

FICHES CONCOURS

FINANCES PUBLIQUES

La situation des finances publiques de 2017 à 2024

Novembre 2024

www.pergama.fr



Murillo, le jeune mendiant

Les finances publiques recouvrent **les comptes des administrations publiques (APU)** au sens du traité de Maastricht, dépenses, recettes, solde, dette. L'Insee définit les administrations publiques par leur mission, qui est de distribuer des services non marchands à la population et d'effectuer des opérations de redistribution de la richesse nationale. Financées, pour une grande part, par des prélèvements obligatoires (impôts, taxes et cotisations sociales) mais aussi d'autres recettes (ainsi de la contribution des usagers), les APU sont constituées des administrations centrales (**APUC**, État et organismes divers d'administration centrale, comme les universités), des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics (**APUL**), enfin des « administrations de sécurité sociale » (**ASSO**), dont la plupart sont juridiquement des organismes de droit privé mais sont en charge d'un service public.

L'évolution des finances publiques pendant le premier quinquennat Macron

En 2016, dernière année complète du quinquennat Hollande, les finances publiques se portent mieux qu'en 2011, où les conséquences de la crise de 2008 se faisaient encore nettement sentir. Grâce à l'augmentation des prélèvements obligatoires, le solde public a lentement diminué pendant le quinquennat, tout en restant, en 2016, supérieur à 3 points de PIB, à un niveau supérieur aux règles européennes comme à la moyenne européenne. La dette a donc continué d'augmenter. Par ailleurs, la croissance a souffert d'une augmentation sans doute déraisonnable des impôts dans la première moitié du quinquennat. Les dépenses publiques ont un peu baissé dans la seconde partie du quinquennat et cette légère baisse est surtout due à la baisse des taux d'intérêt.

(NB : pour des raisons de comparabilité, le tableau ci-dessous est issu de la reconstitution par l'Insee, « en base 2020 », des données de comptabilité publique antérieures à 2024, avec application de la nouvelle méthode de comptabilisation utilisée à partir de 2024. Ces ratios diffèrent donc de ceux publiés à l'époque).

Ratios de comptabilité publique en points de PIB

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Solde public	-5,3	-5,2	-4,9	-4,6	-3,9	-3,8
Dettes publiques	88,8	91,7	94,6	96,2	96,9	98,1
Dépenses publiques	57	57,9	58,6	58,4	57,6	57,4
PO	42,6	43,9	44,8	44,6	44,5	44,6

Source : Tableau de bord de l'économie française 2024

Les finances publiques présentent en 2016 des caractéristiques qu'elles ont gardées : cette année-là, le déficit total était approximativement égal à celui des APUC, le solde positif des finances locales équilibrant à peu près le déficit des administrations sociales. La dette de l'État représentait alors plus de 80 % de la dette publique. Les finances publiques étaient, et sont restées, avant tout, le problème de l'État. Pour autant, en termes de répartition des dépenses publiques, le bloc des dépenses sociales représente plus de 46 % de l'ensemble contre environ 40 % pour les dépenses de l'État.

Le premier quinquennat Macron a d'abord cherché à influencer sur le déficit 2017, qu'il a voulu ramener à 3 % grâce à des coupes budgétaires, sans y parvenir.

Sur la durée, le quinquennat a connu quatre périodes : celle des promesses peu réalistes de redressement des finances publiques, puis leur abandon rapide lors de la crise des Gilets jaunes, avant la survenue d'une crise COVID qui a tout noyé. La période suivante, juste avant les élections présidentielles, a correspondu, en 2022, à une fausse sortie de crise perturbée par la montée de l'inflation et par une crise énergétique qui a conduit à maintenir un très haut niveau des dépenses publiques.

Les promesses de départ, trop volontaristes pour être pleinement crédibles

- En 2017, le **programme du candidat Macron** annonçait vouloir alléger les impôts des entreprises (pour améliorer les performances économiques), comme ceux des contribuables aisés (par souci de « simplifier une fiscalité illisible »). Mais il proposait aussi d'assainir les finances publiques, par souci de rigueur. Le programme reposait donc sur une diminution massive des dépenses publiques, accusées de ne pas être toujours « efficaces », à hauteur de 60 Mds. Cette réduction des dépenses devait prioritairement résulter de la suppression d'emplois de fonctionnaires (120 000 au total, dont 50 000 pour l'État) et de la diminution des dépenses de protection sociale. Pour autant, rien n'était indiqué quant aux secteurs qui seraient touchés : la numérisation et un « nouveau management » devaient éviter toute dégradation du service public. S'y ajoutait le projet d'un « contrat avec les collectivités » pour les inciter à diminuer leurs dépenses.
- **La loi pluriannuelle de programmation des finances publiques 2018-2022** du 22 janvier 2018 (et le programme de stabilité qui l'a actualisée quelques semaines plus tard) traduisent ce programme.

Programme de stabilité 2018 (données en points de PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Prévision croissance	1,8	2	1,9	1,7	1,7	1,7
Croissance potentielle	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,35
Taux des prélèvements obligatoires	45,4	45	44	44,3	44,3	44,3
Dépenses publiques	55,1	54,4	53,5	52,6	51,9	51,1
Solde public	-2,6	-2,3	-2,4	-0,9	-0,3	0,3
Dt solde structurel	- 2	-1,9	-1,6	-1,4	-1	-0,6
Dette publique	97	96,4	96,2	94,7	92,3	89,2

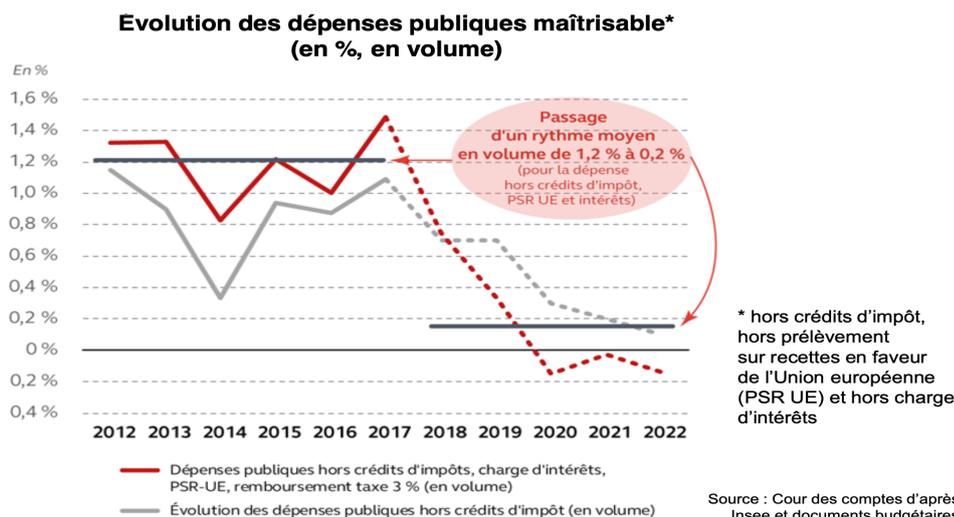
La loi prévoyait que le solde public serait quasi-nul en 2022 et que la dette diminuerait de près de 8 points. Le solde structurel (celui qui perdurerait en l'absence de tout déficit lié à la conjoncture et qui est dû à un déséquilibre structurel entre dépenses et ressources) se réduisait lui aussi continûment.

Dans son rapport de juin 2018 sur *La situation et les perspectives des finances publiques*, la Cour des comptes a considéré que la prévision de déficit était atteignable en 2018 mais que la trajectoire jusqu'en 2022 était affectée de risques forts.

En premier lieu, les prévisions de croissance étaient trop optimistes : la croissance prévue devait dépasser pendant 6 ans, de 2017 à 2022, la croissance dite « potentielle » (celle à laquelle on parvient lorsque sont mobilisés de manière optimale tous les facteurs de production disponibles, sans chômage ni tensions sur la main d'œuvre, celle où l'économie tourne à son optimum). L'écart de production (différence entre la production réelle et la production potentielle) était censé être positif à compter de 2019 et l'être de plus en plus jusqu'en fin de période. Or, cette situation ne se produit que dans un environnement international très porteur qui stimule beaucoup la croissance réelle, presque en surchauffe : elle n'a jamais duré au-delà de 4 ans. De plus, cette perspective de très forte croissance était peu cohérente avec les efforts d'économies prévus par ailleurs afin de faire baisser le déficit : une forte réduction des dépenses publiques nuit à la croissance.

Seconde difficulté, les recettes prévues (et la baisse des prélèvements obligatoires) n'intégraient pas certaines des mesures pourtant annoncées, comme la suppression totale de la taxe d'habitation ou la future baisse des impôts de production.

Troisième objection, l'ampleur, jugée déraisonnable, de la réduction des dépenses publiques : celles-ci devaient, sur la période, se stabiliser puis diminuer en volume, passant (en excluant les crédits d'impôts, le prélèvement en faveur de l'UE et la charge d'intérêts de la dette) d'une croissance en volume de + 1,2 % en début de période à + 0,2 % en 2022.



Source : Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, Cour des comptes, juin 2018

Or, cette très forte baisse n'était pas, en juin 2018, véritablement « documentée ». Les économies prévues pour les ASSO, censées conduire à un excédent transféré à l'État, étaient peu vraisemblables : il aurait fallu que les dépenses d'assurance maladie, déjà très encadrées, le soient encore plus sévèrement (alors même que des promesses avaient été faites sur le remboursement des frais d'optique et les dépenses des EHPAD). De plus, l'effet des réformes des retraites de 2010 et de 2014 était, en fin de décennie, en train de s'estomper. Enfin, les prévisions portant sur un excédent des collectivités territoriales à hauteur de 0,7 % du PIB en 2022 étaient peu crédibles, les collectivités n'ayant aucune raison d'être en excédent durable sans reporter celui-ci sur des dépenses d'investissement. Quant à la diminution des emplois de fonctionnaires d'État (50 000 suppressions prévues), la Cour des comptes note que rien n'a été décidé en 2018, sauf, plutôt, des créations (armées, justice, sécurité). De même, elle identifie des facteurs de dépenses supplémentaires non intégrés (grandes infrastructures de transport, situation de la SNCF...).

Les objectifs de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 apparaissaient donc **peu vraisemblables**. Dans les faits, l'objectif de rétablissement des finances publiques a été compromis dès la fin de 2018, avec la crise des Gilets jaunes.

2018-2019, l'abandon des objectifs de réduction des dépenses publiques

- La période a été marquée par la **diminution des impôts annoncée** : début de la suppression progressive de la taxe d'habitation, de la baisse de l'Impôt sur les sociétés, remplacement de l'impôt sur la fortune par un impôt sur la fortune immobilière, institution d'une flat-tax sur les revenus du capital soustraits de ce fait au barème progressif de l'IRPP. Ces baisses devaient être partiellement compensées par des hausses : augmentation de la TICPE (taxe sur la consommation d'énergie) qui devait augmenter tout au long du quinquennat et institution d'une CSG sur les retraites.
- La crise des Gilets jaunes, qui a duré de novembre 2018 à février-mars 2019, a mis un terme aux ambitions de 2017-2018 : le coût de l'ensemble des **mesures adoptées pour calmer la colère sociale**, fin 2018 puis après le « Grand débat », au printemps 2019, s'est élevé en année pleine 2020 à une somme comprise entre 15 et 16 Mds.

Ainsi, le gouvernement a dû annuler la hausse de la fiscalité écologique et une part de la CSG sur les retraites qui devaient financer les baisses d'autres impôts. Il a également décidé d'augmenter la prime d'activité et de diminuer l'IRPP, sans compenser ces coûts par des économies de même hauteur.

L'impact global de la baisse de la fiscalité en a été alourdi, passant à -9,4 Mds en 2018 et à - 29,2 Mds en 2019. Quant au rythme d'augmentation des dépenses publiques, il s'est certes infléchi en 2018 à (+ 0,8 %) mais a augmenté à nouveau en 2019 (+ 1,8 %).

- Parallèlement, une procédure contractuelle a bien été mise en œuvre avec les collectivités pour plafonner leurs dépenses, ce qui a permis effectivement des économies.

En revanche, **le projet de suppression d'emplois publics** a été abandonné, que ce soit pour l'État ou les collectivités (l'annonce de cet abandon a été faite après la crise des Gilets jaunes) et les **dépenses sociales** ne se sont pas réduites comme prévu : pire, même si les finances sociales se sont nettement améliorées depuis 2010, le risque vieillesse a basculé dans le déficit en 2019 ; l'assurance maladie, dont les dépenses ont continué à augmenter sur un rythme de 2,4 % en 2018 et 2019, a été déficitaire de 2016 à 2019, tout comme l'ensemble formé par les régimes de base et le FSV (Fonds de solidarité vieillesse). Quant au régime d'assurance chômage, le gouvernement, pour limiter son déficit, a préparé une réforme qu'il a commencé à mettre en œuvre en novembre 2019 mais qui a été provisoirement suspendue lors de la crise COVID et n'a été reprise qu'ensuite.

- Sans surprise, malgré une forte croissance sur les années 2017, 2018 et 2019 qui a amélioré les rentrées fiscales et influé sur les ratios de comptabilité publique, les finances publiques, en meilleure situation en 2018, ne se sont pas améliorées en 2019, année sur laquelle ont pesé les dépenses engagées pour calmer la crise des Gilets jaunes et la baisse de la fiscalité. La Cour des comptes regrettera ensuite que la France ait affronté la crise sanitaire sans avoir préalablement rétabli ses comptes. De fait, elle y entre en 2020 alourdie du poids des dépenses supplémentaires en année pleine non prévues dans la loi de programmation et de la baisse concomitante non compensée des impôts. Néanmoins, l'ampleur de la croissance de ces années-là permet d'absorber ces effets.

Ratios de comptabilité publique en points de PIB

	2017	2018	2019
Solde public	-3,4	-2,3	-2,4
Dette publique	98,7	98,5	98,1
Dépenses publiques	57,7	56,4	55,3
PO	45,3	44,9	44

Source : Tableau de bord de l'économie française 2024

2020-2021 : une crise COVID qui a tout emporté

- La crise Covid a **balayé les velléités antérieures de rétablissement des finances publiques**. Du fait de la baisse de l'activité économique, en 2020, les recettes publiques ont fortement diminué tandis qu'à l'inverse, les dépenses publiques ont fortement augmenté, dans un contexte où le Conseil de l'Union européenne a suspendu les règles budgétaires européennes, décision restée en vigueur jusqu'à fin 2023.

Le PIB a diminué en 2020 de -7,4 % avant un rebond de 6,9 % en 2021 puis une augmentation de 2,6 % en 2022, moindre toutefois qu'attendu initialement (+ 4 %), ce qui a permis de retrouver alors le niveau d'activité d'avant crise sans rattraper pour autant la croissance perdue.

▪ **Le montant des recettes publiques** a baissé en 2020 (1288 Mds en 2019, 1223 Mds en 2020, soit une diminution de 65 Mds (- 5 %), en partie compensée par un sursaut en 2021 (1326 Mds, soit + 8,4 %). Dans cet ensemble, ce sont bien sûr les prélèvements obligatoires (l'essentiel des recettes publiques) qui ont le plus diminué, de 42 Mds en 2020 par rapport à 2019, avant d'augmenter de 81 Mds (+ 7,9 %) en 2021 (le calcul des PO en points de PIB n'est cette année-là guère parlant compte tenu de la chute du PIB). Cependant, la baisse des prélèvements obligatoires n'a été que de 4 % de 2019 à 2020, soit nettement moins que la baisse de l'activité, ce qui a atténué les effets de la crise. En 2021, l'élasticité des impôts a été supérieure à la croissance, ce qui a eu le même effet¹.

Ces chiffres doivent de plus être interprétés en ayant à l'esprit que les années 2020 et 2021 n'ont pas interrompu la baisse de prélèvements obligatoires, qu'il s'agisse de la poursuite de mesures décidées préalablement et qui ont eu suivi le cours prévu (suppression de la taxe d'habitation, achevée en 2023, baisse de l'IRPP, baisse de l'impôt sur les sociétés...) ou de mesures nouvelles (en 2021, baisse des impôts de production dans le cadre du plan de relance). Au total, les impôts ont baissé de près 10 Mds sur ces deux années 2020 et 2021.

Quant aux **dépenses publiques**, elles ont bondi de 2019 à 2020 de 55,3 à 61,7 points du PIB (de 1258,3 Mds à 1342,7 Mds) avant de redescendre à 59,5 points de PIB en 2021, finalement assez peu, du fait du ressaut du PIB. Des coûts supplémentaires ont été engagés ces deux années pour soutenir l'activité et les revenus (fonds de solidarité envers les entreprises et indemnisation du chômage partiel), faire face à l'augmentation des dépenses de santé, maintenir certaines prestations sociales et financer le plan de relance de 2020. Ces coûts spécifiques ont atteint, hors intervention financière de l'Union, 72,4 Mds en 2020, et 84,6 Mds en 2021, soit 157 Mds sur 2 ans.

**Principales dépenses de soutien et de relance face à la crise sanitaire en Mds
(Hors financements européen)**

	2020	2021	Total
Fonds de solidarité	15,9	23,9	39,8
Activité partielle	25,8	8,5	34,3
Dépenses de santé exceptionnelles	14	18	32
Exonérations de cotisations sociales	5,8	2,9	8,7
Revenus de remplacement et décalage réforme chômage	3,9	5,3	9,2
Plan de relance	2,5	22,9	25,4
Autres	4,5	3,1	7,6
Total	72,4	84,6	157

Source : Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques juillet 2022

¹ L'élasticité des impôts par rapport au PIB tient à la variation de leur assiette par rapport à celle de la croissance. L'élasticité est positive si l'assiette des impôts augmente davantage que le PIB, négative sinon.

- De ce fait, les ratios de finances publiques se sont donc **considérablement dégradés** en 2020 et 2021, l'amélioration du ratio de dette et de dépenses publiques en 2021 n'étant due qu'au ressaut du PIB.

Ratios en points de PIB

	2019	2020	2021
Évolution PIB	+2	-7,4	+6,9
Déficit public	-2,4	- 8,9	-6,6
Dette publique brute	98,1	114,9	112,6
Dépenses publiques en points de PIB	55,3	61,7	59,5
Prélèvements obligatoires	44	44,3 %	44,2 %

Source : Tableau de bord de l'économie française 2024

2022 : une crise qui succède à une autre : inflation et augmentation du coût de l'énergie

2022 aurait dû voir la sortie de la crise. Néanmoins, le déclenchement de la guerre en Ukraine et le choc inflationniste qui en a découlé ont pesé sur les finances publiques. L'augmentation des prix est passée de + 1,6 % en 2021, année où elle tenait à des difficultés de redémarrage de l'économie, à + 5,2 % en 2022, dont près de 7 % pour l'alimentation et 23 % pour l'énergie.

- En termes de **recettes publiques**, dans un contexte de relatif ralentissement de la croissance (+ 2,6 % en 2022 après 6,9 % en 2021), la baisse des impôts a été poursuivie, malgré quelques impôts supplémentaires (en particulier la contribution des producteurs d'électricité décidée par l'Union européenne au titre du plafonnement de leurs recettes). A la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés et de la suppression de la taxe d'habitation s'est ajoutée la baisse de la taxe intérieure sur la consommation d'énergie décidée dans le cadre du « bouclier tarifaire » (cf. ci-dessous). Au total, les mesures nouvelles concernant les prélèvements obligatoires ont conduit à les baisser à nouveau de 9,4 Mds en 2022.

Toutefois, leur croissance spontanée a été bonne, comme en 2020 et 2021, au point que, comme le note la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2023 sur *La situation et les perspectives des finances publiques*, les rentrées dues à cette augmentation spontanée par rapport au PIB l'emportent très nettement sur le montant net des baisses d'impôts : + 37 Mds contre - 9,4 Mds.

- Les **dépenses publiques** ont toutefois mangé cette réserve : elles sont restées très élevées (58,4 % du PIB), supérieures à leur niveau d'avant crise.

Les administrations publiques ont supporté à la fois l'augmentation des taux d'intérêts (+ 15 Mds par rapport à 2021), le poids de l'inflation qui a renchéri les achats publics, l'augmentation du point d'indice de la fonction publique en juillet 2022 (3,7 Mds sur une demi-année) ainsi que l'augmentation de plusieurs prestations sociales, dont les retraites (5,9 Mds), pour protéger le pouvoir d'achat de la population.

Se sont ajoutées à ces dépenses, à hauteur de 58 Mds, des dépenses d'assistance résultant du cumul de deux crises : maintien des dispositifs de soutien face à la crise sanitaire (dont 20 au titre du plan de relance et 11,7 au titre des dépenses supplémentaires de santé) et dépenses en faveur des ménages et des entreprises pour les aider à faire face à l'envolée des prix de l'énergie (bouclier

tarifaire², remise carburant, chèque énergie exceptionnel...). Les dépenses exceptionnelles se sont donc réduites, mais pas dans les proportions que l'on aurait pu attendre.

- Les **ratios de finances publiques** 2022 se sont donc peu améliorés malgré la baisse des dépenses spécifiques COVID :

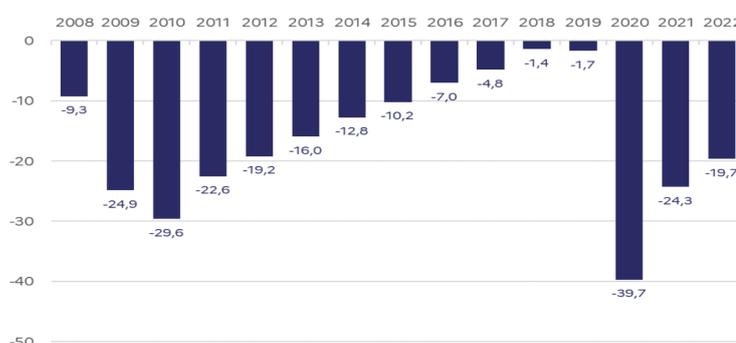
Ratios de finances publiques en points de PIB				
	2019	2020	2021	2022
Évolution du PIB	+2	-7,4	+6,9	+2,6
Déficit public	-2,4	- 8,9	-6,6	- 4,7
Dettes publiques brutes	98,1	114,9	112,6	111,2
Dépenses publiques en points de PIB	55,3	61,7	59,5	58,4
PO	44	44,3	44,2	45

Source : Tableau de bord de l'économie française 2024

- Comme auparavant, le déficit public et la dette publique sont **du, pour l'essentiel, à l'État** et la crise a même, très logiquement, accentué le phénomène. En 2022, le déficit des administrations centrales (-135 Mds, déficit de 5,1 points) est supérieur au déficit public total (-125 Mds, 4,7 points) : les administrations sociales sont alors excédentaires et les collectivités territoriales proches de l'équilibre. Le pourcentage de la dette des administrations centrales dans la dette publique totale est compris entre 82 et 83 %.

Pourtant, les organismes de sécurité sociale ont été sévèrement touchés par la crise COVID : la baisse de recettes en 2020 et l'augmentation des dépenses maladie ont conduit à un déficit de près de 40 Mds en 2020 pour l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale, qui s'est réduit à environ 24 Mds en 2021 et un peu moins de 20 Mds en 2022.

Évolution du solde des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV



Source : dossier de presse du PLFSS 2024

Cependant, les comptes des administrations sociales intègrent les comptes de la CADES (caisse d'amortissement de la dette sociale) qui sont excédentaires d'office (la caisse reçoit des recettes fiscales qui la mettent en excédent et lui permettent ensuite d'amortir une part de la dette qu'elle a en charge) et d'autres comptes excédentaires, comme ceux des régimes complémentaires de retraite : l'excédent des ASSO est en 2022 proche de 10 Mds, qui, à vrai dire, est quelque peu trompeur. Certes, en 2020, la loi a transféré une grande part du déficit du régime général à la CADES (136 Mds sur la période 2020-2023) : la décision prévoit un remboursement progressif de la dette

² En 2022, l'État a gelé les tarifs réglementés du gaz naturel à son niveau d'octobre 2021 et a plafonné l'augmentation des tarifs réglementés d'électricité

sociale ainsi gérée à horizon 2033, en y affectant des ressources fiscales, ce qui est une bonne chose, mais elle risque d'être vidée de son sens si les déficits perdurent. Il faudra donc un jour ou l'autre s'attaquer au déficit des régimes de sécurité sociale qui vont perdurer après 2023.

L'évolution des finances publiques en 2023 et 2024 (second quinquennat Macron)

De nouvelles projections optimistes rapidement rectifiées

▪ **La campagne électorale présidentielle 2022** a peu abordé la question des finances publiques : de manière générale, les programmes des candidats, chiffrés sans rigueur, tendaient tous à augmenter les dépenses et, parfois, parallèlement, à baisser les impôts (candidats de droite) ou à les augmenter (candidats de gauche). Les économies mentionnées étaient par ailleurs peu documentées. L'opinion ne s'en inquiète pas : l'enquête électorale d'avril 2022 (*Enquête IPSOS-Sopra-Steria pour Le Monde, le CEVIPOF et la Fondation Jean Jaurès*) montre que les déficits publics sont, avec 12 % de citations, le 9^e sujet de préoccupation des Français, très loin du pouvoir d'achat, cité en premier (56 %). Les politiques menées depuis 2020 ont convaincu la population que, pour résoudre les difficultés, le recours à l'argent public est une bonne solution, ce qui est exact mais dans certaines circonstances, avec précaution et obligation, par la suite, de gérer les conséquences.

La période 2023-2024 a été cruciale : du fait des répercussions de la baisse constante d'impôts et dans un contexte où les dépenses publiques restaient à un niveau élevé, la situation va considérablement se dégrader, dès lors que les rentrées d'impôt, dont la bonne tenue masquait jusqu'en 2022 la crise latente, se sont ralenties.

▪ La crise survient en 2023 sans avoir été perçue pendant l'année. Le 18 décembre 2023 est promulguée une **nouvelle loi de programmation des finances publiques 2023-2027** qui table sur une nette amélioration à horizon 2027.

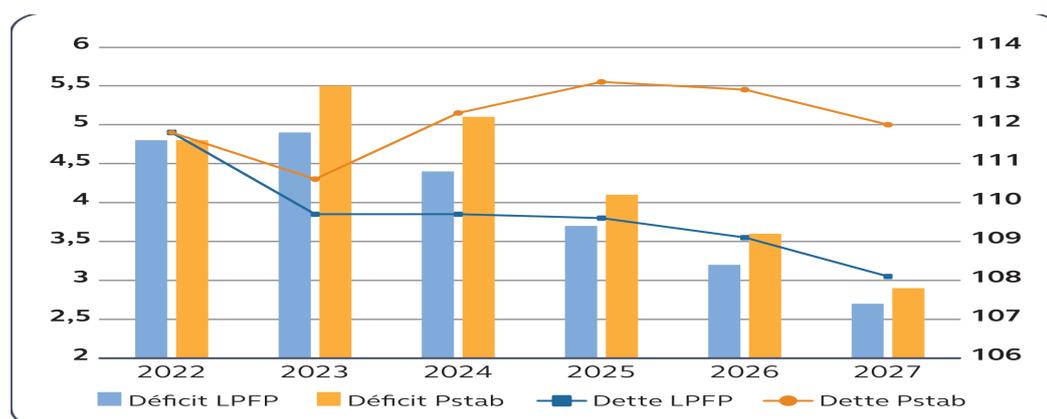
Sur cette loi de programmation, l'avis du Haut Conseil des finances publiques, tout en notant que la trajectoire était peu ambitieuse au regard des exigences européennes, considère comme « très optimiste » l'estimation de la croissance potentielle, de l'écart de production et de la croissance elle-même, comme c'était déjà le cas pour la précédente loi de programmation de 2018. Quant à l'évolution prévue de la dépense publique, le Haut Conseil souligne (comme en 2018) qu'elle impliquait des économies importantes dont la nature n'était pas précisée.

Alors même que la loi de programmation 2023-2027 a été votée tardivement, à la fin de l'année 2023, ses prévisions ont été démenties quelques semaines plus tard, en février-mars 2024, par les réalisations 2023 (en rouge dans le tableau ci-dessous). Coup de tonnerre, le déficit public 2023, prévu à -4,9 points de PIB, s'établit à -5,5. Les résultats 2023, en modifiant la trajectoire de croissance et la base 2024, rendaient caduques les prévisions financières 2024 et il aurait fallu modifier le budget 2024, qui venait à peine d'être voté. Mais 2024 était une année électorale : il a donc été décidé, au printemps, qu'il n'y aurait pas de loi de finances rectificative, ce qui aurait été conforme aux principes de la vie démocratique et au bon sens. Toutefois, le ministère des finances a procédé dans la précipitation à des gels de crédits sur le budget de l'État, d'abord à hauteur de 10 Mds (annonce de février-mars), qu'il dit avoir portés à l'été à 16,7 Mds. Il utilise alors la « technique du rabet », qui consiste à couper un peu partout (écologie, enseignement...), suscitant surprise,

mécontentement et sentiment de duperie puisque ce gel de crédits est intervenu quelques semaines après leur vote.

- C'est **le programme de stabilité 2024-2027** envoyé à la commission européenne en avril 2024 qui se chargera de modifier les prévisions de la loi de programmation du 18 décembre 2023 et de prévoir en cascade une augmentation des déficits jusqu'en 2027 et une augmentation corrélative de la dette.

Comparaison graphique des prévisions de la loi de programmation du 18 décembre 2023 et du programme de stabilité d'avril 2024



Source : LPFP 2023-2027, programme de stabilité 2024-2027

Sur les prévisions du programme de stabilité, pourtant plus réalistes que celle de la loi de programmation, l'avis du Haut Conseil des finances publiques a été d'une franchise inhabituelle. Le ton change alors, compte tenu sans doute de l'exaspération des parlementaires et des experts devant les défaillances du gouvernement : « manque de crédibilité », « réduction des dépenses publiques insuffisamment documentée », « manque de cohérence » également des prévisions puisque l'ampleur de l'ajustement ne pouvait que nuire à la croissance alors que la trajectoire du PIB, infléchie dans les premières années, se rétablissait dès 2026.

Les prévisions du programme de stabilité seront elles-mêmes **partiellement démenties ultérieurement**, dans les communications gouvernementales de l'été 2024, où le déficit public 2024 (évalué à - 5,1 dans le programme de stabilité) sera réévalué à -5,6 % (en juillet) puis à 6,1 % (en septembre).

Le faible intervalle de temps entre la promulgation de la loi de programmation et le démenti apporté par l'évolution de 2023, puis la cascade des diverses prévisions du déficit 2024 ont décrédibilisé la parole gouvernementale et jeté un doute sur la compétence des gestionnaires. Les réactions tendant à contrer la crise auraient alors dû être rapides. Elles ont été lentes, compte tenu d'abord de la volonté politique de ne pas alarmer l'opinion en période électorale puis de la crise politique qui a suivi la dissolution, en juin 2024, de l'Assemblée nationale et du temps pris ensuite, après les élections, pour nommer un nouveau gouvernement (fin septembre) et construire le budget 2025.

En noir, prévisions de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 du 18 décembre 2023
 En rouge, les réalisations 2023 connues en février-mars 2024
 En bleu l'actualisation du programme de stabilité d'avril

	2023	2024	2025	2026	2027
Prévision croissance LPFP	1	1,4	1,7	1,7	1,8
Réalisation ou nouvelles prévisions	0,9	1	1,4	1,7	1,8
Prévision inflation	4,8	2,5	2	1,75	1,75
Réalisation ou nouvelles prévisions	4,9	2,5	1,7	1,75	1,75
Croissance potentielle	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Taux PO	44	44,1	44,4	44,4	44,4
Réalisation ou nouvelles prévisions	43,2	44,2	44,6	44,8	44,8
Dép. publiques prévisions	55,9	55,3	55	54,4	53,8
Réalisation ou révision des prévisions	57	57	56,3	55,9	55,2
Évol. prévue en volume	-1,3	+ 0,5	+ 0,8	+0,5	+0,5
Réalisation ou révision des prévisions en volume	-1 %	+ 0,6	+ 0,2	+ 0,7	+ 0,4
Prévision solde public	- 4,9	- 4,4	- 3,7	-3,2	-2,7
Réalisation ou nouv. prév.	-5,5	-5,1	- 4,1	-3,6	-2,9
Prévision solde structurel	- 4,1	-3,7	-3,3	-2,9	- 2,7
Révision de la prévision	-4,8	-4,2	- 3,2	-2,9	-2,5
Dettes publiques points PIB	109,7	109,7	109,6	109,1	108,1
Réalisation ou révision des prévisions	109,9	112,3	113,1	112,9	112

Que s'est-il passé en 2023 et 2024 ?

▪ **Sur 2023**, la Cour des comptes (*La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2024) met en cause (comme le fera ultérieurement, le rapport économique social et financier annexé au PLF 2025), dans l'écart entre les prévisions et la réalisation :

- Une croissance un peu plus molle qu'attendu, peu différente des prévisions toutefois, 0,9 % au lieu de 1 %, et l'impact d'une forte inflation (4,9 % au lieu de 4,8 %), là aussi peu différente des prévisions, mais qui a fortement pesé sur la consommation des ménages ;
- Surtout, des recettes peu dynamiques : l'élasticité des prélèvements obligatoires est devenue très nettement inférieure au PIB. La croissance spontanée des PO a été de 2,6 % alors que l'activité a augmenté de 6,3 % (inflation comprise). Cette faible propension à croître est explicable impôt par impôt, que ce soit pour l'IS (chute du résultat fiscal 2022), la TVA (atonie de la consommation), l'IRPP (à cause de l'indexation du barème sur l'inflation), les droits de mutation (baisse de l'activité immobilière), les cotisations sociales (renchérissement du coût

des allègements). Les impôts qui ont le plus baissé sont l'IS et les droits de mutation, de même que la TVA dans une moindre proportion. Les prévisionnistes s'y attendaient mais pas de manière aussi forte. Au total, les PO ont été inférieurs de 21 Mds aux prévisions, du fait d'un PIB moins favorable et d'une baisse de l'élasticité plus prononcée que prévu.

A noter que, cette année-là, les baisses d'impôts se sont poursuivies, 6,7 Mds au titre de mesures pérennes (poursuite de la baisse des impôts de production et de l'IS, suppression totale de la taxe d'habitation) et 4 Mds correspondant à des mesures exceptionnelles liées à la crise énergétique (baisse de la TICFE et moindre effet de la baisse de la contribution de l'État aux charges de service public de l'énergie). Ces baisses, jusqu'alors dissimulées par la forte élasticité positive des impôts, ont contribué à aggraver la diminution plus forte que prévu des recettes. Ces baisses non financées ont ôté aux finances publiques la capacité de résister au choc d'une baisse inattendue des impôts.

- Parallèlement, les dépenses publiques ont baissé mais un peu moins que prévu (1 % en volume au lieu de 1,3 % prévus en Loi de programmation). La baisse témoigne certes du reflux des mesures exceptionnelles. Toutefois les dépenses publiques restent élevées (57 % du PIB alors que la loi de programmation de décembre 2023 prévoyait 55,9 %) : elles intègrent toujours des dépenses supplémentaires liées à la crise, notamment celles du plan de relance (10 Mds), ainsi que le maintien de dépenses de soutien pour compenser le prix de l'énergie (17 Mds), dans un contexte d'augmentation des dépenses salariales et de fonctionnement des administrations publiques liées à l'inflation.

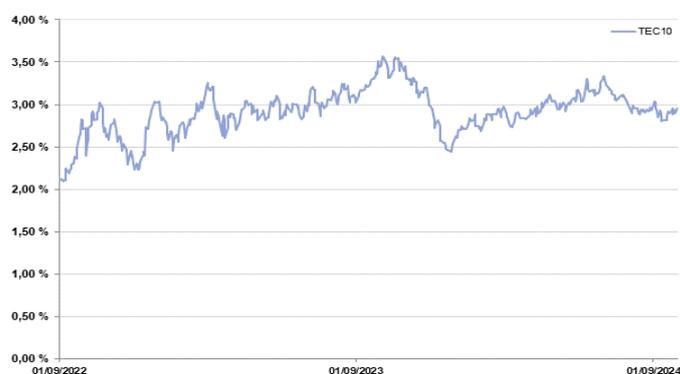
- **Sur l'évolution des finances publiques en 2024**, l'on sait peu de choses, sauf à dire que la croissance sera plus faible que prévu (1 point au lieu de 1,4), que les prélèvements obligatoires ont été, comme en 2023, inférieurs aux prévisions et que les dépenses des collectivités territoriales ont « dérapé ». L'inflation pourrait en revanche être moins forte que prévu. Sans mesures correctives, le déficit public est annoncé à 6,1 %, soit une cinquantaine de Mds supplémentaire par rapport aux prévisions initiales.

Par ailleurs, fin 2023, l'Union a mis fin à la suspension des règles budgétaires européennes liée au COVID. Très logiquement, elle a pris la décision, en juillet 2024, de placer la France, compte tenu du solde public 2023, en procédure de déficit excessif, avec 6 autres pays (l'Italie, la Belgique, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et Malte). La France doit en tenir compte pour élaborer le plan pluriannuel de trajectoire des finances publiques qui lui est demandé par la Commission européenne, où elle a obligation de réduire ce déficit sous le seuil de 3%, sur 4, 5 ou 7 ans. Dans cette attente, la Commission a recommandé d'examiner la multiplicité des niches fiscales peu efficaces, d'améliorer le crédit impôt recherche, de poursuivre la réduction des impôts de production et d'aligner l'IS sur le niveau européen, tout en supprimant les subventions nocives à l'environnement, d'améliorer la formation et d'accélérer le déploiement des renouvelables.

Le plan structurel et budgétaire 2025-2029 destiné à la Commission européenne a été publié en octobre 2024, avec retard par rapport à l'échéance normale.

Enfin, en 2024, l'inquiétude porte sur l'évolution du taux d'emprunt à 10 ans (considéré comme la référence la plus significative), qui a jusqu'alors peu varié (aux alentours de 3 % en octobre 2024).

Évolution du taux de l'échéance constante à 10 ans France



Source : Agence France-Trésor

Ratios de finances publiques en points de PIB

	2019	2020	2021	2022	2023
Déficit public	-2,4	- 8,9	-6,6	- 4,7	-5,5
Dettes publiques brutes	98,1	114,9	112,6	111,2	109,9
Dépenses publiques en points de PIB	55,3	61,7	59,5	58,4	57
PO	44	44,3	44,2	45	43,2

Source : Tableau de bord de l'économie française 2024

Quelles prévisions pour 2025 et les années suivantes ?

Le PLF 2025, élaboré dans un laps de temps très court, est succinct. Il vise une réduction du déficit public, qui passerait de 6,1 points de PIB en 2024 à 5 points en 2025. La dette augmenterait de ce fait à 114,7 points de PIB.

Le PLF repose sur des hypothèses de croissance, à la fois pour 2024 et 2025, de 1,1 %. La prévision 2025 apparaît au Haut Conseil des finances publiques un peu élevée : elle s'appuie sur des hypothèses optimistes de consommation, d'investissement des entreprises et de commerce mondial.

Le PLF prévoit sur 2025 un effort budgétaire d'augmentation des recettes et de réduction des dépenses qu'il chiffre à 60 Mds, soit 2 points de PIB : toutefois cet effort est calculé par rapport à un tendanciel qui aboutirait à un déficit public de 7 % en 2025, tendanciel qui ne se réalisera pas puisque, précisément, il existe un plan de redressement. En réalité, comme le gouvernement vise un déficit public 2025 de 5 %, il doit redresser le déficit de 1,1 point de PIB par rapport au déficit 2024, soit un peu plus de 30 Mds. L'on comprend mal pourquoi il affiche un plan drastique de 60 Mds.

L'effort de 60 Mds est présenté par le gouvernement comme composé à 30 % de hausses de prélèvements (la plus importante est une contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises) et à 70 % d'économies sur les dépenses. Ce chiffrage (recettes et économies) paraît à la fois surdimensionné (un chiffrage OFCE du 16 octobre 2024 in *La croissance à l'épreuve du redressement budgétaire* le ramène à 44 Mds), très imprécis sur les moyens mis en œuvre (le Haut Conseil des finances publiques note ainsi que les économies sont indiquées de manière très générale et peu documentées) et reposant plutôt sur un freinage ou un report des dépenses que sur des économies structurelles et durables. La réalisation de telles prévisions est donc sujette à caution. En tout état de cause, le PLF devrait être amendé lors de la discussion budgétaire.

Par rapport au PLF 2025, le plan budgétaire et structurel à moyen terme n'apporte guère de nouveauté. Les prévisions sur les années 2026 à 2029 sont très succinctement commentées. Le plan propose même d'aller jusqu'en 2031 avec une liste de réformes à entreprendre sans grands détails.

Plan budgétaire et structurel à moyen terme (automne 2024), prévisions 2024-2029

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Solde public	-6,1	-5	-4,6	-4	-3,3	-2,8
Solde primaire	-4,1	-2,7	-2	-1,2	-0,3	+0,4
Solde structurel	-5,7	-4,6	-4,3	-3,9	-3,3	-2,8
Dette brute	112,9	114,7	115,9	116,5	116,1	115,8
Dépenses d'intérêts	2,1	2,3	2,6	2,8	3	3,2

Sur ce document, le Haut Conseil des finances publiques note que les prévisions de croissance potentielle ont été ramenées, depuis le précédent programme transmis à la Commission en avril 2024, de 1,35 % à 1,2 %, ce qui améliore leur vraisemblance. Toutefois, les prévisions de croissance réelle lui semblent encore excessivement optimistes, cette dernière étant nécessairement affectée par les ajustements budgétaires prévus. Surtout, le Haut Conseil juge que l'information donnée est trop lacunaire pour qu'il puisse évaluer le plan : même pour 2025, les économies qui figurent dans le PLF en cours d'examen sont insuffisamment documentées pour que le solde public prévisionnel puisse être évalué et considéré comme vraisemblable. Au-delà de 2025, l'information devient encore plus lacunaire et le Haut Conseil ne peut apprécier le réalisme de la trajectoire indiquée.

L'avis doute ainsi de l'effectivité du redressement envisagé et doute de la vraisemblance d'une trajectoire des finances publiques insuffisamment étayée et justifiée. Il est donc à craindre que le plan budgétaire et structurel 2024 ne s'inscrive dans la longue lignée des engagements sans consistance réelle que la France a pris l'habitude d'afficher depuis de nombreuses années.

Les conclusions à tirer de la période 2017-2024

Même s'il faut résister à la séduction de plans drastiques de rétablissement des finances publiques (leurs conséquences sont néfastes, cf. ci-dessous, point 8) et même en reconnaissant le bien-fondé des choix faits pendant les crises de 2020 et de 2022, il faut souligner la grande indifférence des responsables publics à l'égard des finances publiques, indifférence qui est très ancienne., alors que la dégradation des comptes publics présente des risques.

1° Une dérive ancienne et structurelle

- **Le solde public est depuis 60 ans sur une pente descendante** de très long terme qui s'accroît avec les crises, celles de 1975, la récession du début des années 90, la crise financière et économique de 2008 et la crise COVID et énergétique des années 2020-2023.

Évolution du solde public et de la dette publique en points de PIB

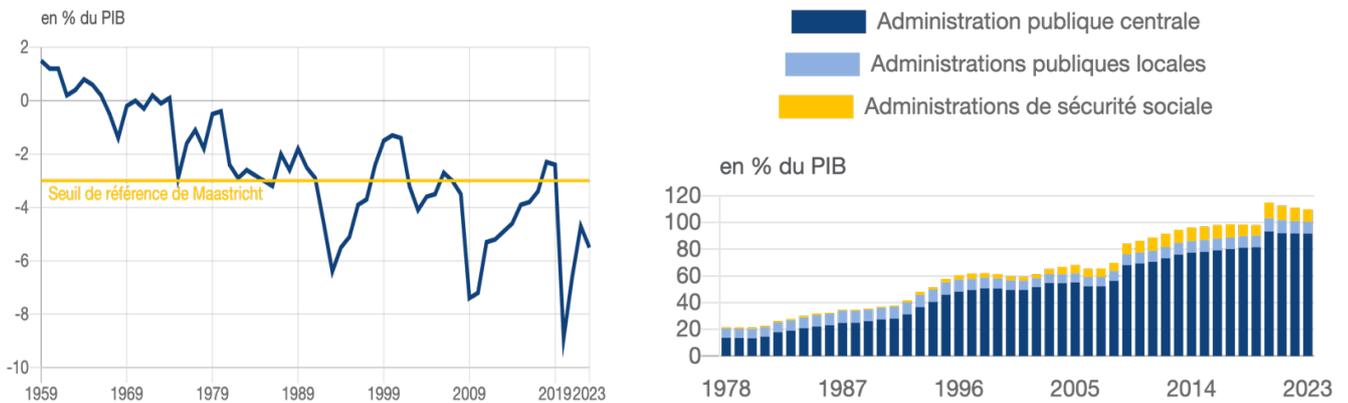
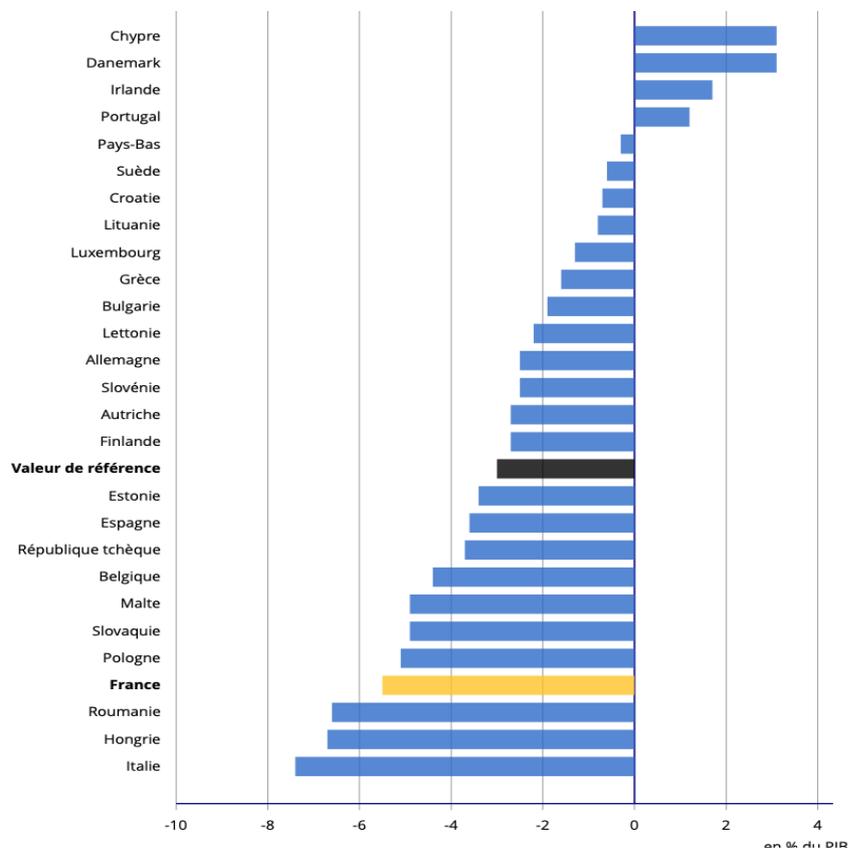


Tableau de bord de l'économie française 2024

Excédents et déficits publics 2023 en Europe



Source : Eurostat

De dégradation en dégradation, le solde français est non seulement inférieur à la moyenne de l'Union mais la France fait désormais partie du groupe des pays à déficit élevé (l'Italie, et les pays de l'est) dont sont sortis l'Espagne et le Portugal.

▪ Constat inquiétant, en dehors des périodes de crise aiguë, où le solde conjoncturel domine, **la dimension structurelle** l'emporte nettement dans le déficit public. En 2020, la détérioration du solde a été pour l'essentiel conjoncturelle, liée à l'effondrement du PIB. A partir de 2021, une part du déficit reste conjoncturel, ce qui signifie que les autorités publiques considèrent que la croissance reste inférieure, pour des raisons conjoncturelles, à la croissance potentielle. Mais depuis lors, la part structurelle domine, comme le montre le tableau ci-dessous.

NB : Par exception aux principes suivis dans la note, les données du tableau ci-dessous correspondent jusqu'en 2022 aux données de l'Insee base 2014 et non pas base 2020, seuls les chiffres 2023 relevant des nouveaux modes de calcul. L'Insee ne calcule pas en effet le solde conjoncturel et structurel, qui sont issus d'évaluations dont les méthodes de construction ne sont pas stabilisées. Les chiffres de ces soldes, calculés sur les données du solde public Insee base 2014, sont fournis par la Cour des comptes ou par les documents budgétaires.

	2019	2020	2021	2022	2023
Solde public	-3,1	-9	-6,5	-4,7	-5,5
Dont solde conjoncturel et mesures temporaires	-0,5	-7,1	-1,5	-0,7	0,4
Dont solde structurel	-2,6	-1,9	5	4	5,1

Source, La situation et les perspectives des finances publiques, Cour des comptes, juillet 2023 (actualisation sur 2023 avec les données du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances 2025)

L'ampleur du solde structurel traduit, dans des années 2021 et 2022 où la croissance se rétablit, l'importance du déséquilibre structurel entre les recettes et les dépenses. Les dépenses engagées pour soutenir la population et relancer l'économie sont élevées, les administrations supportent l'augmentation des dépenses liées à l'inflation et, s'agissant de la charge de la dette, l'augmentation des taux d'intérêts. Parallèlement, les impôts continuent à diminuer. La situation du solde structurel aurait été plus dégradée encore si le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires n'avait pas été aussi élevé de 2020 à 2022.

En 2023, année de croissance molle, le solde structurel reste très élevé : les recettes rentrent moins bien et les dépenses, même si elles baissent un peu en pourcentage du PIB, restent à un haut niveau.

(Rappel : le déficit structurel s'obtient en défalquant du déficit total le déficit conjoncturel. Celui-ci se calcule en mesurant les recettes dont les administrations publiques sont privées du fait de l'écart de production dû à la différence entre la croissance réelle et la croissance potentielle, celle qui caractériserait l'économie si tous les moyens de production étaient utilisés sans tension sur les prix. La mesure de ces indicateurs (PIB potentiel, déficits conjoncturel et structurel) est fragile : le PIB potentiel est compliqué à calculer, la crise le modifie (fermetures d'entreprises, perte de compétences de la main d'œuvre), l'évaluation des recettes « manquantes » en cas de conjoncture difficile obéit à des règles variées et il n'existe pas de définition des « mesures temporaires » qui doivent être soustraites du solde structurel. En outre, la multiplicité des crises rend la notion de PIB potentiel discutable.

Reste que la notion de solde structurel, même indicatif, a son intérêt : ce solde est celui qui perdurerait en dehors des périodes où la conjoncture économique dégrade le PIB, celui qui témoigne d'une inadaptation installée entre les dépenses et les recettes publiques en dehors de toute « crise ». L'on comprend que l'Union en ait fait, surtout à partir de 2012, un « signal » important dans le diagnostic porté sur les finances publiques d'un pays, même si la réforme récente du cadre budgétaire européen met davantage l'accent sur la trajectoire de réduction de la dette.

2° Une dégradation qui, au moins dans les années récentes, s'explique en partie par la protection de la population.

- La crise sanitaire récente marquera, sur le plan économique et social, **le retour d'un État interventionniste**, certes au service de l'économie, mais aussi protecteur de la population. Les quelque 200 Mds dépensés de 2020 à 2022 au titre de la COVID ont visé à empêcher les faillites, à maintenir les revenus, à soigner les malades, à vacciner la population. L'ensemble a également comporté un plan de relance à vocation multiforme : aides à des secteurs en difficulté comme l'automobile, financement de politiques insuffisamment dotées (SNCF, rénovation des bâtiments, modernisation des établissements médico-sociaux), allègements fiscaux, aides à l'innovation...

L'efficacité des dépenses publiques sur le soutien à l'économie a été certaine : l'OFCE Sciences-po (*La vague espérée de la reprise, Policy brief, octobre 2021*) estime que, en tenant compte du plan de relance, 90 % du choc global sur l'économie ont été encaissés par les pouvoirs publics. Les faillites ont d'ailleurs été limitées en 2020 et 2021, même si elles se sont amplifiées un peu plus tard. Quant aux dispositifs de maintien des ressources, ils ont joué leur rôle pour les salariés en CDI, moins pour d'autres profils, professions indépendantes, revenus très modestes, jeunes : en mai 2020 (*Confinement : des conséquences économiques inégales selon les ménages, Insee première, octobre 2020*), un quart des personnes interrogées (surtout des artisans, des commerçants et des ouvriers) déclaraient que leur situation financière s'était dégradée, avec une proportion d'autant plus élevée que les ressources au départ étaient basses. Les jeunes ont été particulièrement touchés par la chute de l'activité économique parce qu'ils étaient les plus nombreux à être en CDD ou en intérim et, de ce fait, ont été moins protégés. Pour les autres, les aides ont permis de sécuriser leur situation.

- Quant à la **politique de soutien face à la flambée des prix de l'énergie** à partir de 2022, certaines mesures (l'allègement pour tous des coûts de carburant) ont été critiquées parce qu'elles n'étaient pas ciblées. Beaucoup d'économistes ont également plaidé à l'époque pour récupérer les super profits faits par certains acteurs économiques du secteur de l'énergie, ce qui aurait contribué à amoindrir le coût public de la crise. La Cour des comptes, dans son rapport de mars 2024 *Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie*, regrette ainsi que l'accroissement considérable des marges bénéficiaires des acteurs des marchés de gros n'ait pas été capté par l'État.

Reste qu'en 2022, le dispositif de soutien a allégé la facture des consommateurs. L'indice des prix à la consommation harmonisés a été en France nettement inférieur à la moyenne européenne (6,7 contre 10,4), même si, en 2023, ce n'était plus le cas. En 2022, le prix de l'électricité en Europe pour les ménages a augmenté de 14 % en Europe et de 7 % en France et, pour les entreprises, respectivement de 49 % et de 23 %.

3° Toutefois, la responsabilité de la dérive des finances publiques est loin de n'être liée qu'aux crises, même si l'année 2023 supporte encore des dépenses qui y répondent

- **La crise n'est pas responsable de tout**

Dans une note du 24 mai 2024 (*Les crises expliquent-elles la hausse de la dette publique en France ?* blog OFCE), l'OFCE-Sciences-po évalue la contribution des crises à l'augmentation de la dette publique : sur la période 2017-2023, avec une augmentation de la dette de 12,6 points de PIB, la

responsabilité de la crise est évaluée à 52 %, le reste, soit 6 points de PIB, résultant de « mesures discrétionnaires durables » : il s'agit pour l'essentiel de baisses d'impôt non financées, ainsi que de décisions d'augmentation des dépenses publiques, notamment celles prises après la crise des Gilets jaunes. La note remarque de plus que les baisses d'impôts sont allées au-delà de celles qui avaient été prévues en début du quinquennat.

La note s'interroge sur l'intégration dans l'impact de la crise du coût du plan de relance de 2020, qui certes découle de la crise sanitaire mais est aussi un plan d'investissement public. Si on l'y inclut, le pourcentage de 52 % augmente et passe à 69 %. Cependant, si une part du plan de relance constitue bien une aide à des secteurs économiques en difficulté du fait de la crise, une autre part n'a rien à voir avec celle-ci. Il paraît donc difficile de lui imputer l'ensemble des mesures du plan.

Selon la Cour des comptes (*La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2024), le manque à gagner, sur l'exercice 2023, des toutes les baisses d'impôt décidées précédemment depuis 2018 est de 62 Mds, soit, sur cette seule année, 2,2 points de PIB. Le manque à gagner est en effet répétitif : chaque année depuis 2018, le déficit de l'État (et le déficit global) en a été aggravé et la dette en a été accrue dès lors que ces baisses n'ont pas été compensées par d'autres recettes ou par des économies durables.

Depuis 2017, les finances publiques ont été gérées comme si mécaniquement la baisse des impôts allait provoquer la croissance et qu'il fallait sans cesse l'amplifier, sans la compenser par une recherche d'économies. Dans un monde ouvert marqué par les crises, c'est une illusion. A demeurant, il aurait alors fallu rester très vigilant sur les signes annonciateurs d'une crise, ce qui n'a pas été le cas.

▪ ***Des réductions d'impôt pas toutes justifiées***

Les décisions de baisse d'impôts ont parfois fait l'objet d'une évaluation, parfois non. Les évaluations effectuées montrent que le remplacement de l'impôt sur la fortune par un impôt sur la fortune immobilière et la soustraction des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu au bénéfice d'une taxe uniforme ont surtout bénéficié aux ménages très aisés. Les conclusions du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital de novembre 2022 montrent que les sommes ainsi distribuées n'ont pas bénéficié aux investissements d'entreprises mais ont augmenté le patrimoine immobilier des plus riches.

S'agissant des impôts sur les entreprises, l'on sait que tant les exonérations de cotisations sur les bas salaires et le crédit impôt recherche devraient être recentrés sur leur cible pour être plus efficaces et moins dispendieux. Enfin, le gel en 2018 de l'augmentation de la fiscalité écologique prive l'État d'un levier qui aurait pu être utilisé sans nécessairement peser sur les catégories modestes, si des mesures compensatoires avaient été décidées en leur faveur.

En tout état de cause, la politique fiscale menée de 2018 à 2023 a contribué à dégrader le déficit.

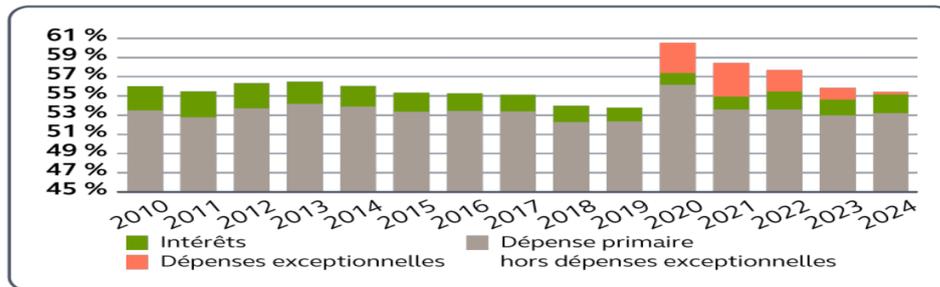
▪ ***Des dépenses publiques qui peinent à revenir à l'avant crise***

Les dépenses publiques ordinaires, après avoir augmenté pendant la crise, ont du mal à diminuer : la part qu'elles représentent dans le PIB hors dépenses exceptionnelles reste supérieure en 2024 à

la part d'avant crise : la Cour des comptes voit dans cette situation un « effet de cliquet » qui rend difficile, après une crise, le retour au statu quo ante.

Il est vrai que ces dépenses sont, en l'occurrence, gonflées par l'augmentation de la charge d'intérêt de la dette.

Évolution de la part des dépenses publiques dans le PIB en fonction de leur nature



Source La situation d'ensemble des finances publiques à février 2024 Cour des comptes mars 2024

4° La politique affichée de maîtrise des finances publiques a été jusqu'en 2024 empreinte d'hypocrisie : aucune stratégie crédible n'a été élaborée, ce qui a nui à une nécessaire réactivité en sortie de crise

Les lois de programmation des dépenses publiques de 2018 et de 2023 (et les programmes de stabilité élaborés pendant la période) ont représenté des exercices convenus dénués de crédibilité. L'élaboration en est artificielle : la trajectoire des dépenses publiques est calculée pour être compatible avec une baisse du déficit plus ou moins volontariste en fonction du contexte mais au moins inférieure à 3 %, pour satisfaire la Commission européenne, et ensuite les prévisions de croissance réelle ou potentielle sont ajustées à ces objectifs. Cette trajectoire est rarement documentée et souvent peu vraisemblable. L'ensemble, de toute façon, ne sert pas de guide à la conduite de politiques publiques beaucoup plus versatiles. L'incapacité à réagir après les crises, sauf par des gels de crédits en catastrophe, comme cela a été le cas en 2024, résulte aussi de cette indifférence : quand les indicateurs deviennent mauvais, on cherche à les rétablir, mais sans stratégie préventive durable.

Il est vrai toutefois qu'il y a eu des efforts pour limiter les dépenses publiques, sur la période étudiée ici comme sur le plus long terme (cf. sur ce point la fiche concours *Les dépenses publiques*). Pour autant, ces efforts ont été sporadiques et insuffisants, mal acceptés de surcroît car il s'agissait souvent soit de « coups de rabet » quelque peu aveugles, soit de plafonnement de dépenses non fondées sur une étude de besoin, soit de réformes sociales jugées socialement inéquitables.

5° Les garde-fous ne jouent pas.

Si l'on met à part l'avis relatif au programme de stabilité 2024, qui est incisif, les avis du Haut Conseil des finances publiques (obligatoires mais purement consultatifs) correspondent à des mises en garde sans vigueur : les prévisions de croissance sont critiquées pour être « optimistes », une croissance supérieure à la croissance potentielle est « improbable » sur la durée, les prévisions de dépenses sont « volontaristes » et mériteraient d'être mieux documentées. Le Haut Conseil repère les fragilités mais sa rédaction est modérée. Le ton plus net de l'avis de 2024 sur le programme de

stabilité tient sans doute à l'exaspération provoquée par des rectifications opérées en catastrophe, lorsque les précédentes prévisions ont été démenties. Là aussi, l'exercice réussissait à atterrir en 2027 sur des résultats pas si mauvais mais bien peu crédibles. L'on comprend le sursaut de franchise du Haut Conseil.

Il est vrai que les compétences du Haut Conseil ne lui permettent pas d'aller très loin : comme le remarque le Conseil d'analyse économique dans sa note *Quelle trajectoire pour les finances publiques françaises ?* (Juillet 2024), le Haut Conseil ne « valide » pas le scénario macroéconomique, il donne un avis sur son « réalisme ». Il ne vérifie pas les chiffrages des mesures nouvelles ni l'évaluation de leur impact économique, il n'analyse pas de manière approfondie les projections qui lui sont présentées : il surveille la cohérence des projections avec les engagements de la France au niveau européen et la cohérence entre les lois financières et les lois de programmation (c'est vite fait). Personne au demeurant ne vérifie les chiffrages avec le pouvoir de demander qu'ils changent, alors même que leur mauvaise qualité est fréquente.

Pour renforcer le pilotage des finances publiques, le CAE recommande non seulement d'augmenter les compétences du Haut Conseil mais aussi de revoir l'articulation entre les lois de programmation et les lois de finances, articulation qui mériterait cependant une étude approfondie, tant le paysage budgétaire est ponctué de crises qui appellent des réponses qu'une programmation pluriannuelle rigide peut difficilement fournir.

6° Il est pourtant nécessaire de redresser les finances publiques.

Le risque n'est pas celui d'une faillite de l'État (celui-ci est capable d'honorer ses engagements et il place au demeurant les emprunts qu'il lance sans difficulté) mais d'une augmentation des taux d'intérêt, qui pourrait croître la charge de la dette de manière déraisonnable et limiter les moyens des politiques publiques. Il est aussi de respecter les engagements pris au niveau européen et de garantir, y compris auprès des organismes financiers, leur crédibilité. Il est enfin de s'assurer que la dépense publique est de qualité et que le système fiscal est équitable. Par ailleurs, il n'est pas raisonnable que des régimes de sécurité sociale soient continûment en déficit alors qu'ils fonctionnent en répartition et n'ont pas la capacité d'assumer une dette.

7° Comme le note la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2024, la crise actuelle est d'autant plus inquiétante que la France a besoin d'engager de nouvelles dépenses de remise à niveau des services publics et d'investissement dans le cadre d'une politique de transition énergétique réussie

Pour respecter ses engagements de diminution des gaz à effet de serre, la France a besoin d'investir. La Cour rappelle que, d'après plusieurs chiffrages, il faudrait investir plus de 2 points de PIB par an d'ici 2030 pour y parvenir, dépense à répartir entre les administrations publiques, les ménages et les entreprises. Aucune réflexion n'est aujourd'hui menée sur ce point, pas plus que ne sont chiffrées les dépenses de remise à niveau des services publics de santé et d'éducation. Réclamées par la population.

8° Les stratégies de rétablissement des finances publiques doivent reposer sur des choix économiques et politiques de long terme : les réformes sinon n'ont pas de portée et il faut éviter des choix mécaniques coupant fortement dans les crédits, sauf à affronter une récession.

En 2021, deux rapports ont été rendus au premier ministre de l'époque, à sa demande, pour mieux gérer l'avenir des finances publiques. Celui demandé à une commission présidée par J.Arthuis, *Nos finances publiques post COVID-19, pour de nouvelles règles du jeu*, 2021, a proposé de rendre plus visible l'articulation entre les différentes lois de finances et la loi de programmation. Les lois organiques du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale en ont appliqué ces préconisations : il n'en découlait aucun changement fondamental.

Le second, remis par la Cour des comptes (*Une stratégie de sortie de crise pour les finances publiques*, 15 juin 2021), est plus intéressant : il recommande un pilotage fin des finances publiques, qui épargnerait les dépenses productrices de croissance (éducation) ou nécessaires à la transition écologique et ne réduirait que celles qui, après examen et débat public, apparaîtraient inutiles, excessives ou nocives. La politique de redressement n'est pas alors présentée comme un problème technique : elle doit cibler ses interventions, s'intéresser aux objectifs des politiques publiques et être de long terme.

Les préconisations du rapport de la Cour n'ont eu aucun écho.

Jusqu'à présent, les politiques de rétablissement des finances publiques ont eu une tonalité pour l'essentiel mécanique : les dépenses publiques doivent être réduites de x milliards pour réduire le déficit. Or, les économies ont un impact (plus ou moins fort) sur la croissance et l'affaiblissement de celle-ci réduit la possibilité de diminuer le déficit. La note du CAE de juillet 2024 précédemment citée y insiste : l'ajustement jugé nécessaire doit certes être engagé mais mieux vaut qu'il dure plusieurs années pour éviter toute brutalité. Il doit reposer, après de premières mesures évidentes et rentables, sur des revues approfondies de dépenses publiques qui en examinent soigneusement l'impact et permettent de porter politiquement la mesure. Autrement dit, les coupes budgétaires ne sont pas, en soi, la solution. La puissance publique doit faire des choix éclairés et prudents et moduler le rythme des économies, surtout en période de croissance faible, pour ne pas risquer la récession.

En 2014, le CAE recommande ainsi, pour que la France sorte d'affaire, de viser sur le moyen terme (7 ans, durée éventuellement allongeable à 12 ans) une cible de surplus primaire de 1 point de PIB (ce qui correspond approximativement à 28 Mds en 2023). L'objectif est ambitieux, sachant que le déficit primaire en 2023 (en ne tenant pas compte des charges d'intérêt de la dette) est de 3,2 points. Il faut donc « rattraper » un peu plus de 4 points de PIB sur la période, soit de 112 à 117 Mds. La note propose d'agir surtout sur les dépenses publiques, jugeant que leur efficacité n'est pas toujours prouvée, mais n'écarte nullement le levier des recettes. Au demeurant, l'exemple des mesures à prendre à court terme pour obtenir des résultats rapides comporte à la fois des mesures fiscales et des réductions de dépenses : meilleur ciblage du crédit d'impôt recherche, suppression des niches des droits de succession, meilleur ciblage des aides à l'apprentissage ou des exonérations de cotisations des bas salaires, toutes mesures qui font largement consensus parmi les économistes.

Tout en préconisant des économies, le CAE souligne également la difficulté de l'effort, qui se heurte à « des vents contraires » (impact du vieillissement et nécessité du financement de la transition énergétique) mais qui se doit d'être engagé. Pour l'instant, ce n'est guère le cas.