

DÉFICIT, DETTE : UNE VOIE PROGRESSISTE POUR REDRESSER LES FINANCES PUBLIQUES

Simon-Pierre Sengayrac

23/01/2025

Alors que la France ne s'est pas encore dotée d'un budget et que l'examen du projet de loi de finances reprend au Sénat, Simon-Pierre Sengayrac, codirecteur de l'Observatoire de l'économie de la Fondation, décrypte dans cette note l'état du déficit et de la dette dans notre pays. Il dessine également différentes pistes pour redresser les finances publiques qui permettraient de conjuguer investissements, réorientation de certaines missions de l'État et remise en question de certaines niches fiscales.

Pierre Mendès France écrivait en 1976, dans *La vérité guidait leurs pas*, que « c'est une vérité trop souvent ignorée en France, ceux qui veulent améliorer le régime économique et social du pays ne peuvent y réussir que s'ils s'imposent une politique financière droite et impeccable. Pour parler plus nettement, les partis de progrès n'ont chance de réaliser leur idéal que s'ils s'obligent à plus de rigueur financière que les partis conservateurs. Les erreurs leur sont moins permises qu'à ces derniers, car elles compromettent durablement leurs efforts et sacrifient le sort de ceux-là mêmes que la gauche prétend défendre¹. » En effet, face à une dégradation soudaine, forte et insoutenable des comptes publics, le gouvernement serait amené à prendre des mesures de redressement vigoureuses et ferait sans doute porter la charge de ce redressement sur les classes populaires et moyennes : augmentation de la TVA et augmentation de l'impôt sur le revenu voire de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), suppression de services publics...

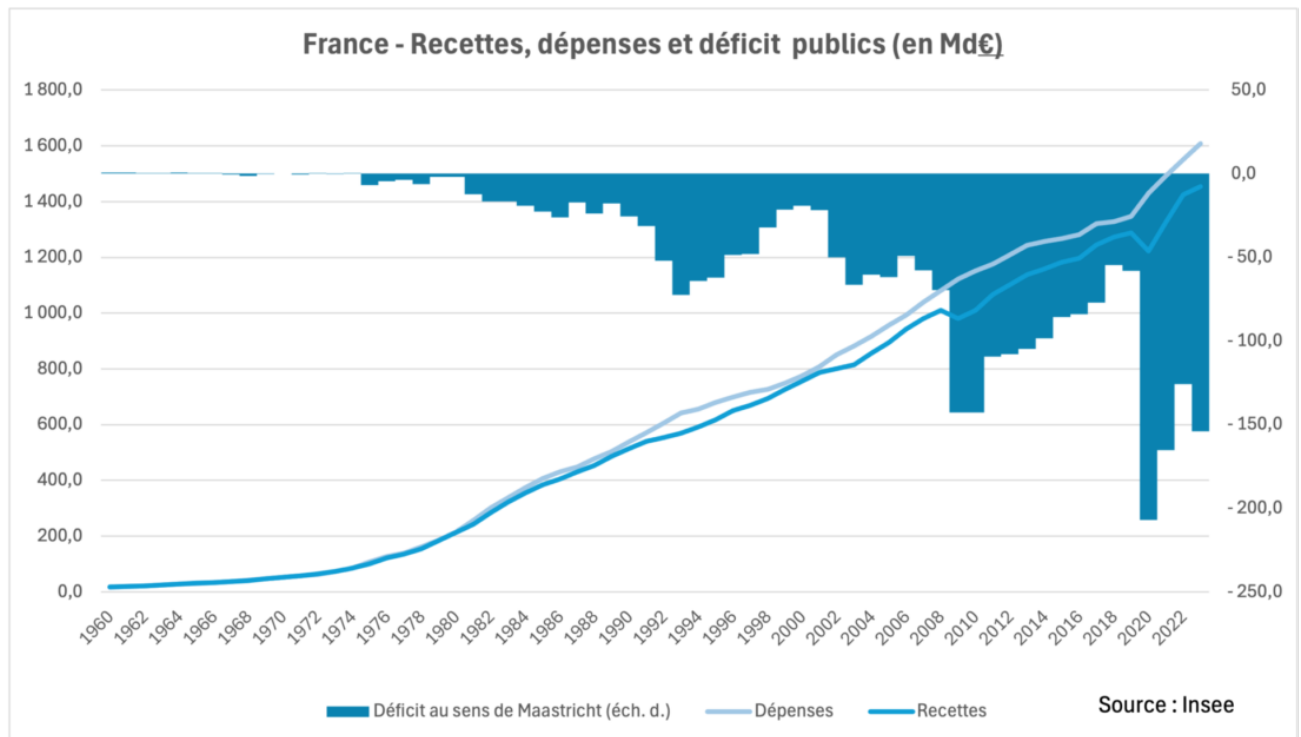
Partant du principe que le sérieux budgétaire est une vertu profondément de gauche, cette note présente – après avoir exposé la dégradation des finances publiques en France – des voies de redressement qui se veulent progressistes. Ce débat sur les moyens de redresser nos finances publiques est rendu d'autant plus nécessaire par le contexte politique actuel du pays. Par trois fois seulement au cours de la V^e République, le gouvernement a dû recourir à la loi de finances spéciale en application de l'article 47 de la Constitution : en 1962, 1979 et 2024. Ces circonstances

exceptionnelles permettent de souligner à quel point la préparation du budget est un acte profondément politique. Le redressement des comptes publics ne résulte pas d'une simple démarche gestionnaire. Il ne peut être mené à bien qu'en faisant des choix clairs et débattus. Ce sont de tels choix que propose la présente note.

Une dégradation de la situation des finances publiques françaises qui ne semble pas avoir de limites

Déficit et dette publiques atteignent des niveaux importants...

À la fin de l'année 2023, le déficit de l'ensemble des administrations publiques² s'élevait en France à presque 154 milliards d'euros, ce qui représentait 5,5% du PIB, après -126 milliards en 2022 (-4,8%). À la fin 2024, le déficit pourrait même dépasser 6% du PIB, loin des objectifs que s'était fixés le gouvernement³, tandis que, selon le projet de loi de finances pour 2025, le déficit, sans mesures de correction, dériverait jusqu'à 7% du PIB. Cette situation ne serait pas si grave, dans un contexte marqué par la lutte contre les effets économiques et sociaux de la crise liée à la pandémie de Covid-19, par la guerre en Ukraine puis par la résurgence soudaine de l'inflation, si elle n'était pas structurelle dans notre pays. Depuis 1975, en effet, les administrations publiques présentent en France un solde constamment négatif, autrement dit un déficit (cf. graphique *infra*). Sur une longue période, on peut mettre en évidence cinq épisodes de creusement du déficit qui l'ont fixé à des niveaux toujours plus profonds, comme si un effet cliquet empêchait tout redressement : l'après-1981 et les mesures de relance de la gauche arrivée au pouvoir, la crise du début des années 1990 qui a fait suite au krach boursier d'octobre 1987, la récession de 2008 due à la crise des *subprimes* et, enfin, la récession qui a suivi la crise sanitaire.

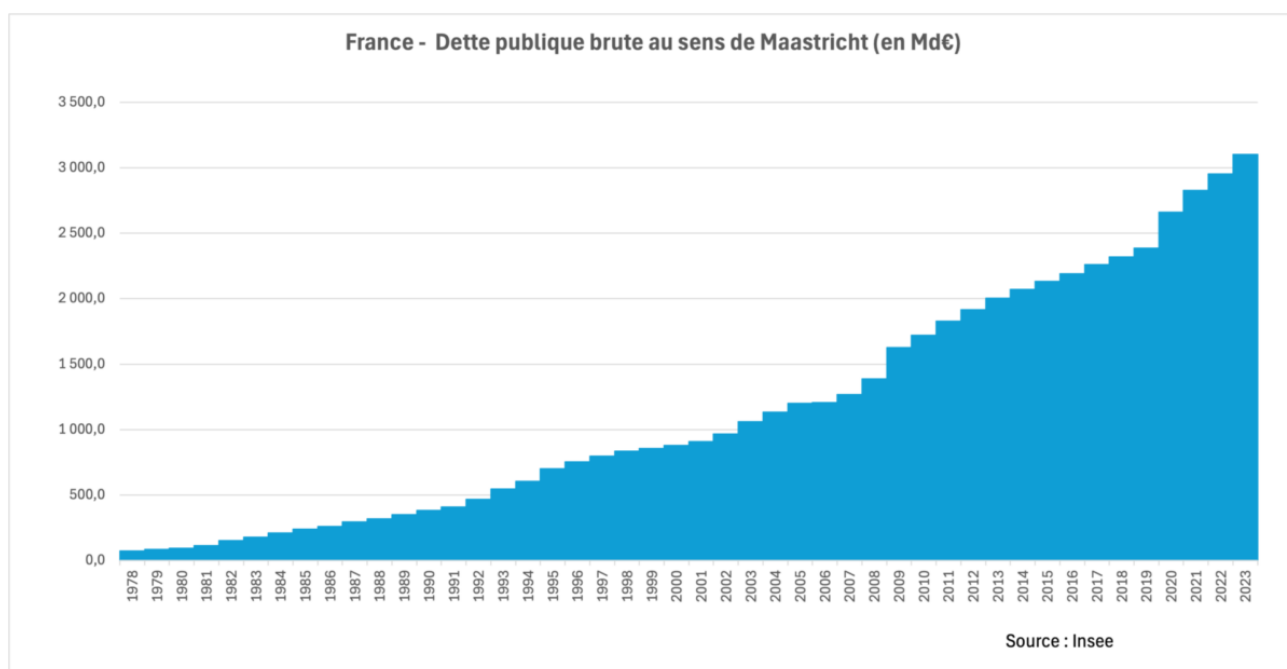


Ces déficits s'expliquent en grande partie par celui de l'État : sur les 154 milliards d'euros de déficit public, le montant relevant des administrations centrales s'établissait en effet à -124,5 milliards d'euros en 2023, ce qui représentait 81% du déficit de l'ensemble des administrations publiques. Cette proportion était faible jusqu'au début des années 1980 puis s'est sensiblement accrue avec les lois de décentralisation qui ont conduit l'État à effectuer, en particulier, des reversements croissants de fiscalité vers les collectivités territoriales. Plus globalement, le budget de l'État est essentiellement un budget d'intervention qui se traduit par des reversements importants dans trois directions :

- vers le secteur local : 158 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2023 selon la **Cour des comptes**, essentiellement au titre des compétences progressivement décentralisées depuis 1982 ;
- vers la protection sociale : 394 milliards d'euros dans la **loi de finances pour 2023**, l'État prenant en charge les prestations sociales de ses agents, notamment leurs pensions de retraite, tandis qu'il verse, en tant qu'employeur, des cotisations sociales au régime général et aux régimes complémentaires de sécurité sociale, qu'il compense les exonérations croissantes de cotisations sociales, qu'il subventionne certains régimes obligatoires de base de sécurité sociale dès lors qu'ils sont en déséquilibre financier et qu'il affecte certains impôts et taxes aux organismes de sécurité sociale ;
- et, enfin, vers l'Union européenne au titre de la contribution française à son fonctionnement : près de 25 milliards d'euros en loi de finances pour 2023.

En définitive, ces transferts aux collectivités territoriales, à la protection sociale et à l'Union européenne représentaient 74% des dépenses de l'État en 2023.

Au fil des ans, la dette publique, stock résultant de l'accumulation de déficits, ici encore mesurée au sens de Maastricht, n'a cessé d'augmenter depuis 1978, date à partir de laquelle l'Insee la calcule. Au 31 décembre 2023, cette dette des administrations publiques ressortait à 3101,2 milliards d'euros, soit 110,6% du PIB alors qu'elle n'était que de 74,5 milliards en 1978 (21,4% du PIB – cf. graphique *infra*).



Le [rapport Pébereau de 2005](#) fut sans doute l'un des premiers à avoir fait émerger la problématique de l'endettement dans le débat public et à mettre en évidence les causes structurelles d'augmentation de la dette publique française. Selon ses propres termes, « l'augmentation de la dette ne résulte pas d'un effort spécifique pour la croissance mais, pour l'essentiel, d'une gestion peu rigoureuse ». Nos pratiques politiques et collectives reposent sur l'annonce d'une dépense publique supplémentaire comme la « réponse systématique, et souvent unique, à nos problèmes. [...] L'action publique est en conséquence de plus en plus jugée sur deux critères : le montant des moyens supplémentaires dégagés et la rapidité avec laquelle ils sont annoncés. Le débat se réduisant à ces seuls sujets, l'analyse de l'efficacité des dépenses passe au second plan. Cela a deux effets : d'une part, les dépenses existantes, quelle que soit leur pertinence, sont rarement remises en cause ; d'autre part, les nouvelles mesures visent souvent à toucher le plus grand nombre de personnes même lorsque leur efficacité plaiderait précisément pour concentrer les moyens. »

Rappelons que les critères dits de Maastricht, temporairement suspendus pendant la crise liée à la pandémie de Covid-19 mais de nouveau applicables, exigent que le déficit et la dette des administrations publiques ne dépassent pas les seuils respectifs de 3% et de 60% du PIB. La réforme de la gouvernance budgétaire communautaire intervenue en 2024 maintient ces seuils et introduit une nouvelle règle : pour les pays concernés, dont fait partie la France, à laquelle la Commission européenne a notifié l'ouverture d'une procédure de déficit excessif le 9 juillet 2024, l'évolution des dépenses publiques devra permettre à un horizon de quatre ou cinq ans de placer la dette publique durablement au-dessous de 60% du PIB, ou sur une pente décroissante, et de ramener durablement le déficit public au-dessous de 3% du PIB.

... tandis que la charge de la dette devient insoutenable

La charge de la dette, constituée de l'ensemble des dépenses des administrations publiques consacrées au paiement des intérêts de leur dette, correspond aux intérêts versés chaque année pour rembourser le capital emprunté par le secteur public. Cette charge était estimée dans le projet de loi de finances pour 2024 à 38,6 milliards d'euros pour 2023, soit 1,5% du PIB. Ce poids n'est pas négligeable, il est par exemple supérieur au budget de l'enseignement supérieur et de la recherche fixé à 31,8 milliards d'euros par la loi de finances initiale pour 2024⁴.

L'importance de la charge de la dette est susceptible de poser d'importantes difficultés aux finances publiques françaises.

En premier lieu, elle révèle une sensibilité croissante à une augmentation des taux d'intérêt auxquels la dette est placée sur les marchés financiers. Selon le *Rapport sur la dette des administrations publiques* annexé au projet de loi de finances pour 2024, l'effet d'un choc pérenne de +1% des taux d'intérêt par rapport au scénario de référence sur lequel est construite la loi de finances sur l'ensemble de la courbe des taux (taux courts et taux longs) entraînerait une hausse de la charge de la dette de 2,6 milliards d'euros supplémentaires la première année, de 6,6 milliards d'euros supplémentaires la deuxième année et d'environ 17,2 milliards la cinquième année. Progressivement, la charge de la dette pourrait tout à fait devenir l'un des principaux postes du budget de l'État. Cette hausse des taux n'est pas imaginaire, elle a déjà eu lieu. Après une période historique de baisse des taux jusqu'en 2020, qui a permis d'alléger la charge de la dette, la forte hausse de l'inflation en France comme dans l'ensemble de la zone euro constatée depuis le début de l'année 2022 a conduit la Banque centrale européenne (BCE) à augmenter ses taux directeurs, ce qui a entraîné une hausse rapide de l'ensemble des taux d'intérêt.

En second lieu, en cas de forte hausse des taux et de ralentissement important de la croissance, on

pourrait observer ce que les économistes désignent par « effet boule de neige ». Lorsque le taux d'intérêt moyen nominal de la dette est supérieur au taux de croissance du PIB en valeur, une pression s'exerce à la hausse sur le ratio d'endettement et un surplus budgétaire primaire (c'est-à-dire hors charge de la dette) doit être dégagé pour stabiliser ce dernier ; dans le cas contraire, la charge de la dette augmente de plus en plus rapidement dans un emballement fatal. Cette pression est d'autant plus importante que le niveau initial de la dette est élevé. Or, depuis la fin du XIX^e siècle⁵, l'écart entre taux d'intérêt à dix ans et taux de croissance a été en moyenne négatif en France comme dans les économies avancées, mais fortement volatil et positif pendant de longues périodes, de sorte qu'il est difficile de prédire sa valeur future. Depuis 1950, l'écart alterne entre grandes phases de valeurs positives et négatives, avec des mouvements à plus court terme de forte amplitude, dès lors qu'il est impossible de prédire qu'il restera négatif comme dans la période actuelle. La conséquence la plus immédiate de « l'effet boule de neige » est un accroissement incontrôlé de la charge de la dette et du déficit.

En outre, la dette française est détenue à plus de 50% par des investisseurs internationaux⁶. Cette position particulière de la France reflète l'attrait que présente le pays aux yeux des investisseurs mais pourrait nous mettre dans une situation inconfortable si ces investisseurs perdaient confiance dans la crédibilité et la qualité de la signature de la France. Certains économistes préconisent dès lors une redomiciliation de la dette, c'est-à-dire de donner une place accrue aux résidents dans l'émission des titres publics, à l'instar, par exemple, du Japon dont la dette est placée quasi exclusivement auprès de ses investisseurs résidents.

En dépit de la dégradation des finances publiques françaises, les besoins d'investissement public sont importants

Les besoins en investissements publics sont, dans la France de cette première moitié du XXI^e siècle, massifs. Il est possible de les classer dans trois catégories : l'éducation, l'environnement et la sécurité-justice. Ces domaines d'intervention se distinguent par le fait qu'un investissement dédié est profitable aux classes populaires et moyennes. Le capital humain est, en effet, le seul capital que détiennent souvent les plus modestes d'entre nous tandis que l'adaptation personnelle au changement climatique (isolation du logement, fourniture d'énergie, transports...) est plus accessible aux ménages les plus riches et que la sécurité du quotidien touche en premier lieu les habitants des quartiers défavorisés.

Renforcer l'école, de la maternelle au supérieur

Contrairement à l'illusion dont on se berce en France en se félicitant de l'excellence de nos grandes écoles et de certaines de nos universités de rang mondial, les Français ne possèdent pas un niveau

d'éducation particulièrement élevé. Selon les **derniers résultats de l'enquête PISA**, la France voit les performances de ses élèves âgés de 15 ans en mathématiques, lecture et sciences s'établir à la moyenne observée pour l'ensemble des pays membres de l'OCDE et enregistre en outre une baisse de ces résultats depuis 2018 : la France se classe ainsi 26^e sur 81 pays étudiés. Ce qui est vrai des élèves l'est également de leurs aînés, comme le montrent les résultats du **programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC)** de l'OCDE. Le principal enseignement de cette évaluation internationale des compétences des adultes âgés de 16 à 65 ans montre que la France se situe très en dessous de la moyenne de l'OCDE.

Ces mauvais résultats, qui n'ont rien d'inéluctable, peuvent s'expliquer par **une dépense pour l'éducation peu ou prou au même niveau que la moyenne** des pays membres de l'OCDE. La France consacrait, en effet, 1,3% de son PIB à l'enseignement primaire en 2020, contre 1,5% en moyenne pour l'OCDE, et 2,6% à l'enseignement secondaire contre une moyenne de 2,0% pour l'OCDE.

Les performances de la France en matière d'enseignement supérieur sont bien meilleures que ne le laisserait penser le niveau de son financement. La France consacre, en effet, **1,6% de son PIB à l'enseignement supérieur contre 1,5% en moyenne pour l'OCDE** alors que 50% des Français âgés de 25 à 34 ans sont diplômés du supérieur contre 47% en moyenne dans l'OCDE.

L'ensemble de ces statistiques met en évidence un sous-investissement important dans l'éducation en France même s'il est difficile de chiffrer *a priori* le niveau d'un rattrapage éventuel, lequel doit faire l'objet d'un débat et d'une décision politique. Soulignons néanmoins que les enseignants du primaire et du secondaire sont bien moins rémunérés en France que chez nos partenaires européens. En France, un enseignant du cycle secondaire gagne 37 720 dollars en début de carrière (contre 81 141 dollars pour son homologue allemand) et 62 169 dollars en fin de carrière (contre 110 691 dollars)⁷. Par ailleurs, nos universités souffrent d'un sous-financement chronique⁸. Au total, ce sont sans doute plusieurs dizaines de milliards d'euros qui seraient nécessaires pour renforcer notre système éducatif.

Or, un haut niveau d'éducation, obtenu grâce à une scolarité réussie et à une formation tout au long de la vie adaptée, est essentiel pour maintenir les capacités d'innovation de l'économie française qui doivent lui permettre à la fois de se réindustrialiser et d'assurer la transition environnementale en se positionnant, autant que possible, en pays leader, qui invente des solutions, plutôt qu'en suiveur.

Assurer la transition environnementale

Dans leur rapport sur « **Les incidences économiques de l'action pour le climat** » remis à la Première

ministre en mai 2023, Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz rappellent que la loi européenne sur le climat a fixé pour l'ensemble de l'Union les volumes d'émissions de gaz à effet de serre à respecter en 2030. Atteindre l'objectif 2030 suppose de réduire les émissions de 150 millions de tonnes en équivalent CO₂ environ en dix ans (soit une baisse de 35%, 85% de cet effort devant reposer sur une substitution de capital aux combustibles fossiles). Tous secteurs confondus (transports, bâtiment, industrie, énergie et agriculture), les investissements nécessaires à l'atteinte de l'objectif 2030 s'élèvent en France à 66 milliards d'euros par an.

Cet effort ne pourra être mené à bien sans investissements publics massifs, en particulier pour accompagner les ménages les plus modestes qui disposent d'une faible épargne et n'ont pas accès au crédit. Le rapport Pisani-Ferry-Mahfouz souligne les coûts probables d'actions que pourront mettre en œuvre les ménages : 24 000 euros pour la rénovation du logement, 13 000 euros pour le changement des installations de chauffage et 35 000 euros pour l'acquisition d'un véhicule électrique, montants largement inaccessibles pour un nombre important de Français. Les deux auteurs fixent les investissements publics nécessaires à la transition environnementale dans une fourchette comprise entre 25 et 34 milliards d'euros par an.

Reconquérir la sécurité du quotidien

La loi du 24 janvier 2023 de programmation et d'orientation du ministère de l'Intérieur prévoit jusqu'en 2027 une hausse très importante des crédits et des emplois (+5 milliards d'euros de mesures nouvelles et 8500 effectifs supplémentaires sur cinq ans). Ces moyens importants, devant d'abord profiter à la police et à la gendarmerie nationales⁹, ne s'inscrivent pas dans la perspective du renforcement de la sécurité du quotidien. Démantelée par Nicolas Sarkozy en 2003, la police de proximité créée par Lionel Jospin en 1998 permettait de rapprocher la population des policiers et gendarmes. Depuis sa disparition, le maintien de l'ordre repose sur une stratégie non d'anticipation et de prévention, mais de réaction. La police ou la gendarmerie, face à des troubles à l'ordre public, se déplacent sur les lieux considérés en force et le plus rapidement possible. Cette doctrine d'emploi génère de fortes tensions avec les habitants. De même, la stratégie française de maintien de l'ordre¹⁰, très différente de celle qui est employée en Europe, emporte une certaine brutalisation et « plutôt que de faire baisser la tension, contribue à amplifier le désordre¹¹ ».

S'agissant d'une modification des doctrines d'intervention des forces de sécurité, il est difficile de prédire si les investissements budgétaires à consentir seront massifs.

Face à ces besoins d'investissements publics massifs, il serait sans doute illusoire d'accroître mécaniquement les dépenses publiques, lesquelles pesaient, en 2023, 57,3% du PIB en France, record des pays membres de l'OCDE, contre, par exemple 48,6% en Allemagne¹². Il convient de

réfléchir sérieusement, dans le cadre d'un débat démocratique porté devant les Français, aux mesures les plus à même de réduire le déficit public tout en réorientant la dépense vers les priorités énoncées plus haut.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

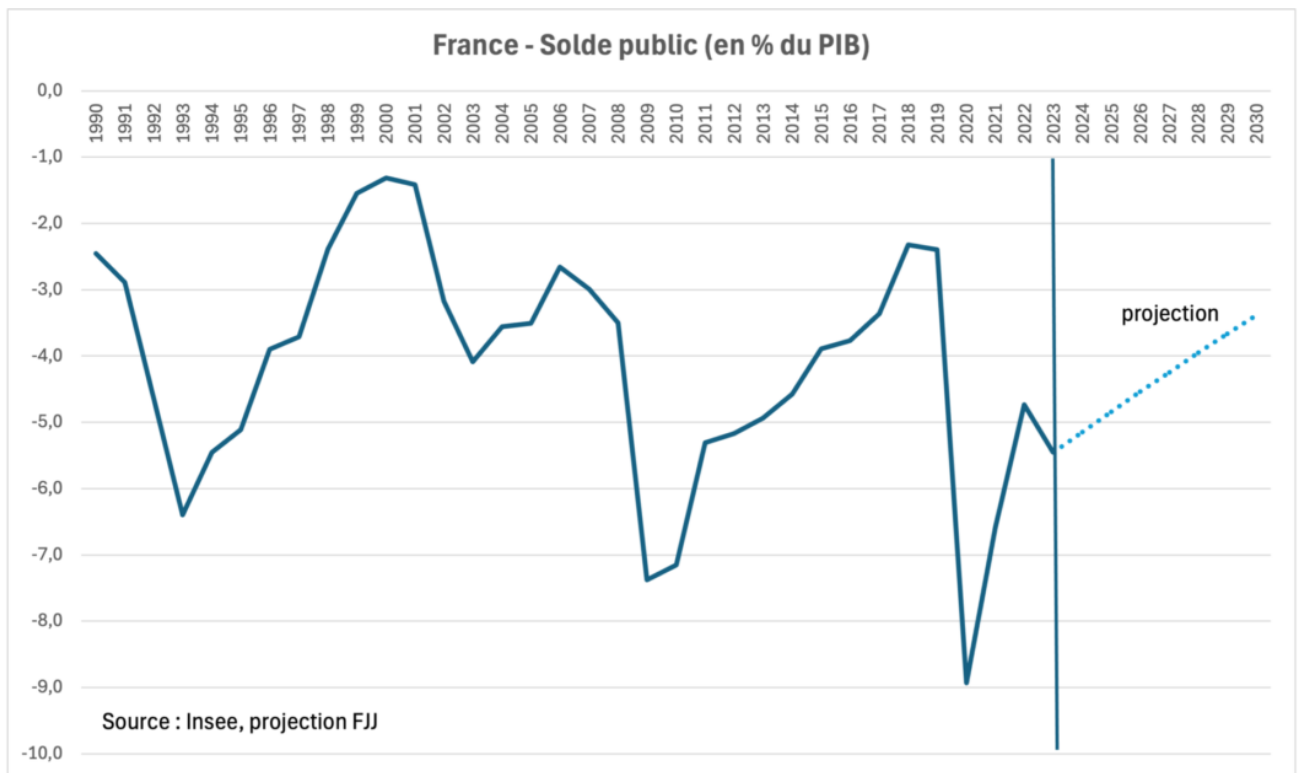
[Abonnez-vous](#)

Des voies progressistes de redressement des finances publiques existent bel et bien

Dans une note récente du Conseil d'analyse économique¹³, trois économistes proposent une stratégie de réduction du déficit primaire d'environ 4 points de PIB en sept à douze ans, avec un effort initial assez marqué¹⁴. L'objectif que proposent les auteurs revient à dégager un excédent primaire de l'ordre de 1 point de PIB à moyen-long terme. La France peut tout à fait atteindre cet objectif à la condition qu'elle s'engage dans une réelle et sérieuse revue des missions de l'État et des dépenses qui en découlent¹⁵.

Dans un premier temps, figer les dépenses publiques à leur niveau actuel

Le ratio du solde public au PIB dépend de deux facteurs, le dénominateur (le solde en milliards d'euros) et le PIB (également en milliards d'euros). Figer les dépenses à leur niveau de 2023 et faire croître les recettes publiques de 0,5% par an contre une progression du PIB de 1% par an¹⁶ permet donc de réduire sensiblement le solde public rapporté au PIB : en 2030, ce ratio reviendrait à 3,4%, soit une baisse de pratiquement 2 points en sept ans (cf. graphique ci-après).



Cette projection, certes théorique mais reposant sur des hypothèses prudentes, permet également de montrer qu'une action sur la croissance contribuerait de façon décisive à la réduction des déficits publics¹⁷. Une telle solution n'est pas illusoire, le gouvernement de Lionel Jospin avait réussi pareille performance : de 1997 à 2002, le PIB avait augmenté de 22% contre 19% pour les dépenses publiques sur la même période et 20% pour les recettes, le solde passant de 3,7% à 3,4% en cinq ans¹⁸.

Figer les dépenses à leur niveau actuel n'est pas simple mais cela pourrait être un objectif fixé par une loi de programmation des finances publiques ambitieuse. L'objectif ne reviendrait pas à figer l'ensemble des dépenses mais à faire des choix en augmentant certaines dépenses et en en faisant diminuer d'autres et ce, en fonction des priorités politiques du gouvernement.

Revoir sérieusement les missions de l'État et les dépenses budgétaires qui en découlent

Au-delà d'un gel du niveau global des dépenses publiques, il convient pour atteindre l'objectif de réduction du déficit primaire à moyen-long terme de mettre en œuvre une revue réelle et sérieuse des dépenses, mission par mission budgétaire. Autrement dit, il s'agit de faire mieux en dépensant moins dans certains secteurs de l'action publique pour dépenser, si besoin, davantage dans d'autres secteurs.

Les ministres ne sont jamais véritablement rendus responsables de la gestion des crédits budgétaires dont ils disposent pour conduire les politiques publiques qui relèvent de leur portefeuille. Les ministres considèrent que leur action est prioritaire dès lors que pour mettre en œuvre leurs priorités politiques ils obtiennent des crédits budgétaires nouveaux. La LOLF ne désigne pas les ministres comme responsables des crédits budgétaires dont ils disposent. Les projets annuels de performance annexés chaque année au projet de loi de finances et qui présentent notamment l'évolution des crédits budgétaires et des emplois mission par mission et programme par programme mentionnent les ministres comme étant uniquement « concernés » mais non comme responsables. Les responsables budgétaires sont les directeurs d'administration centrale¹⁹. Cette répartition des rôles n'est pas neutre, elle tend à déresponsabiliser les ministres en matière budgétaire.

À droit constant, il est possible de responsabiliser les ministres. Le Premier ministre pourrait, dans les lettres plafonds budgétaires qu'il adresse à chacun des membres du gouvernement au cœur de l'été²⁰, exiger qu'il ou elle propose de mettre en œuvre toute nouvelle politique publique à niveau de dépenses constant, ce qui impliquerait de redéployer les crédits existants.

Pour ce faire, les ministres peuvent engager des travaux d'évaluation des politiques publiques relevant de leur champ de compétences, en ciblant prioritairement les politiques disposant de plus de crédits, ou mobiliser les nombreux travaux d'évaluation disponibles²¹. Selon la Cour des comptes – laquelle, en vertu de l'article 47-2 de la Constitution, « assiste le Parlement et le Gouvernement [...] dans l'évaluation des politiques publiques » –, cette dernière vise à fournir, tant aux auteurs de la politique qu'aux citoyens, une meilleure compréhension de son fonctionnement, ainsi qu'une appréciation de ses résultats. Elle constitue donc un élément important du débat public. L'évaluation des politiques publiques consiste ainsi à apprécier dans quelle mesure les actions définies et mises en œuvre par les pouvoirs publics ont contribué au traitement des problèmes publics qu'ils ont identifiés comme nécessitant leur intervention.

Évaluer les politiques publiques doit conduire les ministres à identifier les actions ayant produit tous leurs effets mais aussi les actions ne produisant que peu ou pas d'effets, voire les actions générant des effets pervers, toutes politiques pouvant être remises en question. Cette réflexion doit permettre de dégager des moyens budgétaires existants au profit des politiques publiques qui font l'objet de priorités gouvernementales, autrement dit de réallouer les crédits entre les missions budgétaires de l'État. Ce type de posture exige un changement complet de perspective et une exigence forte de la part du Premier ministre. Les directeurs d'administration centrale, qualifiés de responsables de programmes budgétaires par la LOLF, sont considérés comme des managers et s'engagent sur les résultats de leurs programmes budgétaires ; ils orientent les choix d'activité et

les choix budgétaires en procédant à la programmation aussi sincère et soutenable que possible des moyens qui leur sont alloués en loi de finances afin d'atteindre les résultats visés. Ce positionnement ne suffit pas, il doit être complété par une mise sous tension des ministres.

Une note ancienne mais toujours d'actualité de France Stratégie permet d'identifier les secteurs de l'action publique qui disposent, par rapport aux pays membres de l'Union européenne, de plus de crédits, ce qui peut orienter la réflexion à conduire sur les baisses de dépenses permettant de dégager des moyens pour les politiques prioritaires²². Si l'éducation et la recherche sont moins financées en France qu'au sein de l'Union européenne (la différence représente -0,7 point de PIB), les dépenses de retraite (+3,4 points), les aides aux entreprises (+1,9 point), les aides sociales (+1 point) ou la santé (+1 point) sont mieux dotées en France.

Du côté des ressources, remettre en question un certain nombre de niches fiscales, en limiter organiquement le nombre et le montant total

« À des fins d'incitation économique ou d'équité sociale, les règles d'imposition ont toujours connu des dérogations afin d'alléger la charge fiscale de certaines catégories de contribuables ou d'opérations. Ces régimes fiscaux dérogatoires représentent des charges pour le budget de l'État, au même titre que les dépenses budgétaires²³ ». Ces dérogations constituent des dépenses (ou niches) fiscales²⁴. Ces dernières s'analysent comme des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français. Le Conseil des prélèvements obligatoires²⁵ classait en 2003 les dépenses fiscales en deux catégories : les instruments de politique économique (par exemple le crédit d'impôt recherche, ayant l'objectif de soutenir la recherche privée et l'innovation, ou encore le crédit sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile favorisant la registration de ces travailleurs) et les dispositions structurelles poursuivant des objectifs plus généraux de simplification du calcul et du versement des impôts.

À titre d'illustration, le rendement de l'impôt sur le revenu serait réduit de près de 40 milliards d'euros selon le projet de loi de finances pour 2024 par des dépenses fiscales, dont les principales sont les suivantes : le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile (6,170 milliards d'euros), l'abattement de 10% sur le montant des pensions (4,544 milliards), l'exonération des sommes reçues au titre de l'épargne salariale (2,580 milliards), l'exonération des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés (1,850 milliard), l'exonération des heures supplémentaires (1,787 milliard), la réduction d'impôt pour frais de garde des enfants de moins de 6 ans (1,534 milliard) ou encore la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif (dispositifs

Pinel et Duflot, 1,523 milliard).

La Cour des comptes critique les dépenses fiscales qui sont évaluées à 78,7 milliards d'euros en 2024 : le nombre de dépenses fiscales ayant un impact budgétaire est élevé (467 selon le projet de loi de finances pour 2024) ; leur coût est particulièrement concentré (les 15 premières niches représentent 56,3% du total estimé pour 2022) ; un nombre important de dispositifs à faible coût restent recensés parmi les dépenses fiscales (en 2022, 184 dispositifs représentent chacun entre 1 et 50 milliards d'euros) ; enfin, les dépenses fiscales sont à la fois peu pilotées et pratiquement pas évaluées.

Une généralisation de l'évaluation des effets des dépenses fiscales devrait être organisée par le gouvernement afin d'identifier celles ayant de réels effets positifs. À titre d'illustration, une évaluation du crédit d'impôt recherche (CIR) a pu mettre en évidence ses effets positifs sur les PME mais l'absence d'effet significatif en ce qui concerne les entreprises de taille intermédiaire et les grandes entreprises, tandis qu'il n'a pas suffi à contrecarrer la perte d'attractivité du site France pour la localisation de la recherche et du développement (R&D) des multinationales étrangères²⁶. *In fine*, la France reste loin de l'objectif d'atteindre la cible de 2% du PIB pour sa dépense intérieure de recherche-développement.

Une baisse sensible du montant global des niches fiscales, qui s'élève à près de 80 milliards d'euros en 2024²⁷, permettrait de réduire sensiblement le déficit public, lui-même d'un peu moins de 154 milliards d'euros en 2023.

Une limitation du nombre et du montant total des dépenses fiscales pourrait, par ailleurs, être très simplement introduit dans la LOLF.

Donner le caractère de lois de finances aux LPFP et élargir les compétences du Haut Conseil des finances publiques

Les lois de programmation des finances publiques (LPFP), instituées par l'article 34 de la Constitution²⁸ et dont le contenu est précisé à l'article 1 A de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), n'ont pas le caractère de lois de finances, elles ne sont que des lois ordinaires. Autrement dit, même si elles présentent les trajectoires de dépenses et de recettes permettant de respecter un objectif d'équilibre budgétaire à moyen terme²⁹, elles ne s'imposent pas au gouvernement dont les projets de loi de finances actuels peuvent s'écarter, sans aucune conséquence, des projections présentées dans les LPFP. Les projets de loi de finances peuvent également s'écarter, sans plus de conséquences, des projections présentées chaque année dans le

plan budgétaire et structurel à moyen terme adressé par chaque État membre à la Commission européenne.

Afin de contraindre le gouvernement à respecter ses engagements pluriannuels, il peut être envisagé de conférer le caractère de lois de finances aux LPFP en modifiant l'article 34 de la Constitution. Dans ce cadre, la LOLF devrait préciser dans quelles conditions et dans quelle mesure les projets de loi de finances annuels pourraient s'écarter des projections de dépenses et de recettes fixées par la LPFP en vigueur. Ce type de disposition serait, par ailleurs, de nature à renforcer la crédibilité de la France auprès de ses partenaires européens.

En complément de ces réformes, les missions et moyens du Haut Conseil des finances publiques (HCFP)³⁰ pourraient être renforcés. Le HCFP est crédible dans sa capacité à produire des avis cohérents et a pu limiter la tendance à l'optimisme des prévisions de croissance et de finances publiques du gouvernement³¹, mais ses compétences paraissent limitées par rapport à certains de ses homologues européens : il ne produit pas de prévisions macroéconomiques ni de prévisions de dépenses et de recettes publiques ; il n'est pas non plus chargé d'estimer le coût ou le rendement budgétaire de mesures nouvelles ni l'évaluation de leur impact ; il ne peut produire des analyses de soutenabilité de long terme des finances publiques et de la dette et ne peut s'auto-saisir alors même que ses avis doivent être rendus dans des délais très courts. Il serait envisageable d'accroître les compétences du HCFP pour réaliser ces travaux et de lui donner les moyens humains et techniques pour les mener à bien. Disposer d'une expertise objective et indépendante sur les prévisions et trajectoires de croissance et de finances publiques paraîtrait essentiel dans le cas d'un pays comme la France.

La dégradation des finances publiques de la France n'a rien d'inéluctable. Bien au contraire, dans une optique progressiste, notre pays peut mettre en œuvre plusieurs outils dont l'action coordonnée lui permettra de récupérer les marges de manœuvre budgétaires nécessaires pour faire face aux défis auxquels notre pays est confronté. Seul le sérieux budgétaire que Pierre Mendès France appelait justement de ses vœux permettra à notre pays de conforter son modèle social que les déficits menacent chaque année un peu plus.

1. Pierre Mendès France, *La vérité guidait leurs pas*, Paris, Gallimard, coll. Folio, 1976, pp. 123-124.

2. Les administrations publiques, au sens de Maastricht, comprennent les administrations publiques centrales (État et ses opérateurs pour l'essentiel), les administrations publiques locales (les collectivités locales et leurs groupements ainsi que leurs démembrements) et les administrations de sécurité sociale.

3. Selon le programme de stabilité 2024-2027, présenté en conseil des ministres le 17 avril dernier, le solde public devait s'établir à 5,1 millions d'euros du PIB en 2024 et à 4,1% en 2025, objectifs inatteignables sans une action déterminée de la part du gouvernement.

4. Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.
5. *Trésor-Éco*, n°334, octobre 2023.
6. Kévin Mauvieux, *Rapport d'information sur la détention de la dette de l'État par des résidents étrangers*, Assemblée nationale, 29 mai 2024.
7. OCDE, « Regards sur l'éducation 2023 ».
8. Stéphane Calviac, « Le financement des universités : évolutions et enjeux », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n°169, 2019, pp. 51-68.
9. Cour des comptes, « **Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficacité à renforcer** », notes thématiques, juillet 2023.
10. Dans le contexte d'une manifestation publique, qui se traduit par le rassemblement de personnes, le terme de « maintien de l'ordre public » désigne l'action des forces de sécurité pour faire respecter la loi et pour assurer ou rétablir la continuité des différentes activités de la collectivité.
11. Anne Chemin, « **Maintien de l'ordre : la brutalisation des interventions est aujourd'hui au cœur de la stratégie française** », *Le Monde*, 27 mars 2023.
12. Insee, *Dépenses des administrations publiques dans l'Union européenne*, 31 juillet 2024.
13. Cf. Adrien Auclert, Thomas Philippon et Xavier Ragot, « Quelle trajectoire pour les finances publiques françaises ? », Conseil d'analyse économique. Les notes du Conseil d'analyse économique, n°82, juillet 2024.
14. Le déficit primaire correspond au solde public hors charge d'intérêts.
15. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 répartit les crédits du budget général de l'État par mission, programme et action, selon la finalité de la dépense. Les missions correspondent aux grandes politiques de l'État, le Parlement votant le budget par mission (unité de vote). Une mission est créée à l'initiative du gouvernement et peut être ministérielle ou interministérielle. La mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une même politique publique. Pour leur part, les programmes ou dotations définissent le cadre de mise en œuvre des politiques publiques.
16. À moyen terme, il est souvent considéré que les recettes fiscales évoluent au même rythme que le PIB (élasticité unitaire), l'hypothèse d'une augmentation de 0,5% par an contre une augmentation du PIB de 1% par an est donc précautionneuse.
17. Si le dénominateur (PIB) croît plus vite que le numérateur (solde public), le ratio diminue.
18. Insee, *Évolution du PIB et de ses composantes 1950-2023 / Dépenses et recettes publiques 1960-2023*.
19. Ainsi la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » désigne-t-elle la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche comme concernée par la mission tandis que, par exemple, la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle est désignée comme étant responsable du programme « Formations supérieures et recherche universitaire ».
20. Les lettres plafonds arrêtent les niveaux maximum de crédits et d'emplois qui ont alloués à chaque ministre dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances.
21. L'écosystème français de l'évaluation des politiques publiques comprend un nombre important d'acteurs : France Stratégie, les services statistiques ministériels, les inspections ministérielles ou interministérielles, la Cour des comptes, le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po ou l'Institut des politiques publiques de l'École d'économie de Paris.
22. Cf. Christophe Gouardo et Fabrice Lengart, « Où réduire le poids de la dépense publique », France Stratégie, Note d'analyse, n°74, janvier 2019.
23. Projet de loi de finances pour 2024, « Voies et moyens » tome 2.
24. Depuis 1980, le projet de loi de finances comprend chaque année un rapport sur les dépenses fiscales tandis que chaque projet annuel de performance présente depuis 2005 ses dépenses fiscales à l'instar de ses crédits, de manière à rendre compte de l'ensemble des moyens financiers dont il dispose.
25. Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative à

- ces prélèvements. Associé à la Cour des comptes, il constitue toutefois une institution distincte de cette dernière.
26. France Stratégie, *Évaluation du crédit impôt recherche*, 2021.
 27. Annexe au projet de loi de finances pour 2024, Voies et moyens, Tome 2.
 28. « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. »
 29. Cet objectif est mentionné dans le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire de 2012 et consiste en un objectif de déficit structurel vers lequel converger à moyen terme, cet objectif étant naturellement différent d'un pays membre à l'autre.
 30. Le Haut Conseil des finances publiques est chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques, de recettes et de dépenses publiques présentées par le gouvernement, de vérifier le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques au regard des orientations pluriannuelles définies dans la LPFP et de vérifier la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. Organisme indépendant du gouvernement et du parlement, il est placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le premier président de la Cour des comptes.
 31. Éric Dubois et Guillaume Gilquin, « Les prévisions macroéconomiques et de finances publiques du gouvernement et leur réalisation », HCFP, note d'étude n°2024-2, septembre 2024.