

CLUB CONVAINCRE DU RHONE

Forum du lundi 22 Septembre 2025

Les finances publiques de la France : état, marges de manœuvres et débat.

Jean Marc Guilhot

Inspecteur des finances publiques, Conseiller au CESER ARA
Représentant de la CFDT à la commission 10 des finances

Le débat budgétaire bat son plein : la tension entre rigueur et attentes sociales s'accroît, le retour du déficit sous les 3% voulus par Bruxelles paraît lointain, la charge de la dette est aujourd'hui une des dépenses les plus lourdes, les choix budgétaires impactent directement les citoyens et les services publics, les baisses d'impôt macroniennes pèsent très lourds, les choix budgétaires ne sont pas sans conséquence sur la démocratie...

Les efforts demandés aux français ne feront consensus que s'ils sont justes : une rigueur injuste ne fait pas une politique.

Ces éléments conditionnent les débats actuels : si la quasi-totalité des acteurs s'accordent sur la nécessité de réduire la dette, de profondes divergences opposent les tenants d'une baisse des dépenses et d'un refus d'augmenter les recettes et les partisans d'un maintien à bon niveau des dépenses au nom des équilibres démocratiques.

Les mêmes oppositions existent sur la question fiscale entre ceux qui pensent qu'on peut réduire les impôts et le déficit en même temps et ceux qui en appellent à une contribution des plus hauts revenus et des plus grandes entreprises, en réformant des mécanismes tels que l'optimisation fiscale, la flat tax, les superdividendes, les rachats d'actions ou encore en créant une taxe Zucman.

L'enseignement essentiel de cette étude pourrait donc bien être la suivante : si la question du solde financier (équilibre ou déficit budgétaire) n'est pas marginale, elle ne doit pas cacher la primauté de la question économique."

Liminaire : l'enjeu politique des finances publiques

On connaît la situation en 2025, on connaît les annonces de Bayrou de juillet. Mais depuis, rien n'est stable. Cette présentation essaye de tenir comptes des dernières tendances.

En 1975 Michel Rocard et Jacques Gallus ont écrit le livre « l'inflation au cœur » à propos de la quatrième république qui avait eu une période de fort laxisme budgétaire. Quelques citations en introduction de notre sujet :

- Ce qui au départ pourrait apparaître comme un coup de frein à une politique de facilité est alors devenu, sous l'appellation « équilibre budgétaire » un dogme aussi absurde que pouvait l'être la pratique systématique de déficits considérables.
- L'idée que l'équilibre budgétaire est le signe d'une « bonne gestion » n'a aucune consistance théorique.
- La question du solde budgétaire ne doit pas cacher la primauté de la question économique

A Généralités et notions de base

Qu'est-ce que le budget de l'État ? Il doit retracer de manière sincère, pour une année, l'ensemble des dépenses et des recettes de l'État.

Les crédits ne sont plus spécialisées par nature ou par chapitre mais par programme. Depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ils sont spécialisés par programme, en fonction des objectifs de politique publique auxquels ils contribuent.

Dans le budget, on ne trouve pas l'ensemble des recettes et des dépenses. Le financement de la santé est ainsi assuré par la sécurité sociale via le projet de finance de la sécurité sociale.

Quatre règles régissent le budget de l'État ?

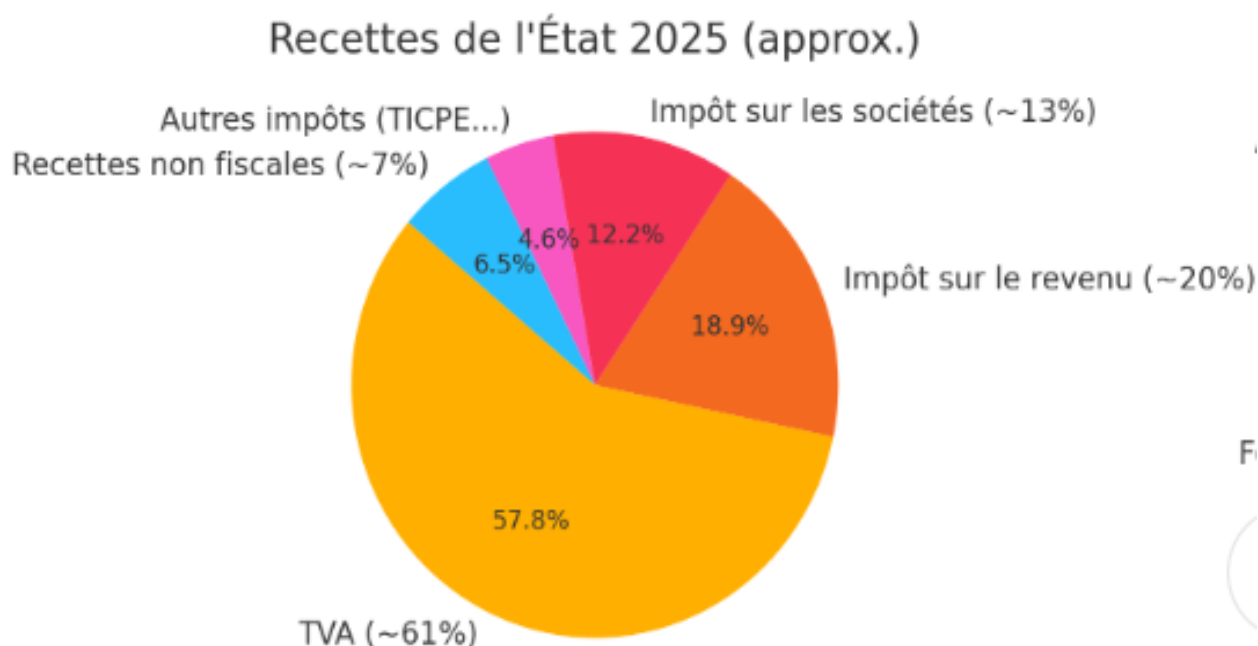
- l'universalité : les recettes ne sont pas affectées de manière précises à une dépense
- l'unité du budget : il doit être présenté dans un document unique, cela permet la transparence démocratique
- la spécialité : une dépense est organisée de manière précise sur un objectif
- l'annualité : chaque année sont déterminées les recettes et les dépenses pour une année complète

B Les chiffres à retenir

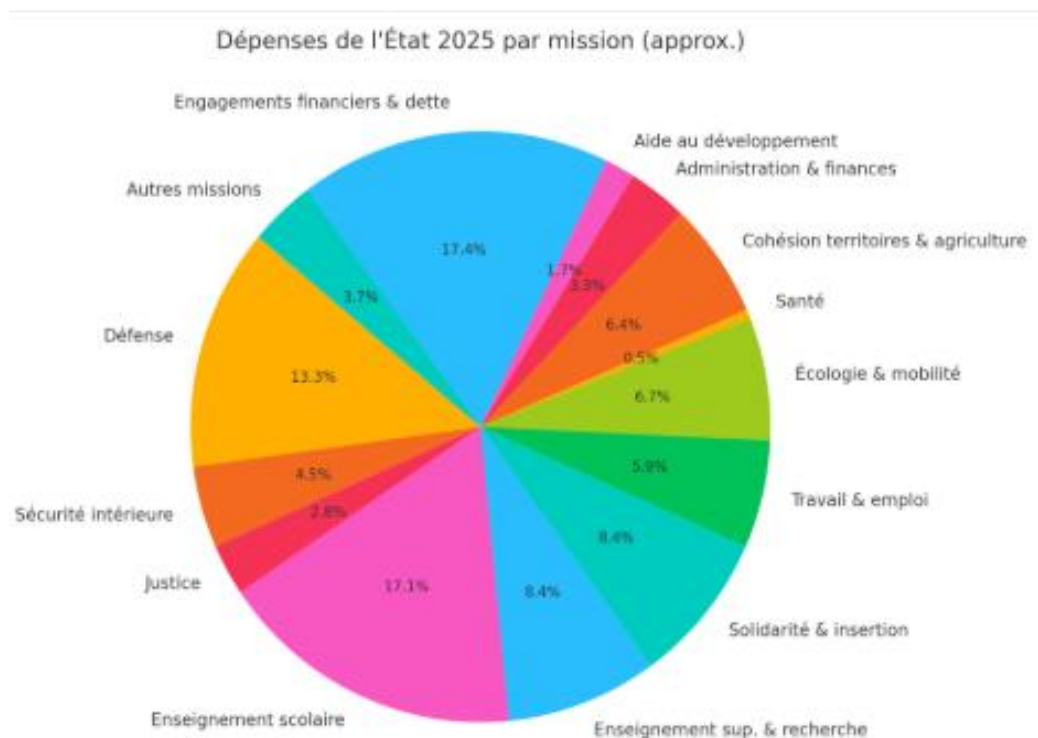
- Les chiffres à connaître sont fondamentaux mais **un budget, c'est avant tout des choix**

Budget 2025

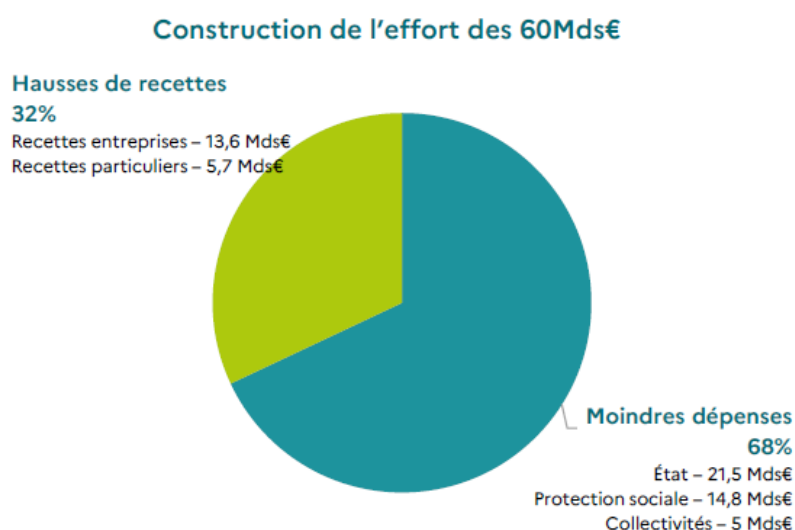
Indicateur	Montant / Taux
PIB (prévision)	2 780 milliards d'euros
Dépenses de l'État	488 milliards d'euros
Déficit public	4,4 % du PIB
Dette publique	112,5 % du PIB
Taux de croissance attendu	1,4 %
Taux d'inflation	2,2 %
Prélèvements obligatoires	45,1 % du PIB



Première ressource : la TVA. L'impôt sur les revenus est trois fois plus faible



Le premier poste de dépense après l'enseignement et la recherche est la charge de la dette qui va continuer à augmenter. La défense est la suivante et elle augmente vite aussi.



Le gouvernement cible 20 Mds d'€ d'économies supplémentaires pour freiner la hausse des dépenses.

Ces choix budgétaires auront un écho direct dans la vie quotidienne pour les citoyens :

- primo-accédants qui voient le prêt à taux 0 recentré sur les zones en tension, laissant de côté les territoires ruraux,
- des évolutions limitées pour le SMIC,
- l'érosion du pouvoir d'achat des fonctionnaires,
- de nouveaux transferts de charge pour les collectivités, les hôpitaux qui vont devoir faire plus avec peu en plus,

- des départements qui voient leurs marges de manœuvre se réduire accentuant la pression sur les services publics locaux, etc.

Répartition des moindres dépenses

Collectivités

12%

Fonds de résilience des finances locales – 3 Mds€
Ecrêtement de la dynamique de TVA – 1,2 Mds€
Réduction du FCTVA – 0,8 Md€

Protection sociale

36%

Freinage de la dépense sociale – 10,1 Mds€
Réduction des dépenses socio-fiscales profitant aux entreprises – 4,7 Mds€

État

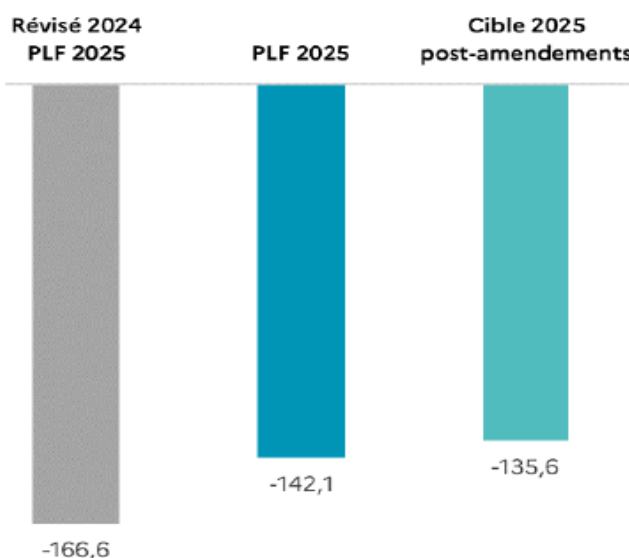
52%

Modération des dépenses par lettres plafonds – 15 Mds€
Modération des dépenses par voie d'amendement – 5 Mds€
Mesures complémentaires concernant les opérateurs – 1,5 Mds€


Une moindre dépense est la dépense minimale pour assurer la continuité des services essentiels.


C le déficit et la dette publique

Solde de l'État (en Md€)



En 2025, le déficit budgétaire attendu est en forte amélioration à -135,6 Md€

 Projet de loi de finances 2025	Solde général du budget de l'État				
	En milliards d'euros, comptabilité budgétaire	EXÉCUTION 2023	LFI 2024	PLF 2025	CIBLE 2025
	SOLDE GÉNÉRAL	-173,0	-146,9	-142,1	-135,6

 Projet de loi de finances 2025	En milliards d'euros, comptabilité nationale	Exécution 2023	Révisé 2024	Cible 2025
	Dettes publiques (en % de PIB)	109,9	112,9	114,7

Un déficit budgétaire de l'Etat est la différence entre les recettes et les dépenses. Le déficit public ajoute toutes les dépenses des collectivités locales et de la sécurité sociale. C'est ce chiffre qui doit obéir à la règle européenne des 3% de déficit maximal.

D Les éléments du débat budgétaire actuel

Les baisses d'impôts sous la présidence Macron depuis 2017 ont coûté 11 points de dette publique, ce qui est énorme.

On y trouve

- la transformation de l'ISF en IF Immobilière avec une perte évaluée à 4,5 Mds.
- Puis la flat tax. Ce prélèvement fiscal unique à 30% sur les revenus du capital coûte environ 1,8 Md,
- La baisse progressive du taux sur les sociétés pour un coût de 11 Mds,
- La révision de l'exit tax qui lutte contre l'évasion fiscale en imposant les plus-values latentes lors du transfert de résidence fiscale hors de France a été assoupli. Les délais de détention des actions ont été fortement allégés de 10 ans à 2 ans. Elle a coûté de 1,5 à 6 Mds.
- La suppression de la taxe d'habitation a coûté 2,8 Mds.
- La suppression de la contribution à l'audiovisuel public a coûté 3 Mds.
- La réduction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : cette taxe a été progressivement réduite jusqu'à sa suppression prévue en 2027, entraînant une perte estimée à 5 Mds€ en 2023.

Les mesures fiscales depuis 2017 ont principalement profité aux entreprises, aux plus riches et aux classes moyennes, avec une baisse estimée de 55 Mds€ de recettes fiscales entre 2018 et 2023.

Pour le ministre Lombard, il ne faut pas augmenter les recettes. Pour d'autres, plaider en même temps pour des baisses de prélèvements obligatoires et pour une diminution de la dette publique est un leurre.

Le consensus semble s'établir sur la nécessité de réduire le déficit public. Mais comme toujours en matière budgétaire, plusieurs pistes existent...

François Bayrou dans son discours dramatisant la situation du 15 Juillet : « Chaque seconde qui passe, la dette française augmente de 5000 € (...) Il ne faut jamais oublier l'histoire, l'exemple, de la Grèce. »

Pour ses opposants, cette dramatisation est contre-productive et relève d'une stratégie politique à courte vue. Hors investissement, le déficit est à 1,4 point de PIB sur 2023, 2024 et 2025. La Grèce affichait en 2009 un déficit de 15,4 % du PIB. La France en est très loin.

Prétendre que tout le monde va « participer à l'effort » est faux :

- Les mesures proposées évitent soigneusement les plus fortunés et les grandes entreprises. C'est une faute politique.
- De l'autre côté, on trouve des coupes dans la santé, les collectivités, les retraités, les minima sociaux...

Il s'agit en quelque sorte d'une austérité à sens unique.

Impossible de construire un consensus si les efforts sont aussi asymétriques.

Pour d'autres personnes :

- Le vrai problème est le taux d'emploi, ce n'est pas le temps de travail individuel.
- « Ce n'est pas au salarié de se payer de la marge de manœuvre en rognant sur ses congés » (Marylise Léon)
- Une rigueur injuste ne fait pas une politique

E les éléments du débat fiscal actuel

Pour les libéraux, au RN comme chez LR, la réduction de la dette passe par la hausse de l'activité économique, donc il faut des réformes libérales

- « Je suis convaincu qu'on peut réduire les impôts et le déficit en même temps » (Eric Ciotti alors président des Républicains, en mars 2024). Cela permettra de produire davantage
 - avec une baisse des impôts de production,
 - le pouvoir de transmettre en diminuant les droits de succession,
 - et le pouvoir d'acheter en réduisant l'écart entre le salaire brut et le salaire net

Pour le PPV, l'impôt sur le revenu est devenu de moins en moins progressif. Le taux marginal de 45% est arrivé à un niveau historiquement bas. Pourtant, les 10% les plus riches possèdent la moitié du patrimoine.

L'égalité des chances en France est mise à mal par le rôle de plus en plus déterminant de l'héritage dans la constitution du patrimoine des individus. Deux chiffres à retenir : en France, les 10% des plus riches possèdent plus de la moitié du patrimoine total du pays ; et 1% des pers héritent de 4,2 Mds, soit 60 fois l'héritage médian.

La Flat tax, en 2018, a remplacé la taxation progressive du capital et bénéficie aux foyers les plus aisés car la part des revenus du capital est bien plus élevée chez eux que la part des revenus du travail. 64% des dividendes sont perçus par des foyers qui déclarent plus de 100 000 € par an. L'institut des politiques publiques montre que sa suppression pourrait apporter plus de 9 Mds par an

A lire :

[Note PPV des marges de manoeuvre pour préparer l'avenir Juin 2025](#)

[Note PPV taxer les très hauts patrimoines Septembre 2025](#)

L'optimisation fiscale est une grosse question.

Elle conduit à un taux implicite (effectif) moins élevé pour les grandes entreprises que pour les ETI et les PME.

Les niches fiscales sont un sujet lourd de l'optimisation fiscale. L'Etat perd 20 Mds d'€ des recettes d'impôt sur les Sociétés à cause du régime mère-filiales et 16,5 Mds d'€ du au régime d'intégration fiscale

La Cour des comptes évalue à 83 Md€ de perte pour l'État du fait des 467 niches fiscales existantes en 2024

Autres éléments du débat qui chacun pourraient rapporter à l'Etat :

- Taxation des superdividendes et les superprofits
- Taxation des rachats d'actions à leur juste valeur rapporterait bien plus que la taxation sur la valeur nominale des actions. L'action l'Oréal a une valeur nominale de 0,2€ quand la valeur réelle est de 372 € en juin 2025.
- La taxation dite Tobin sur les transactions financières (appliquée aux entreprises françaises dont la capitalisation boursière est supérieure à 1 Milliard d'€) est à 0,4% et pourrait monter.
- La taxe « Zucman » sur le patrimoine des « ultra-riches » a été largement adoptée par l'assemblée nationale cet hiver puis a été rejetée par le Sénat en juin.

Conclusion :

*Les finances publiques constituent donc un enjeu politique
avant d'être une question technique*

Réduire les dépenses publiques dans des secteurs vitaux, déjà fragilisés, tels que la santé, l'éducation, la solidarité et la transition écologique, tandis que les inégalités se creusent et que la crise climatique s'intensifie, soulèvent une question essentielle :

A quoi sert le budget de l'État, pour qui est-il conçu ?

Les choix d'aujourd'hui vont définir notre capacité à répondre aux défis de demain.

D'abord parce qu'un simple chiffre griffonné dans une colonne Excel, et c'est le destin d'une université, d'un hôpital ou d'une ligne de train qui bascule.

Ensuite, l'enjeu démocratique du budget est très important. Baisser les dépenses publiques a un coût démocratique supérieur à celui de l'augmentation des impôts. La

dégradation des services publics provoque un sentiment d'abandon et favorise l'extrême droite.

Nous citons en introduction Michel Rocard et Jacques Gallus, nous pouvons à présent ajouter la suite de leur citation :

« La seule question sérieuse à se poser lorsque l'on fixe le montant des dépenses et celui des recettes est de savoir quels effets économiques auront les dépenses décidées et quels besoins économiques ne seront pas satisfaits par les projets de dépenses rejetés. »

Merci !

Le débat

Nous avons une épargne colossale, au moins au niveau du déficit de l'Etat. Pourquoi l'Etat ne propose pas aux français de prêter à l'Etat à un taux moindre que celui des marchés mais supérieurs aux taux des placements accessibles à tous ?

Mon avis : il est important de rappeler que le fait que les français épargnent beaucoup traduit leur inquiétude. L'impôt sur les milliardaires ne leur fait pas peur. C'est le financement de la santé, celui de l'éducation de leurs enfants, ou celui de la retraite qui leur fait peur. Comment et avec quels moyens l'économie française pourrait faire appel à l'épargne privée sous forme d'emprunt d'Etat si elle ne donne pas confiance ? Cette confiance aujourd'hui est au plus bas. Toutefois, cela vaudrait le coup de s'y pencher davantage.

Un emprunt fléché sur la santé aurait des chances de réussite.

Je n'ai pas entendu parler de telles propositions. L'emprunt Pinay a été présenté comme génial à sa création. Il a coûté fort cher à l'Etat.

Ne jamais séparer la discussion sur le budget qui est « Que fait-on l'année prochaine » de la question des politiques publiques. Ainsi sur la santé, faut-il mettre 10 Mds sur les services d'urgence qui sont engorgés ou bien faire une politique publique sur la médecine générale où les français ne trouvent pas les services qu'ils trouvent aux urgences.

Tu as raison, on ne peut pas évoquer un sujet de dépense aussi massif si on ne parle que d'un point particulier. Comment retrouver une couverture géographique en incluant la médecine de ville, les hôpitaux et les services de prévention. Le dogme du numerus clausus des médecins est levé. La sortie d'une telle difficulté est toujours plus lente que la descente ;

Thomas Piketty disait que la France n'avait jamais été aussi riche. La dette est passée à un peu plus de 100 % du PIB et on était à 20 ou 30 % dans les années 70. Les patrimoines privés en France n'étaient même pas à 300 du PIB dans les années 70 : ils sont aujourd'hui à plus de 500 % du PIB. Donc les patrimoines privés, ce que possèdent les

français, nets de toutes leurs dettes, ont beaucoup plus augmentés que n'a augmenté la dette publique.

Il y a des leviers en matière économique.

Le débat est perverti entre » on donne à ceux qui ne font rien » et « on doit aider les entreprises à se développer ». Pourquoi n'est nulle part pris en compte que le fait d'éduquer et de soigner coûte bien moins cher que de ne pas le faire ou de le faire mal. Demandons à chacun de participer en fonction de ce qu'il peut.

Il y a un vrai problème de consentement à l'impôt. Ce principe républicain s'est érodé. Quand une population a le sentiment que les plus à l'aise payent le moins d'impôts que les autres, cela casse la collectivité. Les inégalités croissantes et l'impôt qui est dégressif au-delà d'un certain seuil de revenus et de patrimoine sabrent les fondations de la démocratie. Il y a obligation morale à redonner à la jeunesse l'importance pour une communauté du consentement à l'impôt.

En France, l'argent des particuliers n'est pas mis sur des secteurs productifs, en tout cas beaucoup moins que ce que font les allemands.

Définir précisément ce qu'est un secteur productif est compliqué. Certains économistes expliquent que l'attractivité de la France repose sur la performance de l'éducation publique, de la santé et des services publics. Ces conditions attirent des gens qui font des activités productives.

Pour un libéral, la puissance publique ne doit pas intervenir sur la vie des entreprises. Les Keynésiens disent qu'il est possible de monter des dispositifs fiscaux qui favorisent l'investissement productif.

La France dispose d'un bon good will et garde un bon pouvoir d'attraction pour les emprunteurs. Comment le mesurer ?

Des économistes ont abordé ce sujet. Daniel Cohen a beaucoup théorisé sur ce point. Les services publics jouent sur l'attractivité. La désindustrialisation est bien documentée. Réorienter l'épargne des français est possible. Aujourd'hui, dans la situation dans laquelle se trouvent les finances publiques, les injonctions européennes sont telles que ces remèdes risquent de prendre trop de temps.

On parle toujours France. On n'a pas assez de vision globale sur ce qu'il se passe dans les autres pays, Allemagne, Italie. Le chiffre classique des engagements financiers sociaux sont dits plus élevés que ceux des autres. On manque de chiffres accessibles.

Il y a un blocage sur l'impôt et sur d'autres éléments de politique publique parce que les français voient trop de passe-droit. Pendant le COVID on a vu que les effectifs de l'ARS avaient des doublons et des triplons. On voit se doubler des commissions sur l'écologie et la santé.

Nos premiers ministres vont avoir des avantages pendant 10 ans, les députés se votent des augmentations de revenus. Cela ne suffira pas mais en matière de justice, les français ne supportent pas. L'extrême droite en profite.

Oui, ces points renvoient à la structure budgétaire de la France particulière. Ce qui fait la dépense sociale française, c'est essentiellement le niveau des retraites. Pour la baisser, il faudrait changer le système de financement. Ce sont nos dépenses sociales de retraite qui sont les plus fortes. C'est le résultat de compromis du passé.

Je ne comprends pas en quoi changer le mode de financement, changera la part du PIB que la France a décidé de prélever eux actifs pour les donner aux retraités pour qu'ils aient un revenu moyen équivalent à celui des actifs. La retraite par capitalisation ne change rien : le droit de tirage n'est plus le nombre de points mais le nombre d'actions. L'effet sur l'économie globale est le même ; Pourquoi cette dette qu'ont TOUS les pays n'est pas prise en compte dans la dette publique ? Pourquoi seule la retraite des français est prise en compte ? Je ne sais pas que l'Etat français ait donné une caution absolue. Il exige régulièrement des réajustements au fil des évolutions démographiques. Je suis intéressé par ton point de vue. Tu décideras si tu ajoutes cette réponse au compte rendu ou pas.

La question est très complexe à traiter en quelques lignes, mais :

- Oui, ces points renvoient à la structure budgétaire de la France particulière. Ce qui fait la dépense sociale française, c'est essentiellement les retraites (45,8 %) et la santé. Oui, ces points renvoient à la structure budgétaire de la France particulière. Ce qui fait la dépense sociale française, c'est essentiellement principalement les retraites (28,5 % pour la santé). Pour la baisser, il faudrait changer le système de financement. Ce sont nos dépenses sociales de retraite qui sont les plus fortes. C'est le résultat de compromis du passé.). L'idée est de dire que si l'on veut baisser substantiellement le niveau de la dépense publique, il faudrait baisser drastiquement le niveau des pensions de retraite perçues par les français.
- Autre idée à débattre : le système français est assis sur une socialisation très importante des retraites, basée sur la solidarité intergénérationnelle. Si l'on « désocialisait » intégralement le système, en lui substituant un système totalement assurantiel, alors on extournerait de facto ces dépenses sociales du calcul des dépenses publiques.
- La difficulté réside dans l'existence potentielle d'une multitude de systèmes intermédiaires entre la socialisation et la privatisation.

Corriger les passes-droits et doublons peut apporter des économies. Aucune conditionnalité n'est imposée aux entreprises pour qu'elles puissent toucher les aides publiques. La faiblesse de la culture de l'évaluation des dépenses publiques est toujours aussi grande. Wauquiez en est un champion en Auvergne-Rhône-Alpes car il les refuse systématiquement. L'Etat et les collectivités n'ont donc pas de boussole.

Attention à ne pas avoir un personnel politique mal rémunéré : si les revenus des élus ne sont pas convenables, arrive la corruption. C'est le prix de la démocratie. Attention aux contre-vérités des réseaux sociaux.

Sur les retraites, il y a eu un compromis social. Le passage de 65 à 60 ans date de 1981. Cela m'avait choqué alors que la démographie montrait ce que cette décision allait donner sur le financement futur.

Des études démontrent que les aides aux entreprises arrivent à 270 Mds.

Ne peut pas faire quelque chose sur les cotisations sociales des revenus modestes qui consommeraient plus avec un salaire net plus élevé. Par contre les plus riches mettent leur argent supplémentaire en épargne.

Je rédigeais lorsque j'étais jeune syndicaliste des tracts indiquant bien ce raisonnement. Une aide aux pauvres, aux bas revenus, sera immédiatement dépensée donc apportera de la TVA. Des dispositifs fiscaux incitatifs peuvent marcher mais il faut les évaluer et savoir les corriger ou les retirer le cas échéant. On sait que les dépenses de solidarité, les minima sociaux sont effectivement dépensés et font tourner les échanges, donc l'activité et la TVA.

Depuis les budgets 2023 et 2024, on voit deux murs. Des dépenses auxquelles on ne veut pas toucher. Des recettes qu'on ne peut pas toucher pour ne pas gêner l'industrie ou conduire à des exils fiscaux. Ce débat a montré qu'on pouvait toucher à dépenses sans toucher à l'essentiel. Côté dépenses, on voit que la répartition des prélèvements fait débat.

L'augmentation des bas salaires est faite par une réduction des cotisations. On voit dans la grande distribution et les services à la personne ne servent qu'à augmenter les résultats des entreprises qui en profitent. Acceptons de payer le prix juste et de voir des résultats d'entreprise baisser.

Tant que l'Etat n'évalue pas ses politiques, nous ne pourrons guère avancer. Nous sommes dans une seringue qui renvoie à la justice. Il faudra baisser des dépenses. Cela ne sera pas forcément une mauvaise chose car certaines dépenses ne produisent aucun effet économique pour la collectivité.

Le débat sur les ressources et les recettes fiscales ne va pas cesser de monter en intensité. On voit des évolutions dans les interventions. Si on veut continuer à faire société, si on veut éviter le péril de l'extrême droite, on doit rééquilibrer le budget par des compromis et des dialogues.

Pour l'instant, toutes les raisons existent pour que nous ayons extrêmement peur de 2027.

Prochains événements du Club Convaincre :

Lundi 5 Octobre à 18 h 30 : Forum à distance sur la situation politique en France animé par Jacques Gagneur

Jeudi 20 novembre Conférence sur le numéro de la revue Projet sur le Pacte du Pouvoir de Vivre

<p align="center">Soutenez le Club Convaincre en envoyant un chèque d'adhésion de 30 € à l'adresse du trésorier du Club Pierre Vial : Maison des Solidarités 215 rue Vendôme 69003 Lyon</p>
--

pour tout contact : club.convaincre@gmail.com

Vous trouverez les compte rendu de nos derniers événements sur notre site <http://www.convaincre-rhone.fr/>