures économiques et l'Institut des politiques publiques. **L'effet récessif de l'année blanche est particulièrement vif pour le gel des prestations sociales** (plus fort encore que celui du barème de l'impôt sur le revenu) car celles-ci sont très importantes dans les revenus des plus pauvres.

Parallèlement, **l'objectif gouvernemental de dépenses d'assurance maladie augmente seulement de 1,6 %** (alors que l'inflation augmente de 1,3 %), en nette baisse par rapport aux années précédentes (en 2025, le budget de la santé avait par exemple augmenté de 3,5 %, l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie, ONDAM, était de 2,8 %, 3,2 % en 2024...) **L'ONDAM devrait être à minima à 6 % pour tenir compte des besoins (notamment en raison du vieillissement de la population).** Il s'agit-là d'économies « cachées » (environ 7,1 milliards d'euros) qui entraîneront la baisse des financements publics des hôpitaux et des Ehpad, le doublement des franchises médicales, de nouvelles baisses de remboursement des soins et des médicaments. A cela s'ajoutent déjà, pour les fonctionnaires, un jour de carence (non compensé par les mutuelles) et la baisse de 10 % du traitement indiciaire brut en cas de congé maladie ordinaire. **De nouvelles dégradations** sont possibles sur ce terrain si le gouvernement veut tenir son objectif.

## 6/ « Suspension » de la réforme des retraites

Cette « suspension » n'en est pas une : un véritable gel bloquerait l'avancée de la réforme y compris après 2027, pour toutes les générations nées à partir de 1964. Un véritable gel de la réforme serait aussi très différent budgétairement de ce que le Premier ministre prévoit en termes de coût. **Il ne s'agit donc que d'un simple décalage**, de l'aveu même de Macron : l'âge cible de 64 ans reste inscrit dans la loi et serait atteint en 2033 au lieu de 2032. La durée cible de 172 trimestres serait atteinte en 2029 au lieu de 2028.

**Dans sa lettre rectificative, le gouvernement prévoit que les carrières longues et certains régimes spéciaux en soient exclus, et que son coût soit essentiellement supporté par les retraité·es actuel·les**, via une hausse du taux de contribution des organismes complémentaires (mutuelles, assurances santé...) qui aura pour conséquence l'augmentation des cotisations, et la sous-indexation plus importante des pensions des retraité·es par rapport à l'inflation en 2026 et 2027.

Enfin, on peut craindre que les négociations promises à l'occasion de ce décalage ne débouchent sur de **nouvelles dégradations**, comme la retraite par points et « une dose » de capitalisation.