
Finances publiques : la fin des illusions

NOTE D'ENJEUX - OCTOBRE 2024




Think tank de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

NOTE D'ENJEUX - Octobre 2024

Finances publiques : la fin des illusions



*Les notes d'enjeux de l'Institut Montaigne
posent des constats et identifient
des problématiques sur des sujets stratégiques
afin d'ouvrir le débat public.*



**Note
d'éclairage**

Se situer
et rendre
intelligible notre
environnement

**Note
d'enjeux**

Poser des
constats et
identifier des
problématiques

**Note
d'action**

Formuler
des recom-
mandations
opérationnelles

**Opération
spéciale**

Sonder,
chiffrer,
expérimenter

Rapport

Analyser
et proposer
collégalement
des solutions
de long terme

Au lendemain des élections législatives anticipées 2024, le temps des campagnes a laissé peu à peu place à celui de l'instabilité politique. **Si nulle coalition ne peut se prévaloir d'avoir remporté ce scrutin, une certitude demeure : les finances publiques l'ont largement perdu.**

Dressé en étendard par de nombreux candidats – de droite comme de gauche – lors des suffrages démocratiques des décennies passées, le « sérieux budgétaire » n'a semble-t-il plus aucune place dans nos campagnes électorales. Pour preuve, les trois principales forces politiques candidates aux législatives 2024 – Ensemble pour la République, le Nouveau Front populaire et le Rassemblement national – ont présenté des programmes respectivement déficitaires de 21 Md€, 179 Md€ et 71 Md€ selon nos chiffrages.

Pourtant, la situation de nos finances publiques a rarement été aussi difficile et contrainte. Fin 2023, la dette publique de la France a atteint 110,6% du PIB et son déficit officiel près de 5,5%. Bien loin donc des critères européens mais surtout de la moyenne de la zone euro qui s'établit, sur la même période, respectivement à 88,6% et 3,6%. La trajectoire dégradée de nos comptes publics se caractérise par ailleurs par un niveau de dépenses publiques considérable par rapport à nos voisins (57,3% du PIB contre 50,1% en moyenne au sein de la zone euro) ainsi qu'un taux de prélèvements obligatoires plus important que la moyenne (48% pour la France en 2022 contre 41% au sein de la zone euro).

Pourquoi nous est-il à ce point impossible de nous emparer collectivement d'un sujet si crucial et prioritaire pour l'avenir de notre pays ? Historiquement attachés à la souveraineté budgétaire de leur pays, les citoyens français se sont-ils progressivement désintéressés des conséquences de notre endettement public ? À l'inverse, la classe politique a-t-elle finalement sacrifié sa responsabilité financière sur

l'autel de l'électoratisme ? Finalement, avons-nous tous renoncé à maintenir un cap budgétaire solide, tentés par un *statu quo* politiquement acceptable ou par peur de multiples révoltes citoyennes, syndicales, patronales ou administratives ?

Au-delà des réponses à ces questions – qui sont notamment traitées dans cette note – deux certitudes se font jour :

- 1. la mobilisation de toute la classe politique sur la question des finances publiques est aujourd'hui indispensable.** Au-delà des sensibilités idéologiques, le débat public doit se déporter de la polémique (« faut-il vraiment rembourser la dette ? ») au pragmatisme (« comment consolider nos comptes publics »). Cela exige de renouveler notre approche politique du sujet et de refondre les méthodes de pilotage de nos finances publiques ;
- 2. notre trajectoire financière est aujourd'hui insoutenable et incompatible** avec le financement des priorités actuelles et futures du pays. **Un effort budgétaire structurel de plus de 120 Md € s'impose si nous voulons les financer.**

Ainsi, après avoir rappelé quelques fondamentaux économiques et financiers concernant la situation actuelle de nos finances publiques et des moyens dont nous disposons pour l'améliorer, cette note identifie **d'importantes mesures d'économies de l'ordre de 150 Md € à horizon 10 ans**. Qu'il s'agisse d'améliorer l'efficacité de la dépense ou de redéfinir le rôle de notre État-providence, ces mesures appellent des arbitrages courageux et un projet sociétal qu'il conviendra de construire.

Ces pistes ne représentent pas, à ce stade, des recommandations formelles de politiques publiques. Elles ont pour vocation première de fournir au lecteur :

- **quelques ordres de grandeur** au regard de l'objectif nécessaire de rétablissement de nos comptes ;
- **des éléments d'appréciation de la difficulté de l'application de mesures d'économies au regard des oppositions politiques**

fortes qu'elles peuvent susciter de la part de toutes les parties prenantes : la fonction publique, les élus locaux, les entreprises, les partis et représentants politiques, les syndicats ou encore les citoyens.

Si nombre des revendications de ces parties prenantes sont légitimes et compréhensibles chacune en son domaine, la sauvegarde de nos finances publiques, bien commun à défendre, devra engager la responsabilité de la classe politique. Cette ambition ne pourra toutefois se matérialiser qu'à la faveur d'un narratif et d'une vision politique clairs visant à faire évoluer notre modèle social pour en assurer sa pérennité. Car les finances publiques ne sauraient constituer une fin en soi mais sont, aujourd'hui comme hier, une boussole indispensable à l'atteinte d'une destination nationale. Fixer un cap est également une condition nécessaire à l'acceptabilité démocratique et sociale de toute gestion responsable de nos moyens communs.

Plus de 150 Md€ d'économies identifiées

Tableau n° 1 : les mesures identifiées catégorisées par thème

Mesures	En Md €	En point de PIB	Horizon
Reculer l'âge minimal de départ jusqu'à 66 ans à l'horizon 2050.	30	1,0	2050
Désindexer toutes les pensions de retraite pendant 4 ans.	29	1,0	2029
Désindexer toutes les pensions des régimes spéciaux de retraite pendant 10 ans.	1,2	0,0	2035
Meilleure efficacité de la répartition de l'offre de soin sur le territoire.	3,0	0,1	2035
Adaptation des réseaux de santé pour désengorger les urgences des hôpitaux.	0,4	0,0	2028
Meilleure répartition territoriale de l'appareillage relatif à l'imagerie médicale.	0,1	0,0	2028
Meilleure articulation des soins de ville et des soins hospitaliers pour renforcer l'ambulatoire.	1,8	0,1	2035
Réduction de la durée moyenne des séjours en maternité pour un accouchement par voie basse sans complication.	0,4	0,0	2028
Meilleure articulation entre assurance maladie obligatoire et complémentaires en matière de coûts de gestion.	1,7	0,1	2030
Atteindre un taux de 85 % de génériques par rapport aux princeps et révision des marges de certains médicaments.	3,0	0,1	2030
Insuffisance rénale chronique terminale : favoriser des prises en charge plus efficaces.	1,3	0,0	2030
Système de tarification plus performant.	2,9	0,1	2030
Économies sur les dispositifs médicaux (franchise d'un euro sur les dispositifs médicaux – plafonnée à 50 €, baisses de prix et des remises de la part des fournisseurs, mettre en cohérence avec les recommandations sanitaires et les prescriptions...).	0,5	0,0	2028
Limiter le coût des affections de longue durée (ALD), en augmentant les franchises sur les transports de patients, supprimant ou réduisant de l'exonération de ticket modérateur sur certains actes et produits à service médical rendu faible ou limité, créant un ticket modérateur sur les dépenses en lien avec les ALD, en recentrant les critères de sévérité sur les situations médicales les plus graves et les traitements les plus coûteux, en actualisant la liste des ALD en la réduisant, en renforçant le contrôle des prescriptions.	2,7	0,1	2028
Lutte contre la fraude.	2,0	0,1	2030
Accroissement de la télémedecine (hospitalisations et transports sanitaires évités), voire lutte contre la non-absorption des traitements.	3,8	0,1	2030
Actions sur les indemnités journalières (accroissement du délai de carence, jour de carence d'ordre public, réduction de la durée maximale d'indemnisation...).	3,2	0,1	2030
Bouclier sanitaire, avec un reste à charge plafonné à 1 000 €.	0,8	0,0	2035
Baisser les dotations aux collectivités territoriales de 25 Md € sur plusieurs années (10 % de leurs dépenses).	25	0,8	2030
Suppression de niches sociales (faire converger les taux du forfait social, appliquer le forfait social à la prime de partage de la valeur, relever le taux de la contribution de l'employeur sur les attributions gratuites d'actions de 20 % à 30 %).	2,6	0,1	2028
Diminuer les dépenses fiscales brunes (division par 2).	4,1	0,1	2028
Suppression des niches fiscales TVA dans la restauration et TVA à taux réduit sur les travaux d'amélioration des logements de plus de deux ans et division par deux du CIR pour grandes entreprises.	6,0	0,2	2028

Mesures	En Md €	En point de PIB	Horizon
Réduction des mesures de soutien de l'État aux services à la personne pour les personnes aux revenus fiscaux les plus élevés (diminution à hauteur de 10 % de l'enveloppe).	1,1	0,0	2028
Suppression d'autres dépenses fiscales, plus marginales en termes de montant, telles que celles recensées par le rapport IGF de mars 2024 (Revue de dépenses : les aides aux entreprises) et non mentionnées ci-dessus (réduction d'impôt sur le revenu appliqué aux entreprises adhérentes d'un organisme de gestion agréé, crédit d'impôt pour les entreprises de création de jeux vidéo, relevant le taux d'impôt sur les sociétés appliqué aux bénéfices issus d'actifs de la propriété intellectuelle de 10 % à 15 %, réduction d'impôt accordée aux particuliers investissant dans un fond commun de placement dans l'innovation (FCPI) ou dans un fonds d'investissement de proximité (FIP), tarifs réduits d'accise sur l'électricité aux seules installations industrielles électro-intensives).	0,6	0,0	2028
Assujettir à l'impôt sur le revenu des indemnités journalières (IJ) à 50 % (0,3 Md €) ou 100 % (0,6 Md €) (rapport IGF-IGAS Revue de dépenses relative aux affections de longue durée – pour un dispositif plus efficient et équitable, juin 2024 ; chiffrage à terme moyen entre le montant minimal et le montant maximal recommandé par le rapport) et suppressions ou limitations des avantages fiscaux et sociaux pour les alternants ainsi que pour les entreprises concernant la taxe d'apprentissage.	1,6	0,1	2028
Suppression de la niche fiscale d'abattement de 10 % sur le montant des pensions des retraités et autres (y compris les pensions alimentaires) et convergence du taux de CSG des retraités vers le taux des revenus d'activités, après le seuil du taux réduit de CSG.	8,4	0,3	2028
Réduire de 1 départ à la retraite sur 2 les effectifs de la fonction publique d'État sur 4 ans.	2,7	0,5	2030
Refonte des modalités de la gestion des absences des enseignants.	0,4	0,0	2030
Instauration d'un 2 ^e et 3 ^e jours de carence dans la fonction publique et mise en place d'un taux de remplacement à 90 % de la rémunération en arrêt maladie en lieu et place du plein traitement actuellement en vigueur (en congé maladie ordinaire pour les fonctionnaires et en congé de maladie d'un agent contractuel pour les contractuels ; chiffrage hors FPT, dont le chiffre participerait aux efforts des collectivités retenus ci-dessus).	0,8	0,0	2028
Suppression des missions d'accompagnement des entreprises proposées par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) à travers leurs missions de service public et Bpifrance à travers son activité d'accompagnement (y compris celle portée par le plan Quartier 2030).	0,8	0,0	2028
Limiter les surrémunérations outre-mer (diminution de 33 % du surcoût).	0,6	0,0	2035
Faire converger la prise en charge de l'apprentissage au CFA en rapport avec les coûts réels (diminution de 10 % des aides aux CFA pour converger vers leurs coûts réels).	0,6	0,0	2030
Rénover le système de financement des contrats d'apprentissage en cadrant le niveau de financement État et en renforçant la participation des branches.	0,4	0,0	2030
Diminution du plafond de versement de l'indemnisation chômage à 4 000 € au lieu d'un peu plus de 7 000 €.			2028
Restreindre le régime des intermittents du spectacle aux « vrais » intermittents du spectacle.	0,2	0,0	2028

Mesures	En Md €	En point de PIB	Horizon
Réduire la durée d'indemnisation de l'assurance chômage en harmonisant les périodes de conjoncture défavorable sur les périodes de conjoncture favorable.	2,3	0,1	2028
Ajuster l'accompagnement des personnes sans emploi en fonction de l'éloignement de l'emploi (en ciblant cet accompagnement sur les jeunes, en limitant les créations d'emplois francs et en diminuant l'enveloppe des prestations externalisées à France Travail).	0,6	0,0	2028
Désindexer les APL pendant 4 ans.	1,1	0,0	2030
Scénario de découplage géographique total ajusté de sorte qu'aucune zone ne soit avantagée.	1,3	0,0	2028
Supprimer les APL pour les étudiants rattachés au foyer fiscal parent.	0,1	0,0	2028
Intégrer au revenu fiscal les avantages aujourd'hui implicite liés aux loyers plus bas du logement social.	1,8	0,1	2028
	151,0	5,4	2034

Vianney Bourquard

ancien haut fonctionnaire

Vianney Bourquard, ancien du ministère des Finances, exerce aujourd'hui des fonctions financières dans le public.

François Ecalle

président de l'association Fipeco

François Ecalle est ancien rapporteur général du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques et président de l'association Fipeco.

Lisa Thomas-Darbois

directrice des Études France de l'Institut Montaigne

Lisa Thomas-Darbois est directrice des Études France de l'Institut Montaigne. Elle pilote également les « opérations spéciales » visant décrypter les moments saillants de la vie démocratique et politique française telles que « Présidentielle 2022 » ou encore « Législatives 2024 ». Ses principaux thèmes de réflexion sont l'efficacité de l'État, les finances publiques et les sujets de cohésion sociale en France. Elle est notamment l'auteur des notes « *Classes moyennes : l'équilibre perdu?* » et « *Classes moyennes : à la porte du logement social* » publiées en janvier et mai 2024.

Synthèse	5
----------------	---

Introduction	15
--------------------	----

1

La trajectoire des finances publiques en France est aujourd’hui insoutenable et incompatible avec le financement des priorités futures	17
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

1.1. Les finances publiques françaises sont particulièrement dégradées et se caractérisent par un haut niveau de dépenses sociales	17
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

1.2. La situation dégradée des finances publiques n’est pas compensée par des services publics de meilleure qualité ou des perspectives économiques plus favorables	23
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

1.3. En l’absence d’une garantie certaine de l’autorité monétaire, la trajectoire des finances publiques présente des risques d’insoutenabilité croissants	26
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

1.4. La trajectoire insoutenable des finances publiques, incompatible avec le financement des priorités actuelles et futures, nécessite un ajustement structurel important	30
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2

Une mobilisation politique est un préalable nécessaire à la consolidation de nos finances publiques	35
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2.1. Les marges de manœuvre pour assainir les finances publiques se situent prioritairement dans les dépenses et non dans les recettes	35
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

a. La France souffre d'une addiction à la dépense publique dont elle ne souhaite pas se guérir	35
b. Le recours à la dépense ponctuelle s'est encore renforcé et pérennisé au cours des dernières années	37
c. Il n'est pas souhaitable de s'appuyer sur une hausse des prélèvements obligatoires pour disposer de nouvelles recettes	41
2.2. Les Français entretiennent un rapport ambigu aux finances publiques	44
a. La France s'inscrit historiquement dans une culture de la dette	44
b. Les Français se distinguent par un consentement à l'impôt et une culture économique de plus en plus faibles	45
c. Un pacte politique et citoyen désormais ancré en faveur d'un endettement public massif et croissant	47
d. Les « fausses » bonnes idées se multiplient pour concilier redressement des comptes publics et popularité politique	49
2.3. De la nécessité d'une refonte des méthodes et d'une approche politique renouvelée	51
a. L'objectif de rétablissement des finances publiques devrait désormais faire l'objet d'un consensus politique, puis porté au plus haut niveau de l'État	52
b. Les revues de dépenses pourraient se fonder sur des objectifs clairs relatifs à un périmètre large de l'action publique	55
c. Les arbitrages en matière de dépenses gagneraient à être rendus en toute transparence par les autorités compétentes et en adéquation avec le calendrier parlementaire	56
d. Une prudence est également de mise pour ne pas intégrer des économies à due concurrence de leur montant brut	58

3

Plus de 150 Md € mesures d'économies peuvent aujourd'hui être identifiées	59
3.1. Que signifie concrètement « réaliser » des économies ?	59
3.2. Il existe aujourd'hui des pistes d'économies réelles pour peu qu'elles dépassent les clivages politiques et citoyens	63
3.3. Les dépenses de retraites et de santé : la clé des arbitrages pour rétablir nos finances publiques	67
a. Les retraites : un objet social et politique majeur qui pèse massivement sur les dépenses publiques	67
b. La santé : pierre angulaire de notre modèle social français et de la dépense publique	76
3.4. Autres catégories de dépenses sur lesquelles il est possible de réaliser des économies significatives	93
a. Les dotations des collectivités territoriales	93
b. Les dépenses fiscales	99
c. Les politiques publiques en faveur de l'emploi	108
d. La masse salariale de l'État	116
e. Les aides au logement	120
 Bibliographie	 124
 Remerciements	 132

Le 7 mai 2024, la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale prenait acte de la création d'une commission d'enquête visant à « *établir les raisons de la très forte croissance de la dette française depuis l'élection présidentielle de 2017 et ses conséquences sur le pouvoir d'achat des Français* ». Depuis plus de dix ans et la sortie de la crise des dettes souveraines de la zone euro, le sujet de nos finances publiques n'avait semble-t-il pas véritablement inquiété la classe politique ni nos concitoyens.

La situation est aujourd'hui pourtant différente. Certes, la crise sanitaire puis énergétique et ses conséquences inflationnistes ont durement touché les pays de la zone euro ces quatre dernières années. De 2019 à 2023, le déficit budgétaire a augmenté de 3,1 points en moyenne dans les pays de la zone euro tout comme en France. **Sur cette même période, la France se singularise en revanche par son fort taux d'endettement. Si le niveau de dette publique a augmenté en moyenne de 4,5 points de PIB entre 2019 et 2023 au sein de la zone euro, la France enregistre la plus haute progression, à 12,7 points de PIB.** À rebours de la crise de 2010-2012, la Grèce affiche quant à elle une diminution de son niveau de dette publique, de 18,7 points sur la même période.

Aujourd'hui, la situation est donc particulièrement critique pour notre pays. La trajectoire de nos finances publiques se détériore et le risque d'insoutenabilité de notre dette publique est désormais présent. **Cette réalité obère ainsi significativement nos capacités d'investissement pour les défis d'avenir et porte une contrainte nouvelle et croissante en matière de marges de manœuvre et de maîtrise de notre destin budgétaire.**

Si nos comptes brûlent, la classe politique, pourtant, semble contempler les dépenses nouvelles. La consolidation de nos finances publiques s'insère de manière récurrente dans le débat public, mais aucun acteur politique, en capacité de décision ne semble vouloir concrètement s'y

confronter. Pour preuve, lors de la dernière campagne des législatives 2024, les trois principales forces politiques candidates – Ensemble pour la République, le Nouveau Front populaire et le Rassemblement national – ont présenté des programmes respectivement déficitaires de 21 Md€, 179 Md€ et 71 Md€ par an selon nos chiffrages.

Pourtant, les efforts budgétaires sont importants et devront être maintenus à moyen terme pour retrouver une trajectoire soutenable, seule à même de nous permettre de relever les nombreux défis – climatiques ou encore démographique – qui s’imposent à nous aujourd’hui et nous attendent dans les prochaines décennies.

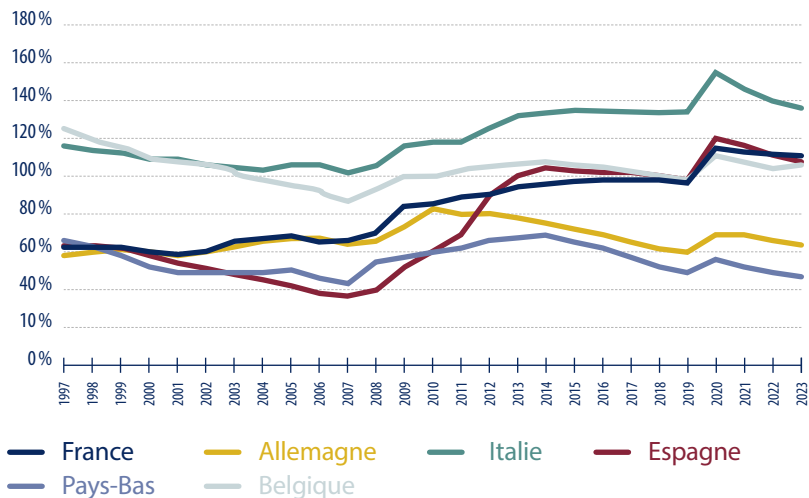
À cette fin, la mobilisation et la prise de conscience politique de la nécessité de réduire notre déficit et notre dette publique est essentielle et prioritaire. L’identification de pistes d’économies – qui sont nombreuses et largement documentées au cours des dernières années – est un préalable nécessaire, mais non suffisant. **Au regard de la forte impopularité de l’ensemble des mesures d’économies potentielles, de la société civile à l’administration elle-même, de telles décisions devront être accompagnées de beaucoup de pédagogie et, surtout, d’un projet de société crédible et pérenne.**

1 La trajectoire des finances publiques en France est aujourd'hui insoutenable et incompatible avec le financement des priorités futures

1.1. LES FINANCES PUBLIQUES FRANÇAISES SONT PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉES ET SE CARACTÉRISENT PAR UN HAUT NIVEAU DE DÉPENSES SOCIALES

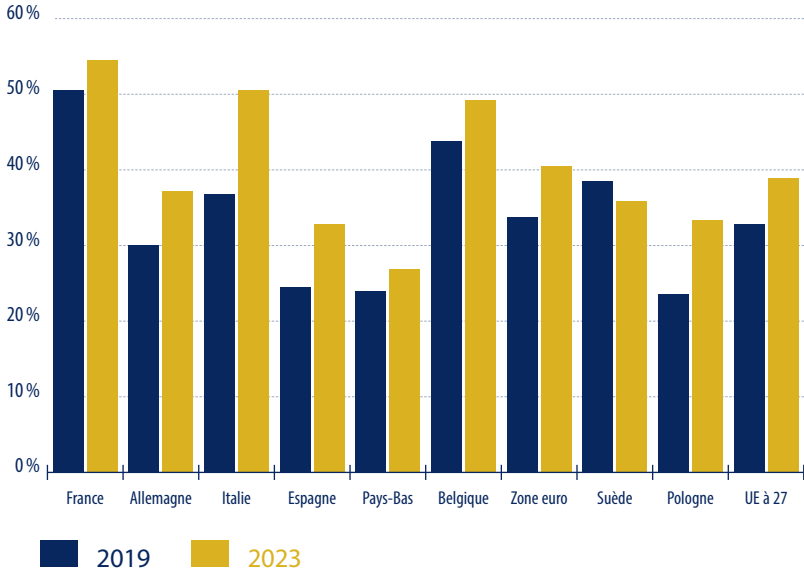
Les finances publiques françaises – qui recourent toutes les activités financières de l'État, des collectivités territoriales et des organismes publics – se singularisent par leur trajectoire dégradée. En niveau, la dette publique de la France représente 110,6% du PIB en 2023, ce qui la situe au troisième rang de la zone euro derrière la Grèce et l'Italie. Sa dynamique est aussi singulière: elle a augmenté de presque 50 points de PIB entre 1997 et 2023, contre environ 15 points pour la moyenne de la zone euro et 5 points pour l'Allemagne.

Graphique n° 1 : la dette publique dans la zone euro
(en pourcentage du PIB entre 1997 et 2023)



La France se situe également au premier rang des pays de l'Union européenne (UE) pour le niveau des dépenses publiques (57,3 % du PIB) devant la Finlande (55,6 %) et l'Italie (55,2 %). Elle se classe bien au-delà de la moyenne des pays de la zone euro (50,1 %). La progression contenue des dépenses publiques de 2019 à 2023 (hausse de 2,1 points de PIB en France contre 3,1 points en moyenne dans la zone euro) n'a pas permis d'inverser cet état de fait.

Graphique n° 2 : les dépenses publiques en pourcentage du PIB
(comparatif 2019/2023)



Source : Eurostats.

Les finances publiques françaises se distinguent ensuite par leur structure, majoritairement orientée vers les dépenses sociales. Les prestations sociales et la masse salariale publique (État, collectivités locales, hôpitaux...) sont les deux postes les plus importants : ils représentent respectivement 44 % et 21 % du total des dépenses publiques. À noter que le principal écart entre la France et l'Allemagne provient notamment de cette masse salariale publique sur laquelle quelques pistes d'économies peuvent être identifiées (*détails en dernière partie*).

Tableau n° 2 : les dépenses publiques par nature
(en pourcentage du PIB en 2023)

	France	Allemagne	Zone euro
Rémunérations	12,3%	7,9%	9,8%
Achats de biens et services	5,7%	6,2%	6,0%
Investissements (hors subventions)	4,3%	2,7%	3,3%
Subventions	3,7%	3,3%	3,8%
Charges d'intérêts	1,7%	0,9%	1,7%
Prestations sociales	25,3%	24,8%	22,6%
Autres dépenses	4,3%	2,8%	2,8%
Total des dépenses publiques	57,3%	48,6%	50%

Source : Eurostat.

En termes de missions financées, le poids des dépenses publiques, en points de PIB, est plus important en France que la moyenne européenne pour toutes les fonctions, à l'exception des transports, de la sécurité intérieure et de la justice¹.

L'écart entre la France et la moyenne de la zone euro (de l'ordre de 8 points en 2022) s'explique en grande partie par les retraites (2,1 points), la santé (1,4 point), les « affaires économiques »² et les dépenses en faveur du logement (0,7 point en additionnant les aides à la pierre et les prestations sociales). **Ces écarts ne semblent toutefois pas pouvoir s'expliquer par**

¹ Le poids de la recherche fondamentale est plus faible en France, mais, si on y ajoute la recherche appliquée incluse dans les autres postes (santé...), le poids de l'ensemble est plus important en France.

² Poste hétérogène comptant au total pour 0,9 point et recouvrant notamment les dépenses liées aux transports et des aides aux ménages et subventions aux entreprises relevant de politiques publiques très diverses à finalité économique.

une qualité ou un périmètre du service public plus importants dans notre pays que chez nos voisins. S'agissant des retraites par exemple, l'écart entre la France et l'Allemagne s'explique par des systèmes de financement différents – uniquement par répartition dans notre pays et par le développement, en complément, de fonds de pension professionnels en Allemagne – et non pas par un moindre financement des actifs pour financer leurs retraites.

Ces comparaisons suggèrent qu'une grande partie des économies nécessaires pourrait être trouvée dans les retraites, les dépenses de santé, les subventions aux entreprises et aux ménages ainsi que dans les aides au logement.

Tableau n° 3 : les dépenses publiques par fonction
(en pourcentage du PIB en 2022)

	France	Allemagne	Zone euro
Protection sociale	32,9%	28,9%	28,0%
dont : Retraites	14,4%	11,9%	12,3%
Santé et maternité	12,2%	11,9%	10,8%
Famille	2,2%	1,8%	1,7%
Chômage	1,7%	1,5%	1,3%
Exclusion sociale	1,3%	0,9%	1,2%
Aides personnelles au logement	0,8%	0,3%	0,3%
Aides à la pierre, équipements collectifs	1,2%	0,5%	1,0%
Enseignement	5,2%	4,5%	4,6%
Loisirs, culture et culte	1,4%	1,0%	1,1%
Protection de l'environnement	1,1%	0,6%	0,9%
Affaires économiques	6,7%	5,2%	5,8%
dont : transports	2,0%	1,9%	2,1%
Énergie	1,4%	0,9%	1,1%
Sécurité intérieure et justice	1,7%	1,7%	1,7%
Défense	1,8%	1,0%	1,2%
Recherche fondamentale	0,3%	1,0%	0,6%
Services généraux	3,9%	4,5%	3,7%
Intérêts de la dette publique	2,0%	0,7%	1,8%
Total des dépenses publiques	58,3%	49,5%	50,5%

Source : Eurostat, FIPECO.

1.2. LA SITUATION DÉGRADÉE DES FINANCES PUBLIQUES N'EST PAS COMPENSÉE PAR DES SERVICES PUBLICS DE MEILLEURE QUALITÉ OU DES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES PLUS FAVORABLES

Malgré un niveau de dépenses publiques supérieur de 7 à 8 points de PIB par rapport à ses partenaires européens, les services publics français ne semblent pas plus efficaces. En matière d'éducation, par exemple, bien que la France consacre environ 1,5 % de son PIB à l'éducation primaire, ses élèves obtiennent des résultats inférieurs à ceux de certains pays voisins. Comme le rappelait l'Institut Montaigne dans une récente note³, l'évaluation PISA attribue aux élèves français un score de 495 en mathématiques contre 500 pour l'Allemagne et 519 pour les Pays-Bas ; en sciences, la France atteint 493, alors que l'Allemagne obtient 503 et les Pays-Bas 519⁴. De même, le système de santé français, bien que représentant près de 11 % du PIB, n'apparaît pas plus performant que ceux de nos voisins pour lesquels le niveau de dépenses en la matière est même moindre. Par exemple, le taux de mortalité évitable en France est de 121 pour 100 000 habitants, alors qu'il est de 109 en Suède et de 103 aux Pays-Bas⁵. Ces éléments soulignent un rapport coût-efficacité défavorable pour la France, malgré des dépenses publiques nettement plus élevées.

Sur le plan économique, le maintien d'un tel niveau de dépenses publiques ne semble pas non plus justifié. Le niveau maximal auquel la dette peut être stabilisée et rester soutenable dépend de facteurs économiques tels que la capacité à augmenter les impôts ou à réduire les dépenses, la comparaison avec la situation des finances publiques dans d'autres pays, les actifs cessibles pour réduire la dette, ou encore la solidarité européenne.

³ Institut Montaigne. (septembre 2024). *Mathématiques à l'école: résoudre l'équation.*

⁴ OCDE. (2018). *PISA Database.*

⁵ OCDE. (2021). *Health at a glance.*

Cependant, la France ne peut justifier l'état de ses finances publiques par des facteurs économiques plus favorables. Au contraire, ces derniers apparaissent plutôt dégradés. S'agissant des perspectives de croissance potentielle, celles de la France ne sont pas meilleures que celles de ses voisins⁶. Dans son avis du 16 avril 2024 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2024 à 2027, le Haut conseil des finances publiques rappelle que la croissance potentielle est estimée à environ 1 % à 1,2 % par an à moyen terme par l'OCDE, un niveau insuffisant pour générer une baisse automatique de la dette publique. Le ralentissement des gains de productivité – au cours de la dernière décennie – la productivité horaire française n'a augmenté que de 0,7 % par an en moyenne⁷ – inscrirait cette tendance dans une dynamique structurellement baissière.

Plus encore, l'évolution de certaines variables économiques pourrait fragiliser davantage sa situation. En juin 2024, la commission des finances de l'Assemblée nationale s'inquiétait de la hausse de la part des non-résidents détenant des titres de dette française, atteignant près de 54 %⁸. Bien que cette évolution témoigne de l'attractivité des titres français et protège en partie la France d'un choc localisé, elle accroît aussi les risques d'insoutenabilité. En effet, les non-résidents sont considérés comme plus volatils, guidés principalement par des indicateurs économiques ou géopolitiques plus susceptibles de vendre massivement leurs titres en cas de retournement du marché.

La perspective d'évolution du solde public stabilisant⁹ n'apparaît pas plus favorable. Lorsque la croissance économique est supérieure au taux

⁶ À moyen terme, la croissance potentielle devrait atteindre 1,3 %, avant de décélérer vers 1 %, à mesure que la population vieillit. FMI. 23 mai 2024. France : Conclusions des services du FMI à l'issue de leur mission de 2024 au titre de l'article IV.

⁷ Enregistrée entre 2009 et 2020 selon un document de travail du Conseil d'orientation des retraites du 21 décembre 2023 - Source citée : Social Security Board of Trustees.

⁸ Rapport n° 2 729 de la Commission des finances sur la proposition de loi visant à accroître la part des résidents nationaux parmi les détenteurs de la dette publique. M. Michel Castellani, déposé le mercredi 5 juin 2024.

d'intérêt, la dette publique peut être stabilisée en pourcentage du PIB même avec un déficit primaire. Cette situation a été observée fréquemment au cours de la dernière décennie dans plusieurs pays de l'OCDE, y compris en France où les taux d'intérêt bas ont souvent permis un allègement relatif de la charge de la dette¹⁰. Cette conjoncture favorable ne peut toutefois être présumée indéfiniment. Si le taux d'intérêt sur la dette repasse au-dessus de la croissance nominale du PIB, la dynamique d'endettement devient plus difficile à maîtriser puisqu'un excédent primaire est requis pour stabiliser la dette.

Une évolution défavorable du solde public stabilisant ne peut être exclue dans le cas français, d'autant plus que l'impact d'une hausse des taux souverains sur la charge de la dette n'est pas immédiatement visible sur le taux d'intérêt apparent¹¹. Cet effet se diffuse progressivement du fait de la maturité moyenne de la dette (8,6 ans en mai 2024) et de son renouvellement échelonné au fil du temps. La hausse des taux affecte la charge d'intérêt de manière différée, suivant le calendrier des refinancements successifs. À terme, une hausse de 1 % du taux d'intérêt sur les nouveaux titres émis est susceptible d'entraîner une hausse de la charge de la dette de 29 milliards d'euros à horizon 10 ans¹².

Les perspectives économiques de la France, incertaines, ne peuvent donc servir d'alibi au maintien d'une trajectoire dégradée de déficit public.

⁹ Le solde public stabilisant correspond au niveau de déficit budgétaire qui permet de maintenir le ratio de dette publique par rapport au PIB à un niveau stable. Ce solde dépend du ratio de la dette publique, du taux d'intérêt moyen que l'État paie sur sa dette et du taux de croissance nominale du PIB (qui inclut la croissance réelle et l'inflation). Si le taux d'intérêt dépasse le taux de croissance, un excédent budgétaire est nécessaire pour stabiliser la dette.

¹⁰ Blanchard, O. (2019). *Public Debt and Low Interest Rates*. *American Economic Review*, 109(4), 1197-1229.

¹¹ La hausse de la charge de la dette depuis 2021 ne s'explique pas tant par la hausse du taux apparent, encore limitée, que par le supplément immédiat de rémunération à verser aux détenteurs d'obligations assimilables du Trésor (OAT) indexées sur l'inflation, qui ne représentent qu'un huitième du stock d'OAT françaises.

¹² Selon le calcul suivant : PIB nominal 2023 × ratio dette 2023/PIB.

1.3. EN L'ABSENCE D'UNE GARANTIE CERTAINE DE L'AUTORITÉ MONÉTAIRE, LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES PRÉSENTE DES RISQUES D'INSOUTENABILITÉ CROISSANTS

Dans ce contexte, **le risque d'une défiance sévère vis-à-vis de la dette par les marchés ne peut être écarté.**

La situation peut sembler favorable à première vue. Le taux d'intérêt moyen sur le stock de dette publique affiche une baisse tendancielle : il est passé de 6,0% en 1997 à 1,2% en 2020. Remonté depuis 2020, l'écart entre les taux à 10 ans des obligations d'État en France et en Allemagne – l'indicateur habituel de confiance des marchés « le spread » – a de nouveau augmenté en 2022 puis lors des élections législatives de 2024 pour atteindre une hausse totale entre 40 et 60 points de base. S'il ne s'agit pas d'une hausse « dramatique », le risque politique – incarné par de potentielles mesures économiques défailtantes – semble bel et bien avoir été intégré par les marchés.

Cette hausse mesurée du spread reflète la confiance maintenue des marchés dans les titres de dette française. La France dispose de nombreux atouts avec une économie relativement forte et diversifiée, des institutions solides, une voix qui porte au sein de l'Union européenne et probablement d'une garantie « implicite » de l'Allemagne sur la dette française. Les règles prudentielles, conformément aux exigences du cadre réglementaire de Bâle III, obligent les banques et les assurances à acquérir des titres de dette publique présentant une notation élevée. Cela inclut à ce jour les obligations souveraines émises par l'État français, considérées comme peu risquées.

Le maintien de la confiance des marchés dans la soutenabilité des titres de dette française, et sa capacité corrélative à financer le déficit, sont toutefois soumis à plusieurs incertitudes.

La persistance des déficits budgétaires structurels en France pose un risque croissant de perte de confiance des créanciers. La soutenabilité d'une dette repose sur la confiance des détenteurs de titres, qui anticipent que la valeur actuelle des recettes publiques futures excédera celle des dépenses et qu'il n'y aura pas de dépréciation significative de la monnaie dans laquelle les titres de dette sont libellés. Tant que l'État parvient à refinancer sa dette, celle-ci demeure donc soutenable. Toutefois, en cas de hausse des taux d'intérêt ou de choc exogène, l'augmentation des primes de risque exigées par les créanciers pourrait alourdir d'autant la charge de la dette. **L'État, contraint de réemprunter à des conditions défavorables pour refinancer sa dette existante, ne pourrait rééquilibrer durablement ses comptes sans une réduction massive et rapide de ses dépenses publiques.**

La perte de confiance des marchés : l'exemple britannique

En septembre 2022, Liz Truss est désignée leader du Parti conservateur, ce qui lui permet de former un gouvernement. Le 23 septembre, elle présente une politique budgétaire ambitieuse, appelée communément « mini-budget », visant à relancer l'économie britannique affaiblie par le Brexit et la crise sanitaire. Ce plan prévoit des baisses d'impôts massives, notamment la suppression de la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu, ainsi qu'une aide énergétique de 60 milliards de livres pour 2022-2023. Cependant, l'absence de mesures compensatoires pour couvrir les 45 milliards de pertes fiscales suscite de vives critiques concernant la viabilité budgétaire du projet.

Les marchés financiers réagissent négativement à l'annonce de ce plan, augmentant les taux d'intérêt des emprunts d'État et provoquant une chute historique de la livre sterling, qui approche la parité avec le dollar. Cette situation conduit la Banque d'Angleterre à intervenir via des rachats d'actifs pour stabiliser les marchés, bien que cela ne suffise pas à ramener les taux d'intérêt à leur niveau antérieur. Les rétractations ultérieures sur certaines baisses d'impôts et la nomination de Jeremy Hunt comme Chancelier de l'Échiquier échouent à restaurer pleinement la confiance. Face à une impopularité croissante, tant au sein de son parti que dans la population, Liz Truss démissionne le 20 octobre, moins d'un mois après ses premières annonces.

La nomination de Rishi Sunak à la tête du gouvernement, qui maintient Jeremy Hunt à son poste et adopte une approche budgétaire plus réaliste, permet finalement de rassurer les marchés financiers, rétablissant ainsi les taux d'intérêt à leur niveau d'avant-crise. Cette transition marque un retour à une gestion budgétaire plus orthodoxe, stabilisant les perspectives économiques du Royaume-Uni.

Dans le cas français, une partie des acteurs de marché considère généralement que la Banque centrale européenne (BCE) interviendrait alors pour soutenir la France. Elle dispose en effet de plusieurs instruments juridiques lui permettant d'acheter des titres d'un État de la zone euro en quantités illimitées, à l'image de l'instrument de protection de la transmission (IPT).

Instrument de protection de la transmission (IPT)

L'**Instrument de Protection de la Transmission (TPI)** de la BCE a été mis en place en 2022 pour préserver l'efficacité de la politique monétaire face à la fragmentation des marchés financiers dans la zone euro. Son objectif principal est de garantir que les décisions de politique monétaire se traduisent uniformément dans l'ensemble des pays membres, en évitant des écarts de taux d'intérêt injustifiés entre eux.

Cet instrument ne peut être activé que sous réserve de deux conditions :

1. la première exige le respect des règles budgétaires européennes par l'État concerné, en particulier lorsque celui-ci est en situation de « déficit excessif », auquel cas il doit appliquer les recommandations émises par l'UE;
2. la seconde repose sur la soutenabilité de la dette publique du pays, que la BCE se réserve le droit d'évaluer. La BCE peut intervenir pour soutenir les titres souverains si ceux-ci sont affectés par des attaques spéculatives injustifiées. Toutefois, elle ne pourra pas intervenir si les primes de risque exigées par les créanciers reflètent un problème de soutenabilité de la dette. Dans un tel cas, toute intervention de la BCE devra être conditionnée à la mise en œuvre de mesures de redressement budgétaire potentiellement contraignantes.

Ce soutien en dernier ressort de l'autorité monétaire n'est néanmoins pas assuré. Le fait que la BCE décide de venir en aide à un pays ayant adopté une politique budgétaire insoutenable provoquerait des tensions avec les pays du nord et du centre de l'Europe, affectant l'influence française

au sein de l'Union européenne et menaçant la stabilité de la zone euro. En cas d'absence de soutien de la BCE, la France pourrait être contrainte de recourir à des institutions comme le FMI, dont l'aide serait conditionnée à des réformes budgétaires strictes remettant en cause dans ses principes la souveraineté nationale. Enfin, si une restructuration de la dette publique était envisagée, elle impliquerait des pertes pour les créanciers qui aggraveraient la situation financière des institutions et des ménages nationaux.

À cette situation délicate s'ajoutent les engagements formels de la France qui viennent infléchir encore la trajectoire des dépenses publiques d'une manière non soutenable.

1.4. LA TRAJECTOIRE INSOUTENABLE DES FINANCES PUBLIQUES, INCOMPATIBLE AVEC LE FINANCEMENT DES PRIORITÉS ACTUELLES ET FUTURES, NÉCESSITE UN AJUSTEMENT STRUCTUREL IMPORTANT

- a.** Une trajectoire insoutenable pour répondre à nos engagements actuels et nos priorités futures

La lutte contre le changement climatique et le réarmement décidé à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie seront à l'origine d'une hausse future des dépenses publiques dans les prochaines années.

Au regard de nos engagements climatiques, le rapport de 2023 de Selma Mahfouz et Jean Pisani-Ferry sur les « incidences économiques de l'action pour le climat » constitue la principale référence pour examiner les conséquences de la lutte contre le changement climatique sur les finances publiques.

Selon ce rapport, les investissements supplémentaires requis à l'horizon de 2030 pour respecter les accords de Paris et les engagements de la France, nets des investissements devenus inutiles, sont de l'ordre de 2,5 points de PIB, dont 1,0 à 1,5 points de PIB financés par les administrations publiques (investissements publics ou aides à l'investissement des ménages et entreprises). **Une note d'avril 2024 de la Direction générale du Trésor conclut à un même ordre de grandeur pour le besoin total en investissements, mais sans se prononcer sur la part des dépenses publiques.**

S. Mahfouz et J. Pisani-Ferry prennent en compte l'extension décidée du marché européen des quotas d'émission de carbone et ne proposent pas d'augmenter le taux de la taxe carbone, bien qu'ils reconnaissent, comme beaucoup d'économistes, que c'est un instrument très efficace pour décarboner l'économie. En outre, envoyer un tel « signal prix » aux agents économiques et les laisser décarboner leurs activités de façon décentralisée est bien plus simple que de multiplier les normes et les dispositifs d'aides publiques.

La taxation du carbone a toutefois un impact négatif sur la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages, et l'augmentation de son taux devrait donner lieu à des mesures de compensation des pertes des plus fragiles. Une telle mesure ne permettrait donc pas d'augmenter fortement les recettes publiques, après déduction de ces mesures d'accompagnement. On peut seulement espérer que le produit de la hausse du taux de la taxe compense à peu près les pertes de recettes fiscales (accises sur la consommation d'énergie) qui résulteront de la décarbonation de l'économie. Mais, en faisant payer aux ménages et aux entreprises le prix du carbone, une taxation plus forte les inciterait à réduire leurs émissions de carbone et permettrait de diminuer les subventions publiques nécessaires.

Le changement climatique n'est pas le seul enjeu environnemental des prochaines années. La préservation de la biodiversité et des ressources

naturelles appellera aussi de nouvelles dépenses publiques. Très forfaitairement, nous retenons une dépense publique supplémentaire de 1,3 point de PIB au titre des enjeux environnementaux.

Au regard de nos engagements sécuritaires, les dépenses militaires de la France représentaient 1,8 % du PIB en 2023 (hors pensions militaires conformément aux normes comptables de l'OTAN) alors que l'objectif fixé par l'OTAN à ses membres est de 2,0 % du PIB. En raison de l'agression de l'Ukraine par la Russie, il est nécessaire d'atteindre rapidement cet objectif et donc de relever de 0,2 point de PIB au moins notre budget militaire, comme prévu par la loi de programmation militaire.

Au regard de nos priorités futures, et au-delà de ces engagements formels auprès de la communauté internationale sur les sujets climatiques et sécuritaires, des dépenses publiques supplémentaires peuvent être nécessaires dans d'autres domaines de la vie du pays : numérisation de l'économie, réindustrialisation, recherche en santé... Par ailleurs, l'équivalent de 21 % des dépenses de l'État fait l'objet de lois de programmation sectorielles (justice, recherche notamment).

b. Des efforts structurels importants de nos finances publiques sont nécessaires pour y faire face

Le financement de ces engagements et priorités rend d'autant plus nécessaire un ajustement structurel important de la trajectoire des finances publiques. Cette dernière, conformément aux prévisions du programme de stabilité présenté par le gouvernement en avril 2024, **se fonde sur un déficit public de 5,6 % du PIB en 2024 (qui pourrait, finalement, même atteindre 6 %), un déficit primaire de 3,2 % du PIB et une dette publique de 112,3 % du PIB à la fin de l'année.**

Le déficit public total et le déficit public primaire de 2024 sont pour partie d'origine conjoncturelle. Les pertes d'activité de 2020 n'ont pas été

complètement résorbées et la croissance de 2023 a été seulement proche de son potentiel. Si on se réfère de nouveau au programme de stabilité, le déficit primaire structurel, c'est-à-dire corrigé de l'impact des fluctuations de la croissance du PIB, serait égal à 2,4 % du PIB. Il s'agit d'une hypothèse optimiste pour le Haut Conseil des finances publiques selon lequel le PIB potentiel serait surestimé, et le déficit structurel sous-estimé, dans le programme de stabilité. **Les informations transmises en septembre 2024 par le ministre de l'Économie aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de finances corroborent le caractère optimiste de ces estimations.**

Pour calculer le déficit primaire structurel permettant de stabiliser la dette publique au niveau atteint à la fin de 2024, il faut faire des hypothèses sur le taux d'intérêt de la dette et la croissance du PIB dans le futur.

Conventionnellement, nous retenons une croissance potentielle en volume de 1,0 % et une hausse des prix (du PIB) de 1,5 %. Selon le programme de stabilité, le taux d'intérêt sur le stock de dette atteindrait 2,4 % en 2027, ce que nous retenons aussi. Ces hypothèses conduisent à un écart nul entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance nominal du PIB, ce qui peut aussi être interprété comme un compromis entre les économistes pour lesquels cet écart sera positif dans le futur et ceux pour lesquels il sera négatif.

Dans ces conditions, il semble nécessaire de viser un solde primaire structurel nul pour stabiliser la dette à environ 110 % du PIB et donc réaliser un « effort structurel », sous forme de hausse des prélèvements obligatoires ou de baisse des dépenses publiques, d'environ 2,4 % du PIB (environ 70 Md€ en 2024) à partir de 2025.

Pour stabiliser la dette au même niveau avec un taux d'intérêt de la dette supérieur d'un point au taux de croissance nominal du PIB, il faudrait dégager un excédent primaire structurel de 1,1 % du PIB et donc réaliser

un effort d'environ 3,5 points de PIB soit 105 Md€. Avec un taux d'intérêt inférieur d'un point au taux de croissance du PIB, il « suffirait » de ramener le déficit primaire structurel à 1,1 % du PIB **et donc de réaliser un effort d'environ 1,3 point de PIB, soit 40 Md€.**

En tenant compte des dépenses supplémentaires incompressibles en matière de transition écologique et de défense, **l'effort structurel primaire nécessaire pour stabiliser la dette publique, par des hausses d'impôt ou des économies dans d'autres domaines, est de l'ordre de 4,0 points de PIB soit environ 120 Md€ en 2024. Si l'on retient une hypothèse un peu plus dégradée comme point de départ de déficit pour 2024 (6 % contre 5,6 % jusqu'alors), ce chiffre serait plutôt de près de 4,5 points de PIB (environ 130 Md€).**

Nous ne nous prononçons pas ici sur le rythme précis de l'effort de redressement des comptes publics, mais soulignons qu'il devra s'inscrire dans le cadre des nouvelles règles budgétaires européennes issues de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance (PSC).

Cette réforme, adoptée en début d'année, vise à renforcer la surveillance budgétaire tout en offrant une plus grande flexibilité via des trajectoires d'ajustement différenciées en fonction des niveaux de dette. Il est difficile d'estimer avec exactitude l'effort structurel requis pour la France, mais il est probable qu'il s'élèvera à un peu plus de **0,5 point de PIB par an** sur une période de sept ans, conformément aux objectifs d'ajustement graduels prévus. **L'ajustement que nous présentons serait donc à peu près conforme aux exigences du PSC réformé, afin d'accélérer la consolidation budgétaire et de créer quelques marges de manœuvre supplémentaires face aux aléas économiques.**

L'impact keynésien à court terme d'une réduction du déficit public sur l'activité économique dépend des mesures mises en œuvre, mais il est presque toujours négatif. En conséquence, la diminution du déficit public effectif ne sera pas aussi forte que celle du déficit structurel dans un premier temps, mais ces effets négatifs s'atténuent et disparaissent souvent

à moyen terme. **On peut donc considérer que des mesures de redressement des comptes publics d'un montant de 4,0 points de PIB permettront bien de réduire durablement le déficit public de 4,0 points de PIB à moyen terme.**

2 Une mobilisation politique est un préalable nécessaire à la consolidation de nos finances publiques

2.1. LES MARGES DE MANŒUVRE POUR ASSAINIR LES FINANCES PUBLIQUES SE SITUENT PRIORITAIREMENT DANS LES DÉPENSES ET NON DANS LES RECETTES

- a. La France souffre d'une addiction à la dépense publique dont elle ne souhaite pas se guérir

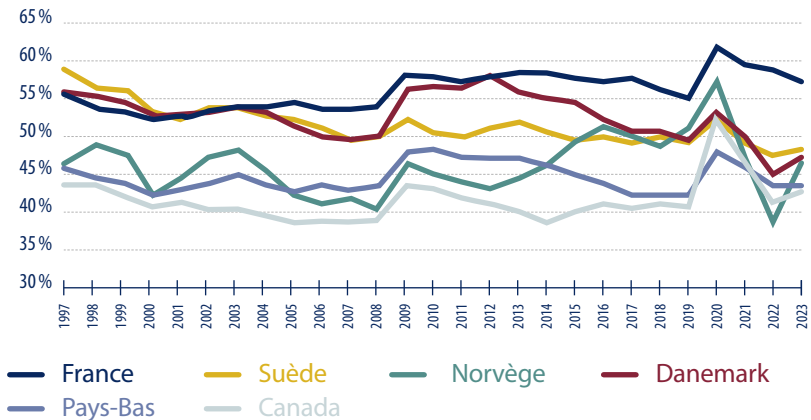
Comme évoqué précédemment, la France demeure en 2023 le pays dont le niveau des dépenses publiques est le plus élevé au sein des pays de l'UE et de l'OCDE. Ces dernières représentent ainsi 57,3% du PIB contre 50,1 points en moyenne au sein de la zone euro et 49,4% du PIB au sein de l'UE. Il n'existe pas dans la loi française ou dans le discours politique, de limite précise au-delà de laquelle les dépenses publiques, rapportées au PIB, pourraient être considérées comme excessives. Néanmoins, pour être utile, une dépense publique doit procurer un bénéfice supérieur au coût des prélèvements obligatoires nécessaires pour la financer; c'est le principe même de l'efficacité de la dépense publique. **Or, le coût de ces prélèvements est, comme on le verra, très élevé en France mais l'utilité et l'efficacité de nombreuses dépenses publiques restent notoirement faibles.**

Il ne saurait donc être justifié de maintenir le niveau de dépenses publiques actuel pour un résultat insatisfaisant à tous égards. La diminution du déficit public structurel passe ainsi prioritairement par la réduction des dépenses publiques plus que par l'augmentation des prélèvements obligatoires, puisque ceux-ci ne créent pas de bénéfices additionnels pour les citoyens. Cette réduction est techniquement possible, comme le montrent les mesures d'économie présentées à la fin de cette note et de nombreux exemples étrangers.

Les pays scandinaves, en particulier, ont fortement réduit leurs dépenses publiques du milieu des années 1990 jusqu'à la crise financière de 2008-2009. Ils les ont ensuite accrues, à l'exception de la Suède, bien que ses dépenses publiques se trouvaient nettement au-dessous de celles de la France en 2023 après avoir été au-dessus (Suède et Danemark) à la fin des années 1990.

Graphique n° 3 : l'évolution des dépenses publiques

(en pourcentage du PIB entre 1997 et 2023)



Source : OCDE.

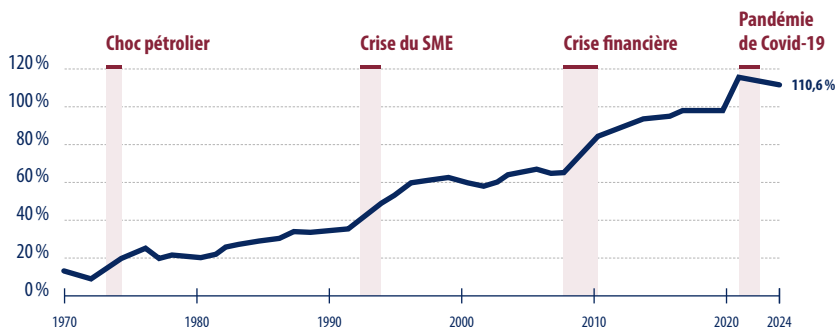
D'autres pays, comme le Canada et les Pays-Bas, ont réduit fortement leurs dépenses publiques à certaines périodes (fin des années 1990 à fin des années 2000 pour le Canada et les années 2010 pour les Pays-Bas) et les ont ensuite accrues pendant les crises, mais elles ont au total baissé sur la période 1997-2023, alors qu'elles ont nettement augmenté en France.

Pourquoi ne parvient-on pas à imiter nos voisins ? N'avons-nous pas suffisamment engagé de « revues des dépenses » ? Si la méthodologie de ces dernières peut être améliorée (détails à suivre dans la présente note), la raison de leurs échecs successifs se trouve sans doute ailleurs. **Les multiples révisions de dépenses annoncées par l'exécutif ces dernières années ont été initiées semble-t-il sans volonté réelle d'en trouver à supprimer. L'absence de courage politique sur la question n'y est pas étrangère mais n'est pas la seule fautive. Les Français eux-mêmes attendent depuis des décennies – si ce n'est des siècles si l'on s'en rapporte à la description de l'ancien régime par Tocqueville – que l'État règle tous leurs problèmes par de la dépense publique ou de la norme. Dont acte.**

b. Le recours à la dépense ponctuelle s'est encore renforcé et pérennisé au cours des dernières années

Depuis les années 1970, la France a connu une multiplication de crises économiques et financières qui ont sévèrement affecté ses comptes publics. Pour y répondre, le choix politique s'est systématiquement porté sur la mise en œuvre de dépenses exceptionnelles financées, en grande partie, par de l'endettement public. Si ce réflexe est le fruit d'un consensus politique et citoyen, il cache un phénomène plus inquiétant encore : celui de la pérennisation de ces dépenses exceptionnelles.

Graphique n° 4 : chaque crise pérennise les dépenses exceptionnelles (dette publique en pourcentage du PIB en France)



Source : Insee, France Stratégie.

Pour exemple, la période dite du *quoiqu'il en coûte* initiée en 2020 qui est à l'origine de plus de 140 Md€ de dépenses supplémentaires¹³ ne s'est jamais vraiment arrêtée d'un point de vue budgétaire. Les dépenses de l'État ont même été plus massives en 2023 (456 Md€) qu'en 2020 (412 Md€), année de confinements et de développement de l'épidémie de Covid-19. Si cette politique budgétaire expansive a eu le mérite de préserver le tissu productif et d'épargner la population d'un choc social majeur, il a en revanche contribué à ancrer le consentement politique et citoyen dans un recours massif et systématique à la dépense. La multiplication des dispositifs d'aides contribue par ailleurs à diluer cette dépense exceptionnelle dans un océan de subventions et d'aides, matérialisation d'un État-providence omniprésent. Le bouclier tarifaire mis en œuvre à partir de 2021 est un exemple notable de cette tendance.

¹³ Rapport économique, social et financier, annexé au PLF 2023 (page 62).

Le bouclier tarifaire de 2021-2024

Le bouclier tarifaire désigne l'ensemble des dispositifs de lutte contre la hausse des prix de l'énergie appliqués à partir de 2021. Ils sont le produit d'une intervention publique exceptionnelle justifiée par l'envolée des prix de l'énergie sur le marché de gros européen. Au plus fort de la crise, durant l'année 2022, les prix de gros du gaz pour la France ont augmenté de 700 % et ceux du pétrole de 100 %. Les prix de l'électricité, ont atteint plus de 600 €/MWh.

Ce sont au total près de vingt-cinq dispositifs qui ont dès lors été imaginés puis déployés pour protéger le consommateur (ménages comme entreprises) et appliqués tant à l'électricité qu'au gaz et au pétrole. Au niveau du gaz, la protection s'est d'abord déployée par un blocage des tarifs réglementés de vente pour 2,5 millions de logements, avant de progressivement couvrir 10,5 millions de logements. Quant à l'électricité, les mesures prévues par la loi de finances pour 2022 ont directement ciblé l'ensemble des ménages possédant un contrat de fourniture, c'est-à-dire plus de 34 millions de logements.

De grande ampleur et avec un ciblage qui ne s'est affiné que progressivement, ces mesures auraient représenté un coût brut total de près de 72 milliards d'euros entre 2021 et 2024, **soit un besoin de financement net pour l'État de 36 milliards d'euros**¹⁴. La majorité du coût de ces dispositifs de soutien est imputable aux mesures relatives à l'électricité, qui ont représenté 44,2 milliards d'euros.

¹⁴ Cour des comptes, Rapport public thématique, Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie, mars 2024. Après application des effets de hausse des prix de gros sur les charges du service public de l'énergie et des contributions exceptionnelles sur les rentes infra-marginales, dites « superprofits ».

Cette politique budgétaire très coûteuse a obtenu les effets escomptés : les ménages français ont été particulièrement protégés et ont subi, à titre de comparaison, une hausse des prix nettement moins importante que dans le reste des pays européens. En 2022, les prix de l'électricité n'ont par exemple augmenté que de 7 % en moyenne pour les ménages français, contre 14 % en Europe¹⁵. Cette protection mieux disante a participé d'un niveau d'inflation moindre pendant plusieurs mois. Selon l'Insee, en janvier 2022, l'IPCH a par exemple progressé sur un an de 3,3 % en France contre 6,2 % en Espagne et 5,1 % en Allemagne et en Italie¹⁶. Était-ce le prix à payer pour protéger le pouvoir d'achat de dizaines de millions de Français, sans stratégie économique ni ciblage de bénéficiaires ?

L'importance de ces dépenses est à analyser à la lumière des coups de rabot budgétaires qui ont pu toucher des postes de dépenses relatifs à la transition énergétique. Cette contradiction illustre en creux un manque de stratégie transversale et des incohérences dans l'orientation des financements de l'État, alors que le rapport de Jean Pisani-Ferry et de Selma Mafhouz nous avertissait, il y a près d'un an maintenant, de besoins d'investissement net annuel de près de 70 milliards d'euros supplémentaires d'ici 2030.

Le réflexe politique, quasi pavlovien, dans ces cas-là est d'augmenter les prélèvements obligatoires.

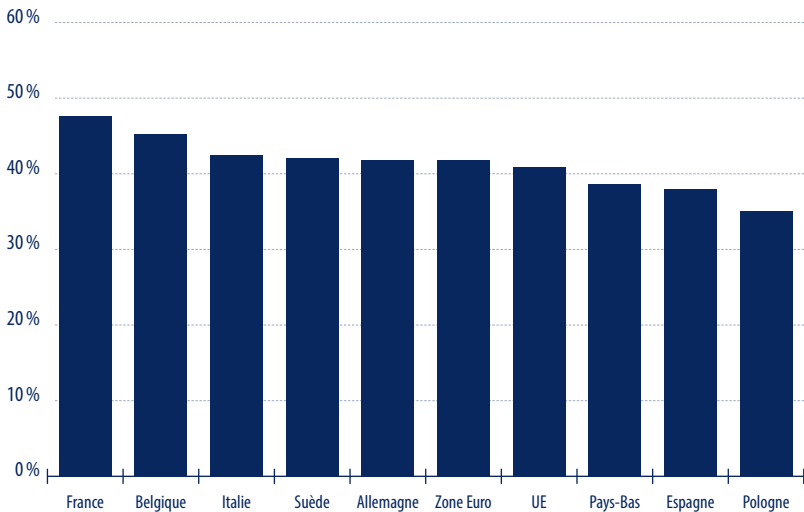
¹⁵ *Prix de l'électricité en France et dans l'Union européenne en 2022, Ministère de la Transition écologique, août 2023.*

¹⁶ *Note de conjoncture, La croissance et l'inflation à l'épreuve des incertitudes géopolitiques, mars 2023.*

c. Il n'est pas souhaitable de s'appuyer sur une hausse des prélèvements obligatoires pour disposer de nouvelles recettes

En 2022, le taux des prélèvements obligatoires (PO) était en France de 48,0% du PIB selon Eurostat¹⁷. La moyenne était de 41,2% pour l'Union européenne et 41,0% pour la zone euro. Ce taux est plus faible dans les pays non européens de l'OCDE.

Graphique n° 5 : les taux de prélèvements obligatoires dans l'Union Européene
(en pourcentage)



Source : Eurostat.

¹⁷ Le taux de 2023 n'était pas encore publié par Eurostat à la date de rédaction de cette note.

La décomposition des prélèvements obligatoires selon la nomenclature de la comptabilité nationale (en pourcentage du PIB) montre que les impôts sur la production constituaient la principale source d'écart avec la moyenne de la zone euro et avec l'Allemagne en 2022.

Tableau n° 4 : les prélèvements obligatoires par nature
(en pourcentage du PIB en 2022)

Prélèvements	France	Allemagne	Zone euro
Cotisations sociales	16,9%	17,2%	14,9%
Impôts sur la consommation	12,3%	10,1%	10,9%
Impôts sur la production	4,7%	1,0%	2,3%
Impôts sur les revenus des ménages	9,9%	9,7%	9,7%
Impôts sur les bénéfices des sociétés	3,3%	3,2%	3,3%
Autres impôts	0,9%	0,9%	0,8%
Total des dépenses publiques	48,0%	42,1%	41,9%

Source : Eurostat, FIPECO.

Les cotisations sociales étaient plus élevées en France que dans la moyenne de la zone euro, mais un peu plus faibles qu'en Allemagne où leur répartition entre salariés et employeurs est toutefois plus favorable aux entreprises qu'en France. Les impôts sur la consommation étaient plus élevés en France que dans la zone euro et en Allemagne du fait des accises (énergie, tabac...) et non de la TVA. Les impôts sur les revenus des ménages (y compris CSG et autres prélèvements sociaux) et sur les bénéfices des sociétés étaient en France proches de la moyenne de la zone euro et de ceux de l'Allemagne.

En 2022, le taux des prélèvements obligatoires a atteint un niveau record en France, alors même que ceux-ci avaient été réduits grâce à un plan totalisant environ 50 Md€ au cours des cinq précédentes années. Cette particularité a été atténuée en 2023, ce taux ayant baissé de 1,7 point. Les comparaisons internationales ne sont pas encore disponibles pour l'année 2023 mais il est possible que la France ne soit plus au premier rang du taux des prélèvements obligatoires. Il est néanmoins probable qu'elle soit encore sur le podium ou à son pied tant les écarts étaient importants avec les autres pays. En tout état de cause, les ordres de grandeur donnés par la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays européens en 2022 restent sans doute pertinents

Ce parangonnage montre que la France n'a quasiment plus de marges pour augmenter les prélèvements sur les entreprises, sauf à dégrader davantage leur compétitivité. Or, le déficit persistant de nos échanges extérieurs depuis 20 ans traduit un manque de compétitivité : les produits français sont trop chers pour leur qualité ou ont une qualité insuffisante pour leur prix. **Du côté des ménages, certaines marges subsistent – en matière d'imposition sur les revenus et sur la TVA – mais elles nécessiteraient un arbitrage politique particulièrement difficile au regard des préoccupations en matière de pouvoir d'achat de nombreux Français des classes populaires et moyennes.** Il existe également quelques marges de hausse des impôts sur les revenus et les patrimoines des ménages les plus aisés, mais leur taux d'imposition est déjà souvent plus élevé que dans la plupart des autres pays et n'incite pas à rester sur le sol français. **Selon l'OCDE, la France était ainsi en 2021 au deuxième rang pour la taxation des salaires des personnes gagnant 20 fois le salaire moyen et au quatrième rang pour la taxation des dividendes de ceux qui gagnent aussi 20 fois le salaire moyen.**

Si les prélèvements obligatoires devaient être augmentés, il serait préférable de réduire les dépenses fiscales plutôt que de majorer les taux d'imposition de droit commun. Les impôts à taux faibles sur une assiette large sont en effet économiquement plus efficaces que les

impôts à taux élevés sur une assiette étroite et l'efficacité de beaucoup de dépenses fiscales demeure insuffisante. Or, les discours politiques actuels entretiennent tous une ambiguïté en la matière, ce qui s'explique notamment par des raisons historiques et culturelles.

2.2. LES FRANÇAIS ENTRETIENNENT UN RAPPORT AMBIGU AUX FINANCES PUBLIQUES

a. La France s'inscrit historiquement dans une culture de la dette

L'endettement public de notre pays traduit l'avènement d'une « culture de la dette », nous classant parmi les « *Debt States* » comme d'autres pays latins, en opposition au « *Tax States* »¹⁸. Depuis le XVIII^e siècle, la dette publique est en effet un sujet de préoccupation majeure de la classe politique. **Un décret du 17 juin 1789 plaçait déjà « les créanciers de l'État sous la garde de l'honneur et de la loyauté de la nation française »**. L'Assemblée constituante avait dès lors accepté de porter la dette royale en énonçant, lors d'une séance du 13 juillet 1789 : « *L'Assemblée, interprète de la nation, déclare que... la dette publique ayant été mise sous la garde de l'honneur et de la loyauté française et la nation ne se refusant pas à en payer les intérêts, nul pouvoir n'a le droit de prononcer l'infâme mot de banqueroute, nul pouvoir n'a le droit de manquer à la foi publique sous quelque forme et dénomination que ce puisse être.* »

C'est toutefois au début du XX^e siècle, qu'une véritable « dette nationale » – théorisée par l'économiste Adolph Wagner – prit corps au sein de notre pays. Alimentée par les bons du Trésor – pour financer par exemple les grands emprunts de 1871-1872 dédiés au paiement des « cinq milliards » d'indemnités de guerre à la suite de la défaite française dans la guerre franco-prussienne (1870-1871) – ou encore les bons « de la Défense nationale »

¹⁸ Laure Quennouëlle-Corre, *Le déni de la dette Une histoire française* – Flammarion 2024.

créés en 1915 pour financer l'effort de guerre, cette dette publique française semblait faire consensus. **L'ensemble de la société française et de ses couches sociales devenaient dès lors détentrices et garantes de la dette nationale, laquelle était légitimée par l'effort de guerre.** L'essor toutefois d'un nouvel État keynésien et modernisateur, à la tête des reconstructions et nationalisations que le pays a connues dès 1945, a fait naître de nouvelles préoccupations liées à la dette. La part des dépenses publiques s'est significativement accrue – de 26,5 % du PIB en 1938 à 40 % en 1948 puis 50,4 % en 1955¹⁹ – à la faveur d'un rôle prédominant de l'État-providence et donc, d'une augmentation des dépenses sociales. **Les années 1950 voient ainsi émerger de multiples débats économiques et politiques portant sur la nature et l'utilisation de notre dette : doit-elle servir uniquement à couvrir nos besoins d'investissement et d'équipement ? Peut-elle également financer la hausse de ces dépenses de fonctionnement ? Au contraire, la fiscalité est-elle la seule à même de financer nos dépenses courantes et donc notre modèle social ?**

b. Les Français se distinguent par un consentement à l'impôt et une culture économique de plus en plus faibles

La question de la fiscalité en France est centrale dans la capacité de concevoir et de pérenniser le modèle de l'État-providence. Selon Laure Quennouëlle-Corre²⁰, le rapport des Français à l'impôt n'a que très peu évolué depuis le XIX^e siècle et se caractérise par des critiques intrinsèquement liées à un gaspillage supposé de ces ressources publiques. Si la « contribution commune est indispensable », pour « l'entretien de la force publique », tel qu'énoncé à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de juillet 1789, une méfiance grandissante portant sur la bureaucratie et l'utilisation des deniers publics semble contribuer au regain d'opposition à l'égard de la fiscalité en France.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

En effet, selon un sondage de mars 2024²¹, 80 % des Français sont favorables à la baisse des dépenses de fonctionnement de tous les ministères pour réduire la dette publique et 81 % des Français estiment que le montant des impôts et des taxes n'est pas bien utilisé par les pouvoirs publics²².

Par ailleurs, le sentiment plus récent de dégradation de la qualité de nos services publics et de ne pas bénéficier autant ou à la hauteur de sa contribution fiscale (partagé par 54 % des Français, selon l'enquête Elabe pour l'Institut Montaigne du 12 septembre 2024²³), participe aujourd'hui à cette érosion du consentement à l'impôt. Ce qui explique notamment, sans doute, une préférence politique pour l'emprunt plutôt que pour l'impôt pour financer nos dépenses publiques.

Si la fiscalité est un épineux sujet, elle est également peu comprise par l'opinion publique et devient une source de contradictions. Dans les années 1990 déjà, face à la question de l'équilibre budgétaire et à la question « Entre ces deux objectifs, quel est celui qui vous semble prioritaire ? », 42 % des sondés répondaient « la réduction des déficits publics », 32 % optaient pour « la baisse de l'impôt sur le revenu » quand 22 % des personnes interrogées soutenaient « les deux »²⁴. Cette incompréhension du fonctionnement budgétaire d'un État et des principes fondamentaux relatifs à ses recettes et à ses dépenses révèle une insuffisance généralisée de la culture économique des Français. **Si le sujet de la fiscalité est relativement assimilé (et débattu), les principales notions relatives aux conditions d'emprunt ou à la gestion financière à échelle individuelle ne sont pas correctement maîtrisées par les Français, selon une enquête de la Banque de France²⁵.** La France se situe ainsi à la

²¹ Sondage Elabe pour Montaigne – 7 mars 2024 – Comment réduire la dette publique ?

²² Sondage Elabe pour Montaigne – 5 octobre 2023 – Les Français et la fiscalité.

²³ Sondage Elabe pour Montaigne – 12 septembre 2024 – Dette publique : l'urgence d'agir.

²⁴ Sondage BVA/BFM d'octobre 1996 (Livre Déni de la dette).

²⁵ Enquête Banque de France de décembre 2023.

15^e position sur 39 pays en matière de culture économique. En ce sens, le commentaire de l'institution bancaire est particulièrement éloquent : *« Les Français ont un peu moins tendance à vivre au jour le jour, sans préoccupations pour le lendemain. Toutefois, cette attitude est encore marquée par une vision de court terme : ils se déclarent plus enclins que les autres à dépenser leur argent plutôt qu'à épargner pour l'avenir. »*

c. Un pacte politique et citoyen désormais
ancré en faveur d'un endettement public
massif et croissant

Face à un désintérêt citoyen grandissant pour la chose budgétaire, une incompréhension accrue de ses principaux mécanismes et un délitement progressif du consentement fiscal, la classe politique s'est adaptée. L'enjeu de nos finances publiques a été abandonné ou polarisé dans les discours politiques. Le sursaut collectif et républicain à la faveur d'une « dette nationale », trésor de guerre, n'est plus. Alors que les professions de foi lors de certaines campagnes présidentielles faisaient référence à la nécessité d'un effort budgétaire collectif pour redresser nos comptes – *« La responsabilité, c'est aussi de rembourser nos dettes »* pour Nicolas Sarkozy, *« Le sérieux budgétaire est indispensable : je rétablirai l'équilibre de nos finances publiques en cinq ans. »* pour François Hollande ou encore *« Je sortirai la France du surendettement. »* pour François Bayrou lors de l'élection présidentielle de 2012 –, le sujet n'est plus d'actualité dans la campagne présidentielle de 2022. Le président de la République lui-même, Emmanuel Macron, a banni le mot « dette » de sa communication et à remplacer les mots plus anxiogènes : *« le verbe associé n'est plus « rembourser » mais « amortir », les adjectifs et les noms déplacent le problème avec « écologique » ou « enfants »*²⁶.

²⁶ *Le Point – Macron, l'homme aux 1 000 milliards de dette – 11/04/2024 – Béatrice Parrino et Mathilde Siraud.*

Plus encore depuis la période du « quoi qu'il en coûte » de la crise sanitaire, les programmes des principaux candidats sont, dans la totalité, de nature à creuser encore davantage le déficit public. L'Institut Montaigne a ainsi estimé²⁷ des programmes déficitaires à hauteur de 35 Md€, 44 Md€, 102 Md€ et 219 Md€ respectivement pour Valérie Pécresse, Emmanuel Macron, Marine Le Pen et Jean-Luc Mélenchon en 2022. Les élections législatives anticipées de 2024 qui se sont déroulées dans un contexte budgétaire encore plus dégradé se sont également inscrites dans une dynamique similaire. Selon les chiffrages de l'Institut Montaigne, les programmes du Nouveau Front populaire et du Rassemblement national, totalisaient respectivement plus de 179 Md€ et 71 Md€ de dépenses nouvelles et de baisses d'impôts. La question budgétaire s'est ainsi déplacée et polarisée. **Il ne s'agit plus d'identifier ni de mobiliser les moyens utiles au désendettement public – objectif jadis consensuel sur l'échiquier politique – mais de convaincre sur la nécessité – ou non – de conduire une politique de redressement de nos comptes publics. Quand certains demandent encore « Comment pouvons-nous nous désendetter ? », d'autres répondent désormais « Pourquoi devrions-nous le faire ? ».**

Cet enchevêtrement du rapport particulier des Français aux finances publiques et aux préférences politiques qui en découlent contribue à l'élaboration d'un pacte politique/citoyen en faveur d'un maintien, à un niveau élevé, de nos dépenses publiques et de notre dette. Kevin Brooks, dans ses travaux de recherche²⁸, **a ainsi démontré que les idées de sérieux budgétaire – relatives notamment à la préférence pour des politiques budgétaires d'austérité – ont eu beaucoup moins de succès en France que dans les autres pays européens en raison d'une opinion publique particulièrement défavorable.** Il en conclut que les citoyens ont, même indirectement, contribué à la poursuite d'une

²⁷ *Opération spéciale « Présidentielle 2022 » – Institut Montaigne.*

²⁸ « *Ce n'est pas arrivé ici* » *Sociologie politique de la réception du néolibéralisme dans le système politique français dans les années 1970, Université de Grenoble 2018.*

politique budgétaire très expansionniste au cœur de l'État mais aussi dans les idées programmatiques des politiques. Attachés à un État-providence fort, les Français ont favorisé un maintien des dépenses publiques à un niveau élevé. Dans une tribune du Monde²⁹, Alain Duhamel résumait ainsi bien cet état de fait culturel et national : « *Les Français n'aiment pas leur État, mais ils en attendent tout – ou presque. Ils le soupçonnent d'être l'instrument des nantis et des puissants, mais ils lui demandent assistance et protection. Ils se défient de ce Léviathan inaccessible et secret, mais ils se réjouissent qu'il accroisse et diversifie ses interventions. Ils s'irritent des lenteurs de son administration, ils critiquent et jalourent ses fonctionnaires, mais ils lui confient volontiers leur destin. Ils redoutent son emprise et ils revendiquent ses bons offices. Bref, chaque citoyen a pour l'État à la fois les yeux de Colbert et ceux d'Alain.* »

d. Les « fausses » bonnes idées se multiplient pour concilier redressement des comptes publics et popularité politique

Face à une critique systématique de la bureaucratie et du mauvais emploi des deniers publics, les dépenses de fonctionnement de l'État sont régulièrement remises en cause par tous les bords politiques. Selon une enquête de septembre 2024³⁰ 70 % des Français estiment que la solution n° 1 pour réduire la dette publique réside dans la diminution du train de vie de l'État. **Ce constat a fréquemment conduit à concentrer les économies sur les dépenses de fonctionnement des ministères, une pratique très insuffisante bien que hautement symbolique pour atteindre les efforts de stabilisation des finances publiques ébauchés dans cette note.**

²⁹ Alain Duhamel, *Le Monde* du 16 octobre 1970 *Les Français n'aiment pas l'État, mais ils en attendent tout.*

³⁰ *Elabe pour Montaigne – La dette publique – 12 septembre 2024.*

En dehors du ministère de la Défense, toutes les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des ministères représentent un peu moins de 20 Md€ soit moins d'un quart de l'effort minimal à produire au total pour sérieusement redresser les finances publiques. **Si les dépenses de fonctionnement de l'État peuvent bien sûr contribuer au volume d'économies à atteindre, elles sont loin d'être à elles seules suffisantes.** Ainsi, viser une économie de 10 % – et donc de baisse de pouvoir d'achat – pour tous les ministères hors défense (intérieur, justice, ou encore éducation nationale) ne représenterait que 2 Md€ de ressources supplémentaires, soit environ 2 % de l'effort total à fournir. De même, la récente campagne pour les élections législatives 2024 a illustré la politisation de certaines mesures « miracles », conciliant plus grande justice sociale (rétablissement de l'*exit tax* dans sa forme initiale pour le NFP) ou contrôle de l'immigration (suppression de l'AME pour le RN) et redressement de nos comptes publics. **Politiquement inflammables et suscitant de vives réactions au sein de l'opinion publique, ces deux mesures ne représentent pourtant que 67 millions et 700 millions d'économies potentielles respectives.**

De la même manière, les recettes issues de la lutte contre la fraude, malgré le nombre important de mesures législatives, n'ont que peu évolué au cours des dernières années, voire des décennies. Si ces mesures restent nécessaires, aucune étude et aucun exemple international dans les pays développés n'ont montré à ce jour d'accroissement significatif des ressources consécutives à un vigoureux renforcement d'une politique de lutte contre la fraude. Là encore, la symbolique, non négligeable pour autant, l'emporte sur la réalité des chiffres.

En revanche, l'une des leçons prégnantes des tentatives de réduction du déficit quelque-elles soient est qu'il n'existe pas d'économie de grande ampleur qui soit politiquement indolore. Pour s'en convaincre, les seules mesures d'économies significatives (dépassant le milliard d'euros) proposées par les candidats lors de l'élection présidentielle de 2022 étaient de deux ordres : d'une part un allongement de la durée de

cotisation, correspondant à une réforme des retraites (repoussant l'âge de départ à la retraite jusqu'à 64 ou 65 ans selon certains programmes ; d'autres détricotant plutôt les réformes passées et augmentant les dépenses) et d'autre part la réduction des droits à certaines prestations pour les immigrés récemment arrivés sur le territoire français.

Ces deux types de mesures ont déjà été mises en œuvre au cours des deux premières années de ce quinquennat : le Gouvernement a mis en place une réforme des retraites repoussant l'âge d'ouverture des droits à la retraite de deux ans³¹ et une réforme du contrôle de l'immigration en France³². Si ces deux lois ne sont pas allées aussi loin que prévu, elles comprennent dans les deux cas la majorité des mesures présentées dans les projets des programmes présidentiels. Le potentiel d'économies est donc limité dans ces domaines à court et moyen terme. **Il apparaît donc nécessaire d'identifier d'autres mesures, politiquement moins identifiées ou visibles pour répondre avec sérieux à l'enjeu de nos finances publiques.**

2.3. DE LA NÉCESSITÉ D'UNE REFORGE DES MÉTHODES ET D'UNE APPROCHE POLITIQUE RENOUVELÉE

Comme évoqué précédemment, nombre de plans, de mesures d'économies ou de revues des dépenses publiques ont jalonné le parcours de l'exécutif au tout au long de ces dernières décennies. Le rapport particulier des Français et de la classe politique à l'égard des finances publiques, de la fiscalité et de la dette est de nature à expliquer le faible succès de toute tentative de redressement de nos comptes. Or, l'expérience montre qu'un pays qui souhaite s'engager dans un programme d'économies respecte généralement certaines pratiques – régulièrement rappelées dans

³¹ Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

³² Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

de nombreux rapports³³ notamment de France stratégie³⁴ ou d'autres organisations internationales³⁵ – qui ont fait leur preuve et que les gouvernements successifs en France n'ont pas toujours respectées. Quelques enseignements apparaissent clés pour engager, avec méthode, rigueur et dialogue, une véritable politique de consolidation de nos finances publiques.

a. L'objectif de rétablissement des finances publiques devrait désormais faire l'objet d'un consensus politique, puis porté au plus haut niveau de l'État

Aucun pilotage sérieux des finances publiques ne pourra advenir dans le temps long sans une prise de conscience collective et un rehaussement du niveau du débat public sur ce sujet. Au regard d'un constat désormais bien partagé sur l'insoutenabilité de notre trajectoire budgétaire, la classe politique dans son ensemble ne saurait se soustraire à la nécessité de traiter la question et de la considérer comme prioritaire. Les « fausses » bonnes idées évoquées précédemment dans cette note doivent s'effacer au profit de programmes de qualité dont les mesures proposées doivent avoir fait l'objet d'une analyse préalable. **L'expérience de l'Institut Montaigne en matière de décryptage des différents programmes des élections présidentielles est assez instructive en la matière. Si certaines équipes de candidats s'efforcent d'améliorer leurs analyses et leurs chiffrages au fil des années, d'autres persistent à annoncer publiquement des mesures non chiffrées, non financées voire inapplicables en l'état du droit constitutionnel ou européen en vigueur.**

³³ Cf. notamment *Cour des comptes, situation et perspectives des finances publiques, juillet 2023, chapitre III.*

³⁴ *Baisser le poids des dépenses publiques : les leçons de l'expérience des pays européens mai 2018, la note d'analyse N°67, Vincent Aussilloux, Christophe Gouardo, Fabrice Lenglard.*

³⁵ Cf. notamment Tryggvadottir, Á. (2022), « OECD Best Practices for Spending Reviews », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 22/1, <https://doi.org/10.1787/90f9002c-en> ; FMI, *How to Design and Institutionalize Spending Reviews*, septembre 2022 ; *Spending Reviews: Some Insights from Practitioners* Edited by Elva Bova, Riccardo Ercoli and Xavier Vanden Bosch, discussion paper 135, december 2020...

La situation démocratique est difficile et la tentation du populisme de plus en plus forte, y compris pour les partis traditionnellement au cœur de « l'arc républicain ». S'ajoutent de nombreuses levées de boucliers – intérêts catégoriels, lobbies, syndicats, associations – devenues chroniques et qui se sont depuis des années érigées devant toute tentative de réduction de la dépense publique en France. **Si nombre de ces revendications sont légitimes, la classe politique devra faire preuve de responsabilité face à ces oppositions qui ne sauraient prévaloir sur la sauvegarde de nos finances publiques, bien commun à défendre. Cette ambition ne pourra toutefois se matérialiser qu'à la faveur d'un narratif et d'une vision politique clairs visant à faire évoluer notre modèle social pour en assurer sa pérennité.**

Dans de nombreux pays, comme aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni, le portage politique de la réduction des dépenses se fait au moment des élections et est intégré dans les accords de coalition mis en place à la création d'un gouvernement. La Commission européenne illustre la nécessité de maintenir ce portage politique dans la durée : en effet, la plupart des revues de dépenses en Europe ont buté non pas sur la conception mais sur la volonté politique réelle de mettre en œuvre les mesures d'économies identifiées.

Il en est de même en France où de nombreux rapports³⁶ existent sur de nombreux sujets, mais peu sont suffisamment exploités à la hauteur de leurs mérites. La présente note de l'Institut Montaigne avance des mesures et des chiffrages qui ont été, dans la plus grande partie des cas, déjà identifiés une ou plusieurs fois dans ces rapports. **Certaines propositions, qui correspondent davantage à du bon sens qu'à des réflexions complexes, ne sont pas mises en œuvre en raison du coût politique important qu'elles occasionnent.** Nous aurions pourtant intérêt à nous inspirer – notamment – de l'exemple suédois et du succès de sa « Commission Lindbeck » menée dans les années 1990.

³⁶ Plusieurs rapports issus de la dernière revue des dépenses publiques ont ainsi été mis en ligne sur le site de l'inspection générale des finances en septembre 2024.

Commission Lindbeck

Au début des années 1990, la Suède a connu une crise économique majeure, initialement immobilière et bancaire, qui s'est rapidement propagée à l'ensemble de l'économie et aux finances publiques. La croissance du PIB a significativement chuté (de +3 % par an à -1,5 %) et le chômage a sensiblement augmenté, passant de 2 % en 1991 à 10 % en 1993³⁷. **Si le gouvernement suédois a réagi rapidement par des mesures d'urgence pour endiguer la crise, il a surtout saisi cette opportunité de crise budgétaire pour amorcer des réformes structurelles. Ces dernières se singularisent par leur pérennité dans le temps long, sur les décennies qui suivirent, malgré les alternances politiques.**

Ces réformes, notamment relatives au modèle social de la Suède ont été l'œuvre d'un consensus établi au sein d'une commission indépendante, dite « Lindbeck ». Le rapport proposé par la commission mettait notamment en lumière des marges de manœuvre en matière de gestion des finances publiques à travers une « générosité » manifeste des aides sociales et un niveau élevé de la fiscalité³⁸. Les réformes proposées – politiquement difficiles à court terme – ont néanmoins été largement acceptées par l'ensemble des parties prenantes. La méthodologie employée a en effet permis une large concertation et une présentation pédagogique des vertus attendues des réformes proposées, à terme sur le modèle de croissance, le taux de chômage ou encore l'efficacité du système de santé et des retraites proposé aux Suédois.

³⁷ *Trésor Eco n° 105 – Septembre 2012 – Quelles leçons tirer aujourd'hui de la crise des années 1990 en Suède ?*

³⁸ *ENAP, Observation de l'administration publique, Téléscope, novembre 1995, Les finances publiques en Suède, Aubert Ouellet.*

b. Les revues de dépenses pourraient se fonder sur des objectifs clairs relatifs à un périmètre large de l'action publique

Ces procédures administratives – permettant d'identifier des dépenses publiques, ou des dépenses fiscales insuffisamment efficaces et qui peuvent être diminuées ou supprimées pour réduire ou redéployer l'ensemble des dépenses publiques – sont pourtant bien connues dans notre pays. Pour s'en tenir à l'après-guerre, on peut notamment citer la création du « comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics » en 1946, la « rationalisation des choix budgétaires » en 1968, la « circulaire Rocard » de 1989, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, qui a instauré une revue permanente des dépenses budgétaires à travers leur « justification au premier euro », la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) de 2007, la « modernisation de l'action publique » (MAP) de 2012 et « action publique 2022 » lancée en 2017.

Le bilan de ces revues de dépenses en termes d'économies est toutefois décevant, hormis les suppressions de postes et de moyens de fonctionnement des années 2007-2012 concentrées dans les services de l'État³⁹. Elles ne peuvent en effet permettre de réaliser des économies que si cet objectif d'économies est assumé au plus haut niveau politique. Or les révisions des dépenses en France ont presque toujours relégué cet objectif derrière des ambitions plus consensuelles, certes légitimes, comme l'amélioration des services rendus aux usagers et des conditions de travail des agents. Il en va ainsi du plan MAP dont l'objectif principal était la simplification de l'administration plutôt que la baisse des dépenses publiques.

³⁹ En effet, la révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2007 a permis de générer près de 12 Md € d'économies (rapport IGF,IGA/IGAS – Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État – Septembre 2012).

Il est donc essentiel de définir des objectifs quantitatifs clairs et prioritaires à ces révisions de dépenses engagées. Le champ potentiel des économies doit être aussi clairement établi et le plus large possible. Cela permet d'intégrer l'ensemble des dimensions d'une politique publique, qui peut être portée par de nombreuses administrations publiques (État, opérateurs et établissements publics, collectivités territoriales, ...) ou d'acteurs non publics (entreprises, associations...).

En France, les précédentes revues ont pratiquement toutes évité d'analyser le secteur public de façon exhaustive. À ce jour, les revues des dépenses ont en effet souvent porté quasi-exclusivement sur l'État, qui ne représente qu'un tiers des dépenses publiques. En particulier, les collectivités territoriales participent à la quasi-totalité des politiques publiques en France et leur participation systématique à cet exercice d'évaluation apparaît désormais nécessaire. De surcroît, l'absence de vision transversale de chaque politique publique a souvent donné l'image d'efforts non partagés entre les administrations et n'a pas conduit les fonctionnaires à porter ces sujets à la bonne hauteur. Cette difficulté est partagée par les autres pays européens, même si certains, comme l'Espagne, ont pu mener conjointement ce type d'exercices malgré une organisation territoriale et un modèle institutionnel particulièrement décentralisé.

c. Les arbitrages en matière de dépenses gagneraient à être rendus en toute transparence par les autorités compétentes et en adéquation avec le calendrier parlementaire

L'évaluation des politiques publiques doit être réalisée *ex ante*, c'est-à-dire avant de mettre en place la mesure afin d'éclairer les choix politiques, et *ex post*, c'est-à-dire une fois la mesure mise en place. En outre, **la transparence de ces revues de dépenses et la mesure des effets escomptés correspondent à un principe fort** porté par les organisations internationales, **permettant un débat public et un contrôle par le citoyen**

de la pertinence des actions engagées. En particulier, les hypothèses économiques doivent être raisonnables et équilibrées, voire prudentes, comme le font certains pays (Pays-Bas) afin de conserver une marge de manœuvre en cas d'impondérables.

En France, si les rapports d'analyse sont dans leur grande majorité rendus publics, la synthèse de l'ensemble des mesures retenues est aujourd'hui assurée par la Cour des comptes, bien qu'elle ne soit pas directement investie de cette mission par le Gouvernement. Un portage politique au plus haut niveau de l'État, y compris dans sa dimension communicationnelle, serait de nature à renforcer la capacité de mise en œuvre des arbitrages rendus. Dans certains pays, les revues de dépenses et les recommandations qui en découlent sont parfois portées par une institution budgétaire indépendante – en Espagne et au Pays-Bas notamment – positionnant le gouvernement en situation d'arbitrage public.

Enfin, afin de rendre efficaces les mesures d'économies arbitrées, les décisions rendues doivent être compatibles avec le calendrier budgétaire. En France, la période d'examen du projet de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) a lieu à l'automne de chaque année. Les dernières revues de dépenses en France ont généralement toujours été réalisées dans une temporalité compatible avec ce calendrier budgétaire, mais en l'absence de réelle articulation avec le Printemps de l'évaluation. L'expérience montre que l'essoufflement lié à l'absence de portage politique n'a pas créé une dynamique vertueuse de revue régulière de chaque politique publique conduisant à de réelles économies ou un renforcement de leur efficacité, comme peuvent le faire certains pays tel le Danemark.

d. Une prudence est également de mise pour ne pas intégrer des économies à due concurrence de leur montant brut

L'expérience montre que les montants bruts prévus par les différents gouvernements, lorsqu'ils sont présentés, ne sont jamais atteints⁴⁰.

Une bonne pratique pourrait ainsi être d'intégrer et d'anticiper dès les travaux parlementaires des mesures d'atténuation ou de compensation lorsque certaines économies apparaissent trop brutales et douloureuses, afin que le budget voté respecte la cible d'économies évoquée au début du projet de loi.

En effet, les débats parlementaires concernant les économies en dépenses induisent inévitablement des mesures de compensation

afin d'atténuer certains des effets les plus néfastes occasionnés par la mesure d'économies. L'exemple de la réforme des retraites de 2023 montre que certaines mesures ont fini par aboutir à des montants d'économies très significativement inférieurs à ce qui était prévu initialement (en définitive de l'ordre de 0,2 point de PIB, soit 5 à 6 Md€, sur les dépenses contre près d'un demi-point de PIB d'effet sur les dépenses des régimes de retraites au titre de la réforme présentée au Parlement⁴¹, soit une division par deux de l'effet attendu).

Pour les mesures socialement ou politiquement les plus difficiles, il pourrait être prévu, de manière systématique, d'accorder une contrepartie partielle à l'économie, sans que celle-ci soit identifiée *ex ante* dans son contenu, par exemple laissée à la discrétion du Parlement. Cela permettrait de limiter les révisions d'impact des réformes proposées.

⁴⁰ Cf. notamment *Cour des comptes, les deux rapports Situation et perspectives des finances publiques de juillet 2016 et juillet 2017*.

⁴¹ Source : rapport du COR de juin 2023, qui mentionne de l'ordre de 0,2 point de PIB sur les économies en provenance de la réforme des retraites, contre les estimations de la DG Trésor (cf. ci-dessous : COR, Séance plénière du 27 janvier 2022, *Âge de la retraite*, Document n° 12, Document de travail, *Effets d'une mesure d'âge sur le solde des administrations publiques*, DG-Trésor, 27 janvier 2022).

Par exemple, une baisse du niveau (relatif) des retraites peut se faire en contrepartie d'investissements pour l'avenir. À l'inverse, une réduction de l'ambition sur le sujet principal doit être accompagnée d'une baisse à due concurrence de la contrepartie. Cette contrepartie devrait alors n'être annoncée qu'au moment du lancement de la mesure d'économie et ne pas avoir été divulguée auparavant.

3 Plus de 150 Md € mesures d'économies peuvent aujourd'hui être identifiées

3.1. QUE SIGNIFIE CONCRÈTEMENT « RÉALISER » DES ÉCONOMIES ?

La réalisation d'une économie peut recouvrir des définitions parfois éloignées⁴². Elle peut correspondre, par exemple, à une baisse d'une dépense publique, d'une année sur l'autre. L'évaluation des économies est alors incontestable, mais ne reflète pas nécessairement la réalité de l'effort consenti. Par exemple, les dépenses d'allocations familiales ont diminué naturellement au cours des dernières années, sans effort de la part des gouvernements successifs, simplement en raison de la diminution progressive de la natalité en France au cours des dernières décennies.

Ainsi, la notion d'économie la plus fréquemment utilisée et qui correspond au ressenti de la part des acteurs économiques renvoie davantage à un effort réalisé et à une diminution d'une dépense par rapport à une

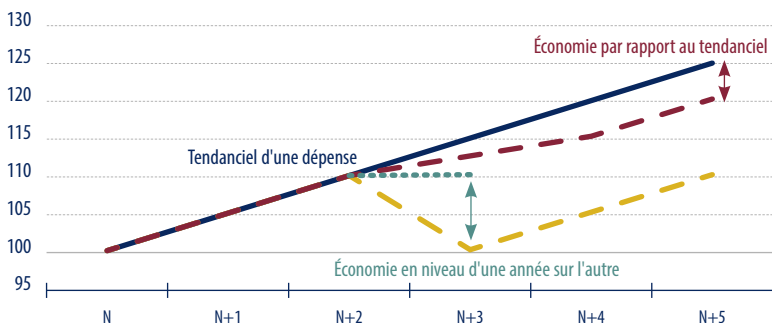
⁴² Cette partie est largement inspirée par : FIPECO, le 18.04.2023, *Les fiches de l'encyclopédie*, V), *Les dépenses publiques*, 6) *Le chiffrage des économies*.

trajectoire donnée de référence de la dépense publique⁴³. Par exemple, le gel des salaires des fonctionnaires ne représente pas une économie au sens de la première définition ci-dessus, mais constitue un effort en période d'inflation, puisqu'elle induit une diminution du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Ces deux notions sont résumées dans le graphique n° 6 ci-dessous. La première définition (économie en niveau d'une année sur l'autre) permet une estimation simple des économies, mais cette définition montre aussi que les économies peuvent complètement disparaître au bout de quelques années. À l'inverse, la deuxième définition (économie par rapport au tendanciel) montre que les économies sont évaluées de la même manière, quel que soit l'horizon de mesure des économies.

Graphique n° 6 : deux différentes notions d'économie

(base 100 en année N)



Source : auteurs.

⁴³ Une variante de cette définition correspond à considérer non pas le tendanciel à venir de la dépense, mais plutôt la croissance du PIB potentiel, afin que l'effort constaté représente un effort structurel en dépense tel qu'estimé dans le cadre du calcul de l'ajustement structurel.

Quelle est la trajectoire de référence, c'est-à-dire la tendance de la dépense publique en France en l'absence de toute économie ?

Il n'y a pas de trajectoire de la dépense publique en France en l'absence de toute réforme impactant les finances publiques. Pour autant, les gouvernements publient régulièrement des trajectoires qui sont soit adoptées par le Parlement, comme les lois de programmation des finances publiques (LPPF), soit présentées dans les programmes de stabilité. Ces trajectoires comprennent les mesures d'économies envisagées par les gouvernements ou qui apparaissent nécessaires pour respecter les règles européennes.

De fait, deux catégories de trajectoire peuvent prévaloir :

- la première repose sur la croissance du PIB potentiel, appelée croissance potentielle ;
- l'autre se fonde sur une trajectoire de dépenses publiques estimées par ailleurs en l'absence de mesures d'économies.

Ces deux types de trajectoires de référence ont chacun leurs avantages. La première, qui repose sur la croissance potentielle, permet d'estimer très rapidement l'effet sur le déficit structurel des économies⁴⁴. La seconde, reposant sur une estimation de la croissance tendancielle – en l'absence de réforme – des dépenses publiques, permet de comparer la réalité d'un effort par rapport à des règles et/ou des comportements donnés. Cette dernière méthode apprécie donc de manière plus fine l'effort réel porté, mais son estimation repose sur de nombreuses hypothèses qui ne sont pas nécessairement consensuelles, ce qui fragilise la crédibilité des chiffres que l'on peut faire sur cette base.

⁴⁴ En effet, la différence de l'évolution des dépenses publiques par rapport à la croissance potentielle, pondérée par la part des dépenses publiques dans le PIB, permet de manière quasi-immédiate d'estimer l'effet d'économies sur le déficit structurel en point de PIB potentiel.

Dans une note publiée en 2022, l'Institut Montaigne⁴⁵ montrait que ces deux évaluations seraient relativement similaires pour les prochaines années, avec une augmentation tendancielle des dépenses publiques de +1,2 % en volume par an en moyenne sur la période 2022-2027 (soit de l'ordre de +41 Md€ par an, en euros constants).

Cette évolution tendancielle, c'est-à-dire en l'absence de réforme, correspond approximativement aux évaluations moyennes pour la croissance potentielle de la plupart des organisations internationales et institutions indépendantes⁴⁶ : +1,2 % pour le FMI et la Banque de France sur la période 2024-2027, +1,1 % pour l'OCDE sur la période 2024-2025, +0,9 % pour la Commission européenne, un peu moins de 1,1 % pour le secrétariat du Haut Conseil des finances publiques⁴⁷.

Cette trajectoire n'a pas véritablement été infléchiée depuis lors : si certaines économies en dépenses ont été mises en place, comme la réforme des retraites de juin 2023, celles-ci ne constituent pas véritablement une modification significative de la trajectoire précédente⁴⁸. Les propositions de chiffrages de mesures de la présente note se fondent sur l'hypothèse selon laquelle la croissance tendancielle des dépenses correspond à la croissance potentielle, estimée de l'ordre de 1,1 à 1,2 %.

⁴⁵ Cf. annexe de la note de l'Institut Montaigne, 2022-2027 : *quelles perspectives pour les finances publiques ?* Janvier 2022.

⁴⁶ Secrétariat permanent du HCFP, *La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme*, Olivier Redoules, Note d'étude n° 2022-03, juillet 2022.

⁴⁷ Avis n° CFP-2024-2 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2024 à 2027, 16 avril 2024.

⁴⁸ La réforme des retraites de juin 2023 ne représente qu'approximativement 0,2 point de PIB à l'horizon 2030 selon le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) de juin 2023.

3.2. IL EXISTE AUJOURD'HUI DES PISTES D'ÉCONOMIES RÉELLES POUR PEU QU'ELLES DÉPASSENT LES CLIVAGES POLITIQUES ET CITOYENS

Afin de répondre aux impératifs de soutenabilité de nos finances publiques – exposés plus tôt dans cette note – des mesures d'économies devront donc être mises en œuvre. **Nous en identifions près d'une quarantaine** – relatives notamment aux retraites, à la santé, à l'efficacité de l'État, aux collectivités territoriales, aux dépenses fiscales, à la fonction publique, mais aussi aux politiques publiques en matière d'emploi et de logement – susceptibles de générer pour plus de **150 Md€ d'économies**. Pour toutes ces mesures d'économie, l'impact budgétaire affiché ci-dessous dépend bien évidemment de la nature des mesures mais aussi de la rapidité de leur mise en œuvre.

Agrégées, ces mesures d'économies dépassent légèrement ce qu'il est nécessaire de mettre en place pour assurer la soutenabilité des finances publiques. Elles seront bien sûr, chacune, l'objet d'arbitrages politiques. Notons toutefois qu'appliquées en totalité, elles pourraient permettre de financer une part significative des efforts en faveur de la transition écologique et de la remontée en puissance de l'appareil de défense français.

Tableau n° 5 : les mesures identifiées catégorisées par thème

Mesures	En Md €	En point de PIB	Horizon
Reculer l'âge minimal de départ jusqu'à 66 ans à l'horizon 2050.	30	1,0	2050
Désindexer toutes les pensions de retraite pendant 4 ans.	29	1,0	2029
Désindexer toutes les pensions des régimes spéciaux de retraite pendant 10 ans.	1,2	0,0	2035
Meilleure efficacité de la répartition de l'offre de soin sur le territoire.	3,0	0,1	2035
Adaptation des réseaux de santé pour désengorger les urgences des hôpitaux.	0,4	0,0	2028
Meilleure répartition territoriale de l'appareillage relatif à l'imagerie médicale.	0,1	0,0	2028
Meilleure articulation des soins de ville et des soins hospitaliers pour renforcer l'ambulatoire.	1,8	0,1	2035
Réduction de la durée moyenne des séjours en maternité pour un accouchement par voie basse sans complication.	0,4	0,0	2028
Meilleure articulation entre assurance maladie obligatoire et complémentaires en matière de coûts de gestion.	1,7	0,1	2030
Atteindre un taux de 85 % de génériques par rapport aux princeps et révision des marges de certains médicaments.	3,0	0,1	2030
Insuffisance rénale chronique terminale : favoriser des prises en charge plus efficaces.	1,3	0,0	2030
Système de tarification plus performant.	2,9	0,1	2030
Économies sur les dispositifs médicaux (franchise d'un euro sur les dispositifs médicaux – plafonnée à 50 €, baisses de prix et des remises de la part des fournisseurs, mettre en cohérence avec les recommandations sanitaires et les prescriptions...).	0,5	0,0	2028
Limiter le coût des affections de longue durée (ALD), en augmentant les franchises sur les transports de patients, supprimant ou réduisant de l'exonération de ticket modérateur sur certains actes et produits à service médical rendu faible ou limité, créant un ticket modérateur sur les dépenses en lien avec les ALD, en recentrant les critères de sévérité sur les situations médicales les plus graves et les traitements les plus coûteux, en actualisant la liste des ALD en la réduisant, en renforçant le contrôle des prescriptions.	2,7	0,1	2028
Lutte contre la fraude.	2,0	0,1	2030
Accroissement de la télémedecine (hospitalisations et transports sanitaires évités), voire lutte contre la non-absorption des traitements.	3,8	0,1	2030
Actions sur les indemnités journalières (accroissement du délai de carence, jour de carence d'ordre public, réduction de la durée maximale d'indemnisation...).	3,2	0,1	2030
Bouclier sanitaire, avec un reste à charge plafonné à 1 000 €.	0,8	0,0	2035
Baisser les dotations aux collectivités territoriales de 25 Md € sur plusieurs années (10 % de leurs dépenses).	25	0,8	2030
Suppression de niches sociales (faire converger les taux du forfait social, appliquer le forfait social à la prime de partage de la valeur, relever le taux de la contribution de l'employeur sur les attributions gratuites d'actions de 20 % à 30 %).	2,6	0,1	2028
Diminuer les dépenses fiscales brunes (division par 2).	4,1	0,1	2028
Suppression des niches fiscales TVA dans la restauration et TVA à taux réduit sur les travaux d'amélioration des logements de plus de deux ans et division par deux du CIR pour grandes entreprises.	6,0	0,2	2028

Mesures	En Md €	En point de PIB	Horizon
Réduction des mesures de soutien de l'État aux services à la personne pour les personnes aux revenus fiscaux les plus élevés (diminution à hauteur de 10 % de l'enveloppe).	1,1	0,0	2028
Suppression d'autres dépenses fiscales, plus marginales en termes de montant, telles que celles recensées par le rapport IGF de mars 2024 (Revue de dépenses : les aides aux entreprises) et non mentionnées ci-dessus (réduction d'impôt sur le revenu appliqué aux entreprises adhérentes d'un organisme de gestion agréé, crédit d'impôt pour les entreprises de création de jeux vidéo, relevant le taux d'impôt sur les sociétés appliqué aux bénéfices issus d'actifs de la propriété intellectuelle de 10 % à 15 %, réduction d'impôt accordée aux particuliers investissant dans un fond commun de placement dans l'innovation (FCPI) ou dans un fonds d'investissement de proximité (FIP), tarifs réduits d'accise sur l'électricité aux seules installations industrielles électro-intensives).	0,6	0,0	2028
Assujettir à l'impôt sur le revenu des indemnités journalières (IJ) à 50 % (0,3 Md €) ou 100 % (0,6 Md €) (rapport IGF-IGAS Revue de dépenses relative aux affections de longue durée – pour un dispositif plus efficient et équitable, juin 2024 ; chiffrage à terme moyen entre le montant minimal et le montant maximal recommandé par le rapport) et suppressions ou limitations des avantages fiscaux et sociaux pour les alternants ainsi que pour les entreprises concernant la taxe d'apprentissage.	1,6	0,1	2028
Suppression de la niche fiscale d'abattement de 10 % sur le montant des pensions des retraités et autres (y compris les pensions alimentaires) et convergence du taux de CSG des retraités vers le taux des revenus d'activités, après le seuil du taux réduit de CSG.	8,4	0,3	2028
Réduire de 1 départ à la retraite sur 2 les effectifs de la fonction publique d'État sur 4 ans.	2,7	0,5	2030
Refonte des modalités de la gestion des absences des enseignants.	0,4	0,0	2030
Instauration d'un 2 ^e et 3 ^e jours de carence dans la fonction publique et mise en place d'un taux de remplacement à 90 % de la rémunération en arrêt maladie en lieu et place du plein traitement actuellement en vigueur (en congé maladie ordinaire pour les fonctionnaires et en congé de maladie d'un agent contractuel pour les contractuels ; chiffrage hors FPT, dont le chiffre participerait aux efforts des collectivités retenus ci-dessus).	0,8	0,0	2028
Suppression des missions d'accompagnement des entreprises proposées par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) à travers leurs missions de service public et Bpifrance à travers son activité d'accompagnement (y compris celle portée par le plan Quartier 2030).	0,8	0,0	2028
Limiter les rémunérations outre-mer (diminution de 33 % du surcoût).	0,6	0,0	2035
Faire converger la prise en charge de l'apprentissage au CFA en rapport avec les coûts réels (diminution de 10 % des aides aux CFA pour converger vers leurs coûts réels).	0,6	0,0	2030
Rénover le système de financement des contrats d'apprentissage en cadrant le niveau de financement État et en renforçant la participation des branches.	0,4	0,0	2030
Diminution du plafond de versement de l'indemnisation chômage à 4 000 € au lieu d'un peu plus de 7 000 €.			2028
Restreindre le régime des intermittents du spectacle aux « vrais » intermittents du spectacle.	0,2	0,0	2028

Mesures	En Md €	En point de PIB	Horizon
Réduire la durée d'indemnisation de l'assurance chômage en harmonisant les périodes de conjoncture défavorable sur les périodes de conjoncture favorable.	2,3	0,1	2028
Ajuster l'accompagnement des personnes sans emploi en fonction de l'éloignement de l'emploi (en ciblant cet accompagnement sur les jeunes, en limitant les créations d'emplois francs et en diminuant l'enveloppe des prestations externalisées à France Travail).	0,6	0,0	2028
Désindexer les APL pendant 4 ans.	1,1	0,0	2030
Scénario de découplage géographique total ajusté de sorte qu'aucune zone ne soit avantagée.	1,3	0,0	2028
Supprimer les APL pour les étudiants rattachés au foyer fiscal parent.	0,1	0,0	2028
Intégrer au revenu fiscal les avantages aujourd'hui implicite liés aux loyers plus bas du logement social.	1,8	0,1	2028
	151,0	5,4	2034

Il est important de préciser que les mesures présentées ci-après sont des exemples ayant vocation à fournir quelques ordres de grandeur dans un contexte politique contraint et quelques éléments d'arbitrages à venir. Elles relèvent d'une logique d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique ou de celle plus structurelle de la redéfinition du rôle de notre État-providence. Elles ne sont pas des recommandations de mesures d'économies soutenues, seules ou collectivement, par l'Institut Montaigne. Elles s'inscrivent toutefois dans la droite ligne des opérations de décryptage menées par l'Institut – telles que Présidentielle 2022 ou Législatives 2024 – et présentent une réelle fiabilité en matière de chiffrage. Un tel exercice a pour vocation de saisir l'importance de l'effort budgétaire que cette ambition politique exigerait.

Pour autant, cette liste n'est absolument pas exhaustive et certaines de ces mesures, dans le contexte actuel et en l'absence d'évaluation préalable, ne sont pas nécessairement souhaitables. D'autres, en revanche, font l'objet d'un relatif consensus s'agissant de leur utilité – nombre de rapports d'inspection de l'État les ont identifiées – mais n'ont jamais été mises en œuvre. La plupart d'entre elles sont en effet de nature à provoquer des oppositions politiques fortes de la part de toutes les parties prenantes : la fonction publique, les élus locaux, les entreprises, les partis et représentants politiques, les syndicats ou encore

les citoyens. **À des fins de pédagogie, nous avons détaillé certaines de ces mesures aux économies potentiellement significatives ainsi que les oppositions politiques diverses qu'elles suscitent depuis des années.**

3.3. LES DÉPENSES DE RETRAITES ET DE SANTÉ : LA CLÉ DES ARBITRAGES POUR RÉTABLIR NOS FINANCES PUBLIQUES

a. Les retraites : un objet social et politique majeur qui pèse massivement sur les dépenses publiques

*Les retraites représentent un quart
de la dépense publique française*

Les dépenses de retraites représentent près d'un quart des dépenses publiques et plus de la moitié des prestations sociales en France. Au regard des évolutions démographiques du pays, ces dépenses conserveront un rythme d'évolution dynamique dans les années qui viennent⁴⁹ et constituent la catégorie de dépenses qui contribue le plus à l'augmentation des dépenses publiques. Au regard du volume d'économies à attendre sur l'ensemble des administrations publiques, la prise en compte de ces prestations pour identifier les potentielles économies est inévitable.

De surcroît, en dépit de la réforme de 2023, les dépenses de retraites vont rester à un niveau très élevé comparativement aux autres pays européens (*cf. ci-dessus*) et plus généralement de l'OCDE. Seules la Grèce et l'Italie ont des dépenses de pensions plus élevées au sein des 27 pays de l'Union européenne et des 38 pays de l'OCDE⁵⁰. Les projections du

⁴⁹ Source : estimation avec les comptes CFAP 2022 (risques vieillesse + survie) publiés par Eurostat et SOCX publiés par l'OCDE.

COR⁵¹ montrent par ailleurs que, malgré le recul de l'âge légal à 64 ans, les dépenses de retraites ne diminueront pas en part de PIB dans les prochaines années et décennies.

Les dépenses de retraites dépendent de deux facteurs : le nombre de retraités – qui lui-même dépend de l'âge effectif moyen de départ à la retraite et de la durée de vie à la retraite – et le niveau moyen des pensions versées. Sur ces deux facteurs, les conditions des régimes de retraites en France restent particulièrement favorables par rapport aux autres pays européens ou de l'OCDE. Le maintien de ces conditions induit un coût global pour la société, qui se traduit par de forts taux de prélèvements obligatoires⁵².

De fait, la population active en France porte et finance plus lourdement la charge des retraites que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Cet aspect est généralement caractérisé par un taux de dépendance⁵³ important qui est aujourd'hui le 4^e plus élevé des pays de l'OCDE.

⁵⁰ Comme le montre le rapport du COR de juin 2023.

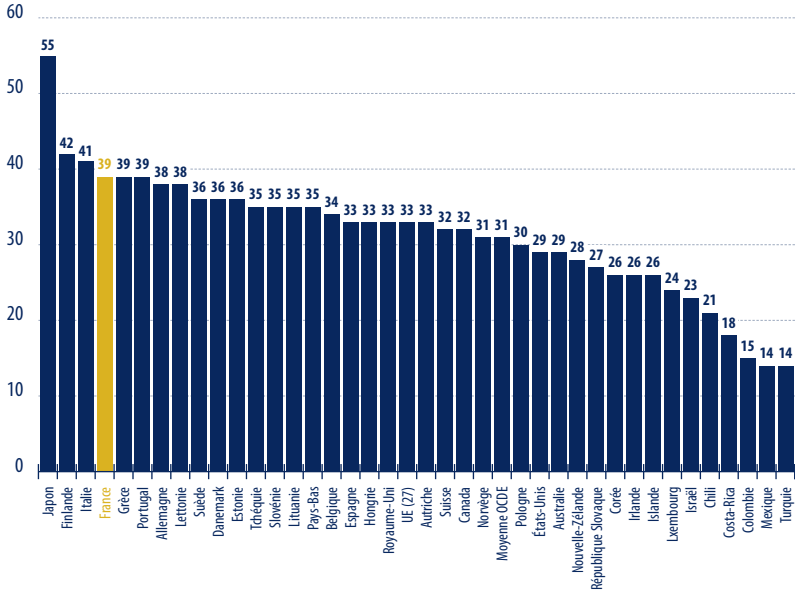
⁵¹ Rapport de juin 2023.

⁵² Le taux de cotisation sociale employeur en France est l'un des plus élevés de l'OCDE.

⁵³ Le rapport entre la population des personnes "âgées" (plus de 65 ans) et celle en âge de travailler (entre 24 et 65 ans).

Graphique n° 7 : ratio de dépendance

(nombre de personnes de plus de 65 ans divisé par nombre de personnes de 20 à 64 ans)

Source : OCDE, *Panorama des pensions*, 2023.

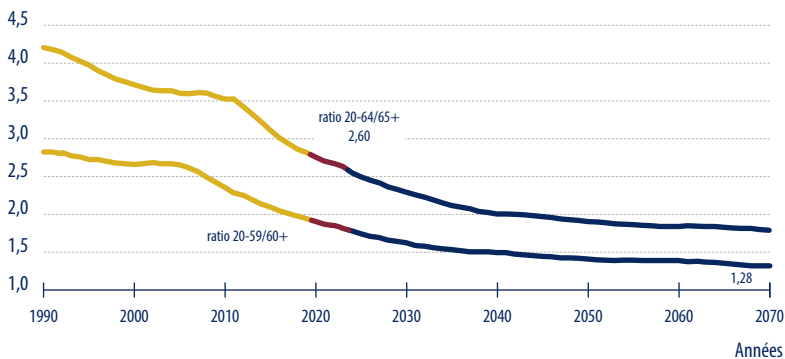
Enfin, malgré la réforme des retraites 2023, l'âge d'ouverture des droits à la retraite en France va rester très largement inférieur à la plupart des pays de l'OCDE et en particulier à nos principaux grands voisins européens. Cet âge, de 62 ans aujourd'hui et de 64 ans en 2032, est déjà de 67 ans en Italie et aux Pays-Bas, de 66 ans au Royaume-Uni, en Allemagne, en Espagne⁵⁴. Cet âge d'ouverture des droits est donc supérieur d'au moins deux ans chez nos principaux voisins, alors même que l'espérance de vie en France leur est supérieure⁵⁵.

⁵⁴ Cf. Rapport du COR de juin 2023, Figure 5.C.

⁵⁵ Cf. Rapport du COR de juin 2023, Figure 5.D.

La réforme des retraites adoptée en 2023 ne sera pas suffisante pour améliorer le taux de dépendance, qui devrait continuer de se dégrader dans les années à venir, ce qui conduit à alourdir structurellement, toutes choses égales par ailleurs, la charge des pensions sur les actifs et donc à dégrader la situation économique française sous-jacente⁵⁶. De fait, la dégradation de ce ratio de dépendance risque de créer une forte inégalité intergénérationnelle entre les retraités d'aujourd'hui et les futurs retraités de demain d'une part et les retraités d'après-demain d'autre part.

Graphique n° 8 : évolution du ratio démographique en France sur le passé et l'avenir
(y compris réforme des retraites 2023)



- Projections 2021-2070, scénario central
- Bilan démographique 2022, observé
- Bilan démographique 2022, provisoire

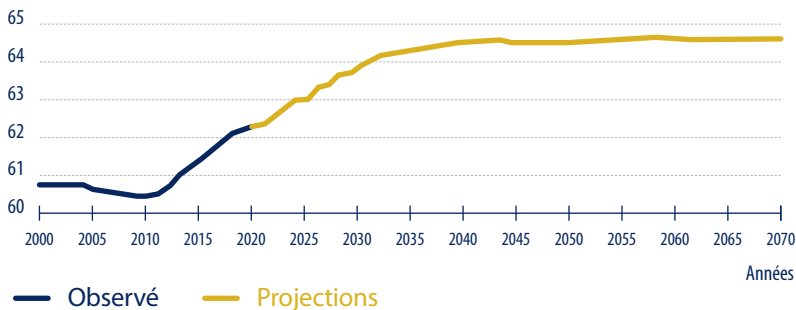
Source : COR, rapport 2023 sur la base des estimations de population de l'Insee (provisoire 2021-2023) et projection de population 2021-2070.

⁵⁶ Cette dégradation risque d'être amplifiée par le moindre taux de fécondité observé au cours des dernières années qui n'est vraisemblablement pas totalement pris en compte dans le graphique n° 8.

En effet, malgré la réforme des retraites de 2023, l'âge de la retraite stagnera à partir de 2032, alors que le ratio démographique continuera de se dégrader.

Graphique n° 9 : âge de départ à la retraite

(observé et projeté avec la réforme des retraites 2023)



Source : COR, rapport 2023 sur la base de travaux Drees, modèle Trajectoire, hypothèses COR 2023.

La désindexation des pensions de retraites et le recul de l'âge légal généreraient respectivement 29 et 30 Md€ d'économies

Mesure	En Md €	En point de PIB	Horizon
Reculer l'âge minimal de départ jusqu'à 66 ans à l'horizon 2050	30	1,0	2050
Désindexer toutes les pensions de retraite pendant 4 ans	29	1,0	2029
Désindexer toutes les pensions des régimes spéciaux de retraite pendant 10 ans	1,2	0,0	2035

L'impact de la charge des pensions de retraites sur les finances publiques ne peut être allégé que par la mise en œuvre, de manière concomitante ou non, de deux principales mesures.

La première, à court-terme, pourrait être de geler l'indexation des retraites sur l'inflation. En France, la loi en vigueur prévoit l'indexation des pensions de retraite sur l'inflation⁵⁷. Il est en revanche tout à fait possible d'établir une sous-indexation des retraites voire un gel de l'indexation même si cette mesure pourrait avoir un effet macroéconomique immédiat en matière de baisse de la consommation des retraités. Les pensions de retraite ont par exemple été revalorisées par le passé en dessous de l'inflation lors du premier quinquennat d'Emmanuel Macron, puis systématiquement indexées à partir du second, conformément à une promesse du président-candidat. Dans le cadre de son opération des Législatives 2024, l'Institut Montaigne avait procédé à un chiffrage d'une poursuite stricte de cette politique jusqu'à la fin du quinquennat et mécaniquement, les économies que pourraient permettre une inflexion du cap. Dans un scénario d'inflation tendanciel (1,75 % d'inflation chaque année⁵⁸), reprenant les projections de la Banque de France, le coût d'une telle mesure pour les finances publiques est estimé à **29 Md€ sur 4 ans**.

Une deuxième mesure, plus engageante à long-terme, consisterait à reculer l'âge minimal de départ à la retraite à l'horizon 2050. Au regard des données évoquées plus haut, une nouvelle réforme semble indispensable, sauf à accentuer le déséquilibre financier du système, qui ne pourra être corrigé autrement que par de la dépense. Dans son onzième avis annuel remis le lundi 15 juillet, le comité de suivi des retraites avait d'ailleurs estimé que « *de nouvelles mesures seront à envisager à plus ou moins brève échéance* » afin de sauver le système par répartition.

⁵⁷ [Article L. 161-25 – Code de la sécurité sociale](#).

⁵⁸ *Hypothèse correspondant à celle du dernier programme de stabilité d'avril 2024 de la France, considérée comme réaliste par le Haut conseil des finances publiques (Avis n° HCFP-2024-2).*

Économiquement parlant, une telle mesure permettrait en effet une amélioration du taux de dépendance, et conséquemment du solde du système de retraite à moyen terme. La logique est assez mécanique. En effet, en reculant l'âge de départ à la retraite, le nombre de retraités diminue et corollairement les dépenses associées. À l'inverse, certaines dépenses associées au vieillissement de la population active augmenteraient⁵⁹. L'accroissement de la population active et l'augmentation graduelle du taux de personnes de plus de 60 ans au travail conduirait à augmenter la croissance potentielle ainsi que les recettes des administrations publiques (et notamment de cotisations sociales). **Mise en œuvre, cette mesure de recul d'âge légal permettrait, à l'horizon 2035, un impact de l'ordre de 0,5 point de PIB, soit 15 Md€ d'économies. À plus long terme, l'effet pourrait être de 1,5 point de PIB.**

Avec de telles réformes, la part des dépenses de retraites dans le PIB diminuerait de près de 2,5 points de PIB. Ceci ramènerait les dépenses de retraites en proportion du PIB en France juste un peu au-dessus de ses grands voisins européens (aux environs de 12 points de PIB contre 11,6 points de PIB en moyenne pour nos grands voisins européens en 2022⁶⁰). Le financement des retraites, essentiellement sous forme de prélèvements obligatoires et en particulier de cotisations sociales, ne pèserait donc plus sur l'économie française par rapport aux autres pays européens et donc sur le taux de chômage⁶¹.

À plus long terme, il pourrait être pertinent de fixer une règle générale visant à préserver l'équilibre financier du système des retraites. Cette règle pourrait consister à stabiliser la part des dépenses de retraites dans le PIB à un niveau prédéfini grâce à une modulation automatique

⁵⁹ *Dépenses d'assurance chômage pour les personnes qui ne seraient plus à la retraite et assurance accident du travail en particulier.*

⁶⁰ *Moyenne des dépenses de retraite dans le PIB des 5 pays suivants : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas.*

⁶¹ *L'impact des réductions de cotisations sociales, Pierre Cahuc, André Zylberberg, 2008 (https://shs.hal.science/file/index/docid/256205/filename/Reductions_cotisations_sociales_CZ.pdf) notamment...*

de l'âge d'ouverture des droits et de la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein⁶². **Le système néerlandais, notamment, repose sur ce mécanisme. Il prévoit une indexation automatique de l'âge légal de départ à la retraite en fonction de l'espérance de vie, entraînant un recul moyen de 8 mois chaque année.** Une étude de Mercer⁶³, qui classe le système de retraite néerlandais comme le plus performant et durable au monde, devant l'Islande et le Danemark, renforce l'idée que ce type d'indexation peut efficacement conjuguer équité et viabilité financière. Pour le cas français, des ajustements pourraient être envisagés : l'indexation pourrait par exemple se fonder sur l'espérance de vie sans incapacité calculée par la DREES. De même, les systèmes de retraites appliqués aux Pays-Bas, au Danemark ou en Suède se fondent sur un régime de base avec des compléments en fonds de pension professionnels ou étatiques, permettant leur résilience économique et financière.

*Contraintes politiques des mesures
d'économies sur les retraites*

Les mesures d'économies liées aux retraites sont politiquement très délicates à mettre en œuvre en raison d'une forte opposition chez les citoyens Français et d'une stratégie électoraliste au sein de la classe politique.

Le gel des pensions a déjà été décidé en 2014 et 2016 sous le quinquennat de François Hollande. L'inflation était toutefois relativement basse (moins de 0,5 % selon l'Insee) et la mesure n'avait eu que peu d'effet. Une désindexation temporaire des pensions a également été réalisée en 2019 (0,3 % d'indexation malgré une inflation à 1,5 %) sous le 1^{er} quinquennat

⁶² Ce niveau pourrait aussi être fondé sur le PIB potentiel afin de ne pas soumettre les futurs retraités aux fluctuations économiques.

⁶³ Mercer, CFA Institute Global Pension Index, 2023.

d'Emmanuel Macron et avait suscité quelques vives réactions de l'opposition. Les niveaux d'inflation de 2023 puis de 2024 étant bien plus élevés qu'à l'époque (près de 2,2 % en juin 2024), le Nouveau Front populaire (NFP), le Rassemblement national (RN) et les Républicains (LR) se sont successivement prononcés en défaveur d'une telle mesure, représentant une « ligne rouge » absolue dans le cadre de la campagne des élections législatives anticipées de juin 2024. **L'inscription d'une telle mesure dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025 – non soutenue par la majorité présidentielle – serait certainement menacée d'un risque de motion de censure probablement votée par les groupes politiques d'opposition à l'Assemblée nationale. L'impopularité politique d'une telle mesure s'explique notamment pour des raisons électorales : un cinquième de la population française a plus de 65 ans et son taux de participation électorale est important (79 % chez les retraités aux dernières élections législatives⁶⁴).**

Le rejet d'un recul de l'âge légal de départ est également partagé au sein de la population, en particulier chez les classes populaires, où l'espérance de vie en bonne santé est moins élevée que pour les publics aisés⁶⁵. Dans une enquête⁶⁶ publiée en février 2023, l'Institut Montaigne mettait en évidence un refus massif de la réforme, avec 94 % plaidant soit pour un maintien à 62 ans (45 %), soit un abaissement de l'âge légal de départ (49 %), malgré un attachement au travail. Si le débat afférent au financement des régimes de pension est donc toujours bien présent, il semble peu probable de voir une telle réforme se matérialiser avant la fin de la mandature.

⁶⁴ Ipsos Talan : à compléter.

⁶⁵ INED, *Les ouvriers vivent moins longtemps que les cadres : combien de temps passent-ils à la retraite et en (in)activité ?* 22 Mai 2023.

⁶⁶ « Les Français au travail : dépasser les idées reçues », Enquête, Institut Montaigne, février 2023.

b. La santé : pierre angulaire de notre modèle social français et de la dépense publique

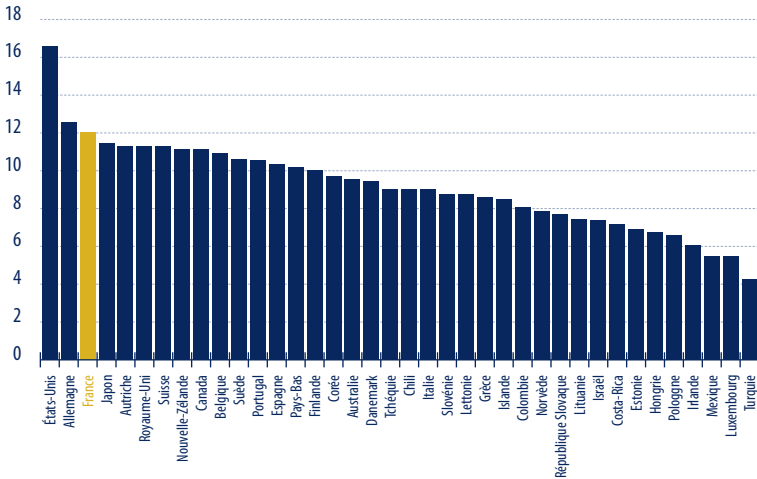
Le poids des dépenses de santé en France est plus élevé que chez nos voisins

Le poids des dépenses de santé est beaucoup plus important en France que dans la plupart des pays de l'OCDE : la France occupe ainsi la troisième place au niveau des dépenses de santé rapportées au PIB parmi les pays de l'OCDE, après les États-Unis et l'Allemagne. Jugé comme « le meilleur système de santé au monde » par l'OMS en 2000⁶⁷, force est de constater que cette déclaration n'est aujourd'hui plus valable⁶⁸ en dépit d'une progression continue des dépenses en la matière depuis plus de deux décennies et de dépenses de santé parmi les plus élevées au monde.

⁶⁷ *Measuring Overall Health System Performance for 191 Countries*, Ajay Tandon, Christopher JL Murray, Jeremy A Lauer, David B Evans, *GPE Discussion Paper Series: no. 30* EIP/GPE/EQC World Health Organization

⁶⁸ Cf. *Legatum Prosperity Index (LP index) 2023 sur la santé (20°)* ou l'indice du *The Commonwealth Fund* (la France se classe 5° sur 10 pays développés (<https://www.commonwealthfund.org/publications/fund-reports/2024/sep/mirror-mirror-2024>).

Graphique n° 10 : dépenses totales de santé des pays de l'OCDE
(en point de PIB en 2022)



Source : OCDE, comptes nationaux sectoriels de santé.

En effet, la qualité ressentie par les citoyens de l'offre de soins se dégrade graduellement, une enquête de mars 2024 montre notamment que « *Les temps d'obtention de RDV ont pratiquement doublé en cinq ans sur la plupart des spécialités : plus de 2 mois pour un cardiologue, plus de 3 mois pour un dermatologue* »⁶⁹. En outre, les inégalités d'accessibilité à des personnels libéraux de soin (notamment aux médecins généralistes ou aux chirurgiens-dentistes) apparaissent importantes et se sont dégradées au cours des dernières années⁷⁰. Ceci a pour conséquence tout à la fois un renoncement aux soins et un accroissement de la pression exercée

⁶⁹ Sondage Accès aux soins : vers une bombe à retardement de santé publique ? 18 mars 2024, FHF, IPSOS, franceinfo.

⁷⁰ DREES, accessibilité aux soins de premier recours : augmentation des inégalités d'accessibilité aux chirurgiens-dentistes et aux médecins généralistes en 2022, Communiqué de presse paru le 14/11/2023.

sur l'hôpital. Ainsi, 63 % des Français ont renoncé aux soins au cours des 5 dernières années. **De même, 54 % des Français se sont rendus aux urgences hospitalières pour pallier la difficulté de trouver un professionnel de soin alors que leurs situations ne relevaient pas d'une urgence médicale, contre 42 % en 2019⁷¹.**

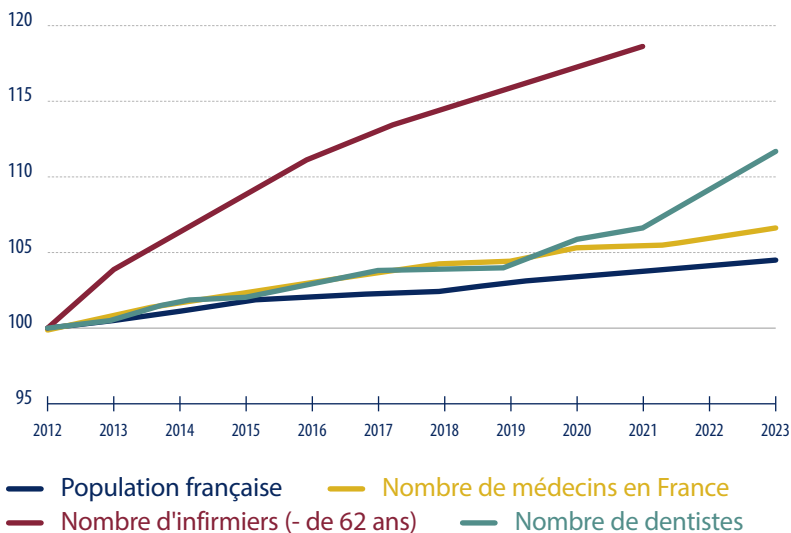
Dans un tel contexte, la notion d'économies semble de prime abord contre-intuitive au regard du déclasserement de notre système de santé. Pourtant, les données disponibles montrent que le nombre de professionnels de santé comme de médecins a augmenté au cours des 10 dernières années⁷².

⁷¹ Sondage FHF, IPSOS, franceinfo de mars 2024 précité ; ce type d'enquêtes comporte cependant des fragilités méthodologiques importantes, comme l'ont pu le démontrer certaines publications (DREES Méthodes, n° 10, août 2023, la mesure du renoncement aux soins est très sensible à la formulation des questions, Aude Lapinte).

⁷² Source : DREES, <https://drees.shinyapps.io/demographie-ps/>.

Graphique n° 11 : évolution du nombre de professionnels de santé en France en comparaison avec la population française

(entre 2012 et 2023, base 100 en 2012)



Source : ASIP-Santé RPPS, traitements Drees, données au 1^{er} janvier de l'année.

Ainsi, le nombre de médecins a davantage crû entre 2012 et 2022⁷³ que l'ensemble de la population française (+4 %⁷⁴), soit près de 50 % plus vite que l'ensemble de la population française⁷⁵. De la même manière, le

⁷³ De l'ordre de 15 000 pour atteindre de l'ordre de 230 000, soit +7 %.

⁷⁴ Source : Insee, estimations de population 2024 (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5225246#tableau-figure1>).

⁷⁵ Cette augmentation du nombre de médecin provient d'un accroissement du nombre de spécialistes et de médecins étrangers tandis que le nombre de médecins généralistes a diminué de 2 % dans le même temps, soit un écart de densité médicale moyenne des médecins généralistes de 6,5 %. Or les densités médicales dépendent des rôles des différentes professions de santé entre elles (médecins par rapport aux infirmiers, par exemple ; cf. Comparaisons internationales des médecins et infirmiers) et la proportion de médecin généraliste apparaît supérieure en France à celle de la plupart des pays de l'OCDE ; cf. Les dépenses de santé en 2022 > Édition 2023 > DREES, fiche 31 relative aux comparaisons internationales des médecins et infirmiers). Ce constat pose donc la question de l'organisation des parcours de soins, comme le montre la suite de ce rapport.

nombre d'infirmiers de moins de 62 ans a augmenté de l'ordre de 100 000 entre 2012 et 2021 (soit +19%), cinq fois plus vite que l'ensemble de la population française sur la même période. Il en est de même des kinésithérapeutes et des dentistes. Ce fort accroissement de la population des professionnels de santé, beaucoup plus important que la croissance démographique, aurait en principe dû permettre de pallier aux besoins supplémentaires liés au vieillissement de la population française sur la période, de près de 2 ans (en moyenne et en médiane)⁷⁶, facteur de besoins médicaux supplémentaires. Ce n'est pourtant pas ce qui est observé jusqu'ici.

*Près de 28 Md€ d'économies pourraient être trouvées
en renforçant l'efficience du système de soins*

La plupart des propositions d'économie énoncées ci-dessous sont documentées et permettent d'obtenir un chiffrage précis. En revanche, certaines d'entre elles ont été estimées parfois sur la base de données datant d'une dizaine d'années. Il apparaît dès lors nécessaire d'actualiser ces données pour obtenir un chiffrage pertinent et précis. La nouvelle évaluation se fait en actualisant les coûts identifiés à partir de l'évolution globale des dépenses de santé entre l'année considérée et 2025⁷⁷. Les mesures ainsi estimées sont résumées dans le tableau n° 6 en page suivante.

⁷⁶ Source : Insee, estimations de population 2024 (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381476>).

⁷⁷ En prévision, les dépenses de santé sont considérées évoluer comme le PIB.

Tableau n° 6 : les mesures estimées

Mesures	En Md €	En point de PIB
Efficience de la répartition de l'offre de soin sur le territoire	3,0	0,1
Adaptation des réseaux de santé pour désengorger les urgences des hôpitaux	0,4	0,0
Meilleure répartition territoriale de l'appareillage relatif à l'imagerie médicale	0,1	0,0
Meilleure articulation des soins de ville et des soins hospitaliers pour renforcer l'ambulatoire	1,8	0,1
Réduction de la durée moyenne des séjours en maternité pour un accouchement par voie basse sans complication	0,4	0,0
Meilleure articulation entre assurance maladie obligatoire et complémentaires en matière de coûts de gestion	1,7	0,1
Atteindre un taux de 85 % de génériques par rapport aux principes et révision des marges de certains médicaments	3,0	0,1
Insuffisance rénale chronique terminale : favoriser des prises en charge plus efficaces	1,3	0,0
Système de tarification plus performant	2,9	0,1
Économies sur les dispositifs médicaux	0,5	0,0
Limiter le coût des affections de longue durée (ALD)	2,7	0,1
Lutte contre la fraude	2,0	0,1
Accroissement de la télémédecine (hospitalisations et transports sanitaires évités), voire lutte contre la non-absorbance des traitements	3,8	0,1
Actions sur les indemnités journalières (accroissement du délai de carence, jour de carence d'ordre public, réduction de la durée maximale d'indemnisation...)	3,2	0,1
Bouclier sanitaire	0,8	0,1

La réorganisation des soins permettrait de dégager 10 Md€ d'économies

La diminution de l'efficacité du système de soins en dépit de l'accroissement du nombre de professionnels de santé en activité pose la question de l'organisation des soins sur le territoire et entre les différents acteurs du soin en France. En ce sens, quelques pistes d'économies peuvent être envisagées **en matière de réorganisation de l'offre des soins, au niveau national comme local.** Une publication de l'IRDES sur le zonage des infirmiers⁷⁸ montre que certaines mesures très incitatives avaient significativement amélioré leur répartition sur le territoire français.

Ce type de mesure, accompagné d'une nouvelle organisation des parcours de soins dans à l'instar de ce que préconise de HCAAM⁷⁹ et associé à des changements de pratique au sein de chaque corps de métiers⁸⁰, pourrait permettre un meilleur équilibrage des professionnels sur le territoire. Les professions médicales y restent pourtant défavorables. **Le surcoût de ces déséquilibres sur le territoire français avait été estimé entre 0,9 et 3,2 Md€ en 2017⁸¹ et, à titre d'exemple, à 0,1 Md€ les effets d'une meilleure répartition territoriale de l'appareillage d'imagerie médicale sur le territoire. L'accroissement de la télémédecine permettrait également des gains estimés à 2,6 Md€ (en 2017)⁸².**

Ces changements de méthodes constituent l'une des pierres angulaires de toute réforme en profondeur de la santé en France. Le HCAAM mentionnait en particulier dès 2014 que *« Le HCAAM estime que cette transformation doit être explicitement conçue comme une transformation systémique, faute de quoi l'ensemble des éléments ne sera jamais réuni pour mettre en œuvre de façon effective cette organisation centrée sur les besoins de santé de la population. [...] Il s'agit d'organiser en France un étage ambulatoire, premier contact de chaque patient avec le système de soins, appuyé et non pas concurrencé par les autres étages et au sein duquel la gradation de la prise en charge est prévue. C'est une condition nécessaire pour rééquilibrer notre système. »*⁸³

⁷⁸ « Inégalités territoriales de répartition des infirmières libérales : quel impact des restrictions à l'installation en zones sur-denses et des incitations financières en zones sous-denses ? » Fanny Duchaine, Guillaume Chevillard, Julien Mousquès (Irdes) – Questions d'économie de la santé – n° 270 – juillet-août 2022.

⁷⁹ Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), *Organiser la médecine spécialisée et le second recours, avis 2017 et 2020* ; HCAAM, *avis et rapport du HCAAM, Organisation des Soins de proximité : Garantir l'accès de tous à des soins de qualité, septembre 2022*.

⁸⁰ Cf. notamment *Cour des comptes, audit flash, juillet 2023, les infirmiers en pratique avancée : une évolution nécessaire, des freins puissants à lever*.

⁸¹ *Cour des comptes, Rapport public thématique, l'avenir de l'assurance maladie, Assurer l'efficacité des dépenses, responsabiliser les acteurs, novembre 2017*

⁸² *Même si la télémédecine s'est un peu développée depuis 2017, c'est l'estimation basse qui a été retenue dans ce chiffrage.*

⁸³ *Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), La coopération entre professionnels de santé, Avis adopté à l'unanimité lors de la séance du 10 juillet 2014.*

De la même manière, sous l'effet de l'inégale répartition de l'offre de soin, les urgences ont connu un accroissement continu et sans précédent de leur activité depuis une trentaine d'années, avec un nombre de passages multiplié par plus de deux entre 1996 et 2019 (respectivement de 10 à 22 millions d'entrées)⁸⁴. Les réseaux de santé sur les territoires gagneraient ainsi à être adaptés et parfois renforcés afin de désengorger les urgences des hôpitaux, leur permettant alors de se concentrer sur les principaux enjeux médicaux de leurs territoires et les véritables cas d'urgences. À l'instar de ce qui est mentionné dans le rapport Braun⁸⁵, les professionnels de santé pourraient donc être incités à étendre leur durée de travail sur des plages horaires pour permettre le désengorgement des hôpitaux. Le coût des urgences non pertinentes a en effet été estimé entre 0,2 et 0,4 Md€ en 2015⁸⁶.

Un renforcement de l'organisation de la composante des soins de ville permettrait en outre d'encourager le virage ambulatoire de la santé en France. En effet, le nombre d'hospitalisations en France par rapport aux autres grands pays européens est plus important et les durées moyennes de séjour sont comparativement plus élevées par rapport à ces mêmes pays européens⁸⁷.

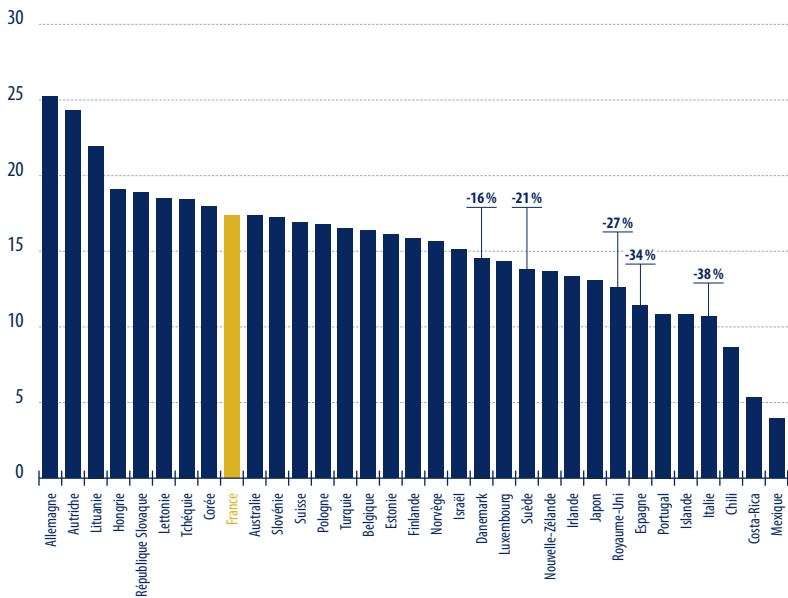
⁸⁴ Données issues de l'enquête urgences 2023 de la DREES (données 2020 et 2021 non prises en compte en raison du covid qui rend les données de ces deux années non comparables avec les années précédentes).

⁸⁵ Mission flash sur les urgences et soins non programmés, juin 2022, pilotée par le Dr François Braun, Président de SAMU-Urgences de France.

⁸⁶ Cour des comptes, Rapport public thématique, l'avenir de l'assurance maladie, Assurer l'efficacité des dépenses, responsabiliser les acteurs, novembre 2017.

⁸⁷ Source : OCDE, Utilisation des Ressources en Santé.

Graphique n° 12 : nombre d'hospitalisations pour 1 000 habitants



Source : OCDE, *Panorama des pensions*, 2023.

Or, le taux de mortalité évitable⁸⁸ en Europe est en moyenne comparable au nôtre. Les coûts des hôpitaux pourraient donc être réduits, soit par une réorganisation des soins, soit par une transformation de la manière dont les soins sont prodigués par les professionnels de santé. La Cour des comptes estimait ainsi en 2017 (sur la base de données 2014) que le virage ambulatoire de la santé en France permettrait d'économiser jusqu'à 2 Md€⁸⁹. Depuis 10 ans la situation a évolué positivement mais elle pourrait

⁸⁸ *Les dépenses de santé en 2022, Édition 2023, DREES, chapitre 32.*

⁸⁹ *Correspondant à un objectif de 500 000 programmes de retour à domicile contre 7 300 en 2014 (cf. annexe PQE du PLFSS 2017) hors maternité. En 2022, ce nombre a évolué à 193 000 selon Améli (<https://www.ameli.fr/infirmier/exercice-liberal/service-patient/prado>), en ligne avec les données présentées dans l'édition 2023 du REPPS. Le potentiel est donc de plus de 300 000.*

progresser plus nettement encore selon la Cour. Le gain additionnel serait de 1,2 Md €⁹⁰. De la même manière, la réduction de la durée moyenne des séjours en maternité pour un accouchement par voie basse sans complications (3,7 jours en moyenne en France) à hauteur de la moyenne de l'OCDE (2,8 jours en moyenne) réduirait les dépenses de 0,3 Md €⁹¹.

*Une refonte de la pratique médicale exercée
par les personnels soignants pourrait
générer 4 Md € d'économies*

Les professionnels de santé pourraient également être davantage incités à déployer les génériques dans leurs prescriptions médicalementeuses. Ainsi, la part de marché des génériques stagne depuis près d'une dizaine d'années en France et a même très légèrement diminué entre 2017 et 2021. De son côté, l'Allemagne et le Royaume-Uni imposent à leurs professionnels de santé, et en particulier aux pharmaciens, de délivrer le médicament le moins cher⁹². Le taux de prescription de génériques y atteint ainsi plus de 80%.

De surcroît, la Cour encourage dans ses rapports à accroître la concurrence entre les distributeurs afin de favoriser la compression des prix sur les génériques, à l'instar de ce que pratiquent les Pays-Bas et la Suède⁹³. En 2015 les économies dégagées par un renforcement du taux de pénétration des génériques avaient été chiffrées à plus de 2 Md €⁹⁴.

⁹⁰ Prix de 2017.

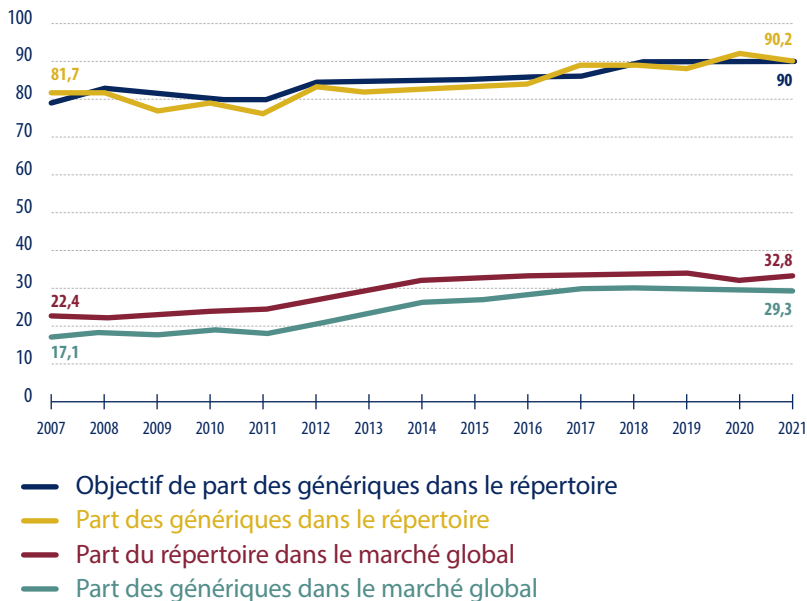
⁹¹ Cour des comptes, Rapport public thématique, l'avenir de l'assurance maladie, Assurer l'efficacité des dépenses, responsabiliser les acteurs, novembre 2017.

⁹² Une stratégie accrue sur les génériques ne doit pas se faire au prix toutefois d'une stratégie plus long terme notamment sur les molécules innovantes.

⁹³ Cour des comptes, rapport annuel sur la Sécurité sociale 2019 – octobre 2019.

⁹⁴ Sur la base de chiffres 2015 : 1,125 Md € au titre de l'accroissement du taux de pénétration des génériques et 0,8 Md € au titre de la compression des marges des différents acteurs concernés. Cour des comptes, Rapport public thématique, l'avenir de l'assurance maladie, Assurer l'efficacité des dépenses, responsabiliser les acteurs, novembre 2017.

Graphique n° 13 : taux de pénétration des génériques
(en nombre de boîtes dans le répertoire)



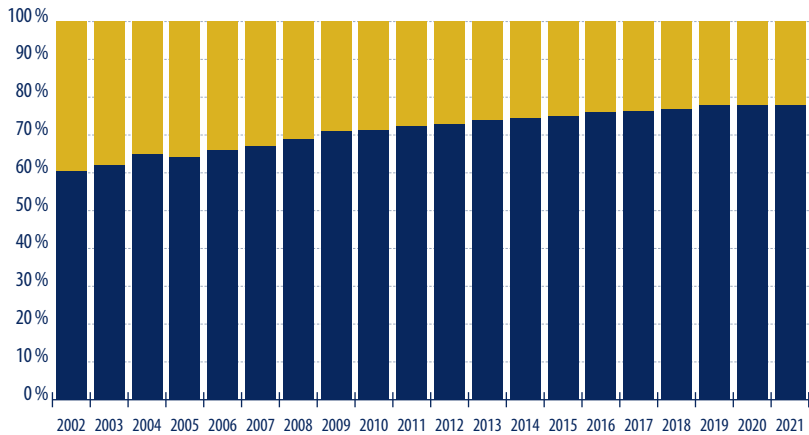
Source : REPSS, édition 2023.

Au-delà des génériques, certaines pratiques médicales pourraient être réinterrogées de manière à améliorer les soins offerts aux patients tout en réduisant les coûts engendrés. Ainsi, une prise en charge plus efficiente de l'insuffisance rénale chronique terminale permettrait de générer 0,9 Md€ d'économies⁹⁵, en privilégiant de surcroît des soins plus propices à une vie plus confortable pour les patients atteints de cette pathologie. En effet, le constat de la Cour des comptes, dressé initialement en 2015,

⁹⁵ Cour des comptes, Rapport public thématique, l'avenir de l'assurance maladie, Assurer l'efficience des dépenses, responsabiliser les acteurs, novembre 2017.

se renforce au cours du temps et les médecins privilégient les modes de traitement les plus lourds, en centre de soins spécialisés, alors que certaines options moins coûteuses et plus confortables pour les patients existent, comme le montre le graphique n° 14 ci-dessous.

Graphique n° 14 : type de traitement des dialyses



- À la maison (autodialyse et dialyse péritonéale)
- En centre spécialisé (dialyse en centre ou en unité de dialyse médicalisée)

Source : rapport d'activité REIN 2021.

Plus largement, la rémunération à la performance des pratiques et des actes médicaux pourrait être renforcée⁹⁶. Cette rémunération pourrait notamment être orientée vers la prévention, ce qui conduit généralement

⁹⁶ Cf. notamment Cour des comptes, notes thématiques, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023, Accélérer la réorganisation des soins de ville pour en garantir la qualité et maîtriser la dépense.

à générer des économies à moyen terme, ou encore sur l'articulation entre les différents professionnels de santé. Elle pourrait également favoriser l'ensemble des idées d'économies présentées ci-dessus.

Une meilleure organisation et contrôle de l'ensemble du système de soins permettrait de réaliser 14 Md€ d'économies

Les professionnels de santé devraient être davantage suivis pour leurs prescriptions. Au Danemark, les prescriptions des médecins sont contrôlées par une agence centralisée qui veille à identifier les atypiques en matière de prescription. Le cas échéant, l'agence peut restreindre voire suspendre le droit de prescription du médecin. En France, si des dispositifs contraignants pour les médecins existent – s'agissant des prescriptions d'indemnités journalières par exemple – ils ne concernent qu'une très petite fraction d'entre eux, estimée à 0,1 % en 2016-2017⁹⁷. Afin de limiter les arrêts maladie de complaisance – les indemnités journalières ont augmenté de 50 % entre 2017 et 2022⁹⁸ – plusieurs mesures peuvent être identifiées (accroissement du délai de carence, jour de carence d'ordre public, réduction de la durée maximale d'indemnisation...) pour une économie totale 3,2 Md€. Certaines mesures ont par ailleurs déjà été prises en ce sens, notamment dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024 dans le cadre des téléconsultations. De la même manière, des économies pourraient être identifiées sur le transport sanitaire (0,1 Md€, mais qui constitue vraisemblablement une source d'économies beaucoup plus importante à moyen terme)⁹⁹.

⁹⁷ *Cour des comptes, rapport annuel sur la Sécurité sociale 2018 – octobre 2018.*

⁹⁸ *Cour des comptes, rapport annuel sur la Sécurité sociale 2024 – mai 2024, l'indemnisation des arrêts de travail pour maladie du régime général : une dépense à maîtriser, une réglementation à simplifier.*

⁹⁹ *Cour des comptes, rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale 2019, octobre 2019 – Mesure d'économie non prise en compte dans le chiffrage total des mesures présentées.*

De la même manière, la lutte contre la fraude à l'assurance maladie (facturations indues ou remboursements à tort de frais de santé) pourrait être renforcée et permettrait de dégager de l'ordre de 2 Md€ d'économies¹⁰⁰. Par ailleurs, les mécanismes de rémunération des établissements de soins et des professionnels de santé apparaissent largement perfectibles, en incitant parfois à la multiplication des actes de soin et, donc, en accroissant les coûts des soins pris dans leur ensemble. Leur rationalisation pourrait générer d'importantes économies (évaluées à 2 Md€ en 2017).

Certaines mesures pourraient inciter les différentes parties prenantes à engager de nouvelles économies en limitant la fraude et en désincitant les usagers à recourir à certains types de soin, parfois de moindre efficacité. Ainsi, l'IGF et l'IGAS recommandent de mettre en place une franchise sur les dispositifs médicaux et de renforcer les contrôles de cohérence entre les recommandations sanitaires et les prescriptions¹⁰¹. De la même manière, ces organismes de contrôle estiment que le coût de la gestion des affections de longue durée, qui représente un peu moins de la moitié des dépenses publiques de santé en France, pourrait être significativement réduit en augmentant les franchises sur les patients, en contrôlant davantage les prescriptions, en ne finançant plus certains actes médicaux à faible valeur ajoutée et enfin en réduisant la liste des ALD¹⁰².

Une mesure d'économie supplémentaire, très structurante dans la manière de concevoir le rôle des différents acteurs du financement des soins en France, correspondrait à la mise en place d'un bouclier sanitaire¹⁰³. La consommation des biens et services de santé en France

¹⁰⁰ *Cour des comptes, les enjeux structurels pour la France, décembre 2021, santé : garantir l'accès à des soins de qualité et résorber le déficit de l'assurance maladie ; cette estimation de la fraude correspond, selon la Cour des comptes, à une estimation basse et elle est donc reprise telle quelle comme chiffrage de cet élément d'économies.*

¹⁰¹ *Rapport IGF-IGAS de mars 2024, Revue de dépenses : les dispositifs médicaux.*

¹⁰² *Rapport IGF-IGAS Revue de dépenses relative aux affections de longue durée – pour un dispositif plus efficient et équitable, juin 2024.*

¹⁰³ *Les chiffres et données de ce paragraphe sont issus de la fiche de Fipeco du 05/02/2024, Les notes d'analyse, VIII Assurances sociales et redistribution, 4) Pourquoi faut-il mettre en place un bouclier sanitaire ? par François ECALL.*

(285 Md€ selon les comptes de la santé en 2022) est financée à 80 % par les assurances obligatoires, 13 % pour les organismes d'assurances complémentaires et 7 % par les ménages. L'idée du bouclier sanitaire est de plafonner le reste à charge afin de limiter les coûts trop importants pour tous les ménages et en particulier les plus défavorisés. En effet, les patients dont les restes à charge sont dans le 1 % les plus élevés payent 5 400 € sur un an, risquant de conduire certains ménages à se priver de soins essentiels. Ce reste à charge est bien sûr beaucoup plus important en part du revenu pour les ménages modestes (2,8 % des revenus du décile de revenu les moins élevés) que pour les ménages plus favorisés financièrement (0,6 % des revenus du décile de revenu les plus élevés). Le système actuel apparaît donc comme particulièrement inégalitaire.

L'application d'un seuil maximal de reste à charge en fonction du revenu constituerait une solution qui permettrait aux ménages d'être protégés en cas de soins lourds. En revanche, tous les actes médicaux pourraient se voir attribuer une franchise et/ou un forfait de contribution, dans la limite d'une fraction prédéterminée du revenu, ce qui désinciterait les ménages à surconsommer des actes ou biens médicaux. C'est cet effet incitatif qui conduirait à générer des économies significatives sur l'assurance maladie.

La mise en place d'un bouclier sanitaire générerait donc des économies à hauteur des franchises et/ou des forfaits par acte et du plafond de contribution par rapport au revenu retenus¹⁰⁴. Dans cette optique, il est retenu dans ce cadre une économie de 0,8 Md€¹⁰⁵. Au-delà de générer des économies, cette réforme renforcerait l'équité du système d'assurance maladie actuel et conduirait à limiter les renoncements au soin et donc à renforcer la situation sanitaire de la population.

¹⁰⁴ Document de travail de la DG Trésor, numéro 2012/04 – Décembre 2012, Évaluation de modifications du système de remboursement des soins, enseignements de la maquette ISIS, Grégoire de Lagasnerie.

¹⁰⁵ Avec un reste à charge plafonné à 1000€ (rapport IGF-IGAS Revue de dépenses relative aux affections de longue durée - pour un dispositif plus efficient et équitable, juin 2024).

Elle inciterait par ailleurs davantage les Français à adopter des comportements préventifs.

Ces économies ne devraient pas être, en principe, le prétexte à des revalorisations salariales et tarifaires de la part des professionnels de santé, qui risqueraient de réduire très largement les économies présentées ci-dessus. En particulier, la rémunération des médecins rapportée au salaire moyen en France apparaît plutôt dans la moyenne de celle des pays de l'OCDE¹⁰⁶. Par ailleurs, le salaire des infirmiers est comparable avec celui de l'Allemagne¹⁰⁷.

Contraintes politiques des mesures d'économies sur la santé

Les enjeux du système français de santé sont essentiellement devant nous et doivent correspondre à un réel engagement de tous, et en particulier de la part des professionnels de santé qui devront porter des réformes profondes de l'organisation de leurs métiers.

Ainsi, comme le notent deux membres du HCAAM : « Malgré des efforts constants, notre système a peu bougé dans ses grandes caractéristiques héritées des réformes des années 1960-1970. Ce modèle, orienté vers une approche curative et individuelle de la santé, peine à se transformer pour répondre aux nouveaux besoins de la population qui résultent de la transition démographique et épidémiologique. »¹⁰⁸ Le HCAAM, dans un avis de 2014, mentionne également toute l'ampleur politique du sujet,

¹⁰⁶ Source : *Health at a Glance: Europe 2022* – © OECD 2022.

¹⁰⁷ IDRES, rapport n°590, mars 2024, *Comparaison des dépenses de santé en France et en Allemagne*, Sarah Minery et Zeynep Or : « [Après le Ségur de la santé,] On constate ainsi un rapport au salaire moyen assez similaire dans les deux pays : la rémunération mensuelle brute moyenne des aides-soignants en Allemagne en 2021 était inférieure au salaire moyen brut dans le pays, tandis que celle des infirmiers était équivalente au salaire moyen ».

¹⁰⁸ *Actualité et dossier en santé publique (adsp) n° 107* juin 2019, *Organiser les soins de proximité : une priorité*, Anne-Marie Brocas, Présidente du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM), Sandrine Danet, Médecin spécialiste en santé publique, chargée de mission, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM).

qui nécessite un consensus à la hauteur des constats dressés : « Mais avant toute chose, le HCAAM estime que la mise en place d'un nouveau modèle constitue une exigence qui doit être portée politiquement dans la durée. »¹⁰⁹

En effet, l'ensemble de ces mesures d'économies sont intrinsèquement liées à la mise en œuvre de multiples réformes conçues et adoptées en silo et non de manière systémique. Or, les tendances corporatistes de certains acteurs, les difficultés d'accès aux soins de nombreux citoyens, les difficultés de recouvrement, la complexité de l'homogénéisation de l'offre ou encore le changement de pratiques ne peuvent être décidés dans le cadre d'un unique projet de loi. L'enjeu aujourd'hui est donc de construire une stratégie de santé publique et pertinente à long terme et cohérente en matière d'objectifs de santé et de financement en prenant en compte l'ensemble des acteurs afin d'assurer l'acceptabilité et la pérennité des mesures avancées. **Pour ce faire, une programmation d'une politique de santé pluriannuelle est nécessaire et doit devenir la pierre angulaire de notre système de santé grâce à une stratégie affirmée, permise par une gouvernance repensée et concrétisée par un volet budgétaire crucial**¹¹⁰.

¹⁰⁹ HCAAM : *La coopération entre professionnels de santé, Avis adopté à l'unanimité lors de la séance du 10 juillet 2014.*

¹¹⁰ Institut Montaigne, *Politique de santé : pour une stratégie pluriannuelle, septembre 2024.*

3.4. AUTRES CATÉGORIES DE DÉPENSES SUR LESQUELLES IL EST POSSIBLE DE RÉALISER DES ÉCONOMIES SIGNIFICATIVES

a. Les dotations des collectivités territoriales

La France se distingue par un poids croissant et continu de la dépense publique locale

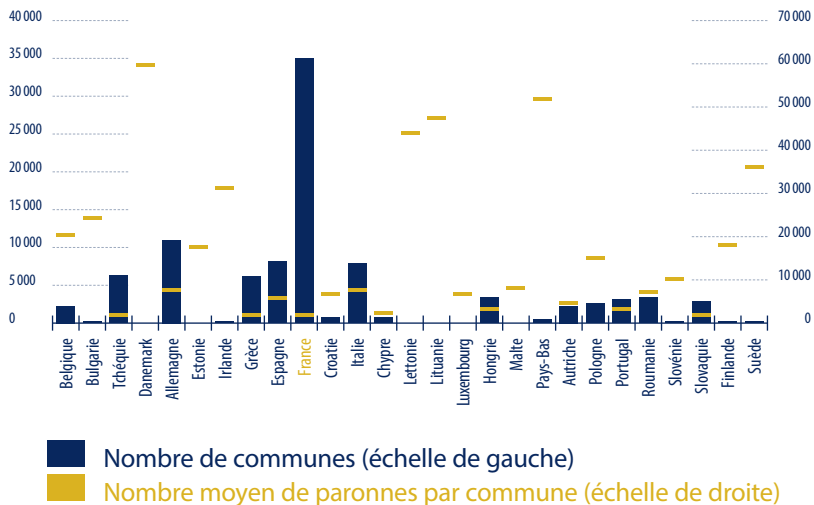
Le poids des dépenses du secteur local en France, comprenant les collectivités territoriales et leurs administrations satellites, représente 313 Md€, soit près de 20% de la dépense publique. À la différence de l'État, les dépenses des administrations locales sont en très grande partie constituées de dépenses de fonctionnement au sens large¹¹¹.

Les dépenses des administrations publiques locales ont augmenté de 2,8 points de PIB entre 1980 et 2022, soit un accroissement de la part de la dépense publique locale dans le PIB de +33 % (même si cette dernière est pour moitié due à la décentralisation des compétences de l'État). **De manière concomitante, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté – hors effets de la décentralisation – de pratiquement 50 % en un peu plus de 25 ans, soit près de 10 points de plus que les effectifs de la fonction publique hospitalière et 6 fois plus que la fonction publique d'État.** Cet accroissement significatif ne se matérialise toutefois pas par l'évaluation ou l'observation objective d'un supplément de services rendus par les collectivités locales. Cette tendance a toutefois été sans doute limitée ces dernières années par l'introduction d'une harmonisation du temps de travail¹¹² des agents des collectivités locales par rapport aux autres administrations, qui était parfois largement inférieur au temps de travail légal¹¹³.

¹¹¹ Les dépenses de fonctionnement courant et les dépenses de rémunération du personnel représentent ainsi (en 2023) près de la moitié des dépenses des administrations locales et les dépenses de fonctionnement courant de l'ordre de 40 % des dépenses de fonctionnement courant des administrations publiques.

Cette hausse tendancielle du poids des finances publiques locales peut-être corrélée à une forme d'inefficience de l'organisation administrative territoriale à travers un enchevêtrement et une illisibilité de compétences entre les différents échelons locaux. Cette complexité administrative est significative au regard de la situation chez nos voisins européens puisque la France compte, à elle seule, la moitié des collectivités territoriales de l'Union européenne.

Graphique n° 15 : nombre de communes et nombre moyen de personnes par commune dans les pays européens



Source : Eurostat, LAU, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>.

¹¹² La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique impose désormais pour tous les agents du secteur public un temps de travail de 1607 heures (hors métiers à sujétions particulières), comparable au reste de la fonction publique ainsi qu'à celui du secteur privé. La mise en place de cette règle a vraisemblablement contribué à limiter les recrutements depuis 2019 (+0,2 % par an en moyenne par an depuis lors, contre environ en moyenne +0,8 % sur la douzaine d'années précédant cette loi).

¹¹³ Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique, Philippe Laurent, mai 2016.

*L'organisation des collectivités locales nuit
à l'efficacité de la dépense publique*

La Cour des comptes observe que le grand nombre de collectivités conduit à disperser les moyens sur le territoire et ne permet pas d'atteindre des gains d'échelle suffisants pour l'exercice de certaines compétences¹¹⁴. Réponse apportée à l'émiettement communal, la loi de 1999¹¹⁵ généralisant l'usage des intercommunalités pour « plus de simplification » n'a pas conduit, plus de 25 ans après, à simplifier le paysage administratif communal français. Au contraire ! L'absence d'approfondissement réel de l'intercommunalité conduit à augmenter de manière inefficace le nombre d'élus locaux, à réduire les économies d'échelle potentielles avec le « saupoudrage » ou le « doublonnage » des moyens. Ce constat n'est toutefois pas une fatalité. De nombreux pays ont fait le choix de changer radicalement leurs structures administratives au cours des décennies passées (division par près de trois du nombre de communes au Danemark en 2007, division par deux du nombre de communes aux Pays-Bas depuis 1989...).

Au-delà des strates administratives, les compétences des collectivités territoriales sont devenues graduellement illisibles au cours du temps. La loi NOTRe¹¹⁶, malgré la suppression de la clause générale de compétence¹¹⁷ pour les régions et les départements, n'a pas permis d'accroître la lisibilité des compétences des collectivités territoriales. Ainsi, seuls 28 % des Français estiment que la répartition des compétences est claire entre les catégories de collectivités territoriales¹¹⁸. Ce sont les

¹¹⁴ *Rapport public annuel 2023, mars 2023, La décentralisation 40 ans après.*

¹¹⁵ *Loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement ».*

¹¹⁶ *Loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).*

¹¹⁷ *Permettant à des collectivités locales de réaliser toutes les dépenses qu'elles souhaitent, quel que soit le champ de compétences considéré.*

¹¹⁸ *Enquête auprès des Français sur l'image des départements, novembre 2021, Sondage Ifop pour l'Assemblée des Départements de France.*

départements, les régions et surtout les intercommunalités qui souffrent le plus du manque de lisibilité de leurs compétences¹¹⁹. Un exemple parmi d'autres de cette illisibilité des compétences réside dans la gestion du domaine routier. Si l'État est en situation de gestion de certaines infrastructures nationales et des concessions autoroutières, les régions disposent de compétences similaires quand les départements sont chargés des routes nationales et départementales et les communes et intercommunalités des routes communales. La Cour des comptes note à ce titre la « *fragmentation croissante de la compétence routière et d'une forme de désengagement de l'État* »¹²⁰. En ce sens, la décentralisation n'a pas été de nature à renforcer l'efficacité de la dépense publique¹²¹ en la matière.

Au-delà des difficultés d'organisation qui ne dépendent pas de la volonté individuelle des collectivités locales, des efforts pourraient être réalisés sur la gestion des dépenses publiques locales.

En pratique, plusieurs rapports¹²² y compris de l'IGF¹²³ identifient de nombreuses politiques publiques portées en tout ou partie par les collectivités territoriales dont l'efficacité pourrait être nettement renforcée. Le niveau de dépenses publiques locales dépend par ailleurs avant tout des recettes que la collectivité reçoit et non pas des facteurs objectifs explicatifs de la dépense¹²⁴. Plus précisément, **les recettes sont le principal facteur explicatif des dépenses des communes et des intercommunalités, c'est-à-dire que plus une collectivité dispose de moyens financiers, plus elle a tendance à les dépenser**¹²⁵. Or, la structure de financement des collectivités territoriales apparaît aujourd'hui caduque

¹¹⁹ CSA research pour le Sénat, *Les Français et la décentralisation, enquête auprès du grand public, Mars 2020, Étude n° 2 000 119.*

¹²⁰ *Cour des comptes, L'entretien des routes nationales et départementales, mars 2022.*

¹²¹ Ipsos, *Le service public local vu par les Français et les agents territoriaux, février 2022.*

¹²² Voir notamment les rapports annuels sur les finances publiques locales.

¹²³ IGF, *Revue de dépenses – Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales, octobre 2023.*

¹²⁴ *Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements, Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2016.*

et les dotations budgétaires et fiscales correspondent davantage à un héritage de situations passées qu'à des réalités ou des facteurs objectifs de dépense.

Près de 25 Md€ d'économies pourraient être réalisées sur les dépenses publiques locales

Mesures	En Md €	En point de PIB	Horizon
Baisser les dotations aux collectivités territoriales de 25 Md€ (10 % de leurs dépenses sur plusieurs années).	25	0,8	2030

Les dernières décennies montrent que la diminution de la dépense publique locale peut être produite par une diminution des ressources allouées aux collectivités territoriales. En effet, la dépense publique locale rapportée au PIB a véritablement diminué deux fois en un demi-siècle : au cours de la première moitié des années 1990 puis au milieu des années 2010, avec la baisse significative des dotations, à laquelle les collectivités se sont adaptées. Les collectivités locales avaient alors su s'adapter à la diminution des dotations entamée en 2014 sans que cette décision n'impacte leur épargne (au sens comptable, celle-ci a même augmenté entre 2013 et 2018), c'est-à-dire leur capacité d'autofinancement de leurs investissements¹²⁶.

Comme mentionné ci-dessus, le montant des recettes locales constitue le principal facteur explicatif des dépenses locales. Ainsi, seule une diminution des recettes des collectivités locales pourrait permettre de baisser efficacement les dépenses locales. Ces diminutions de recettes

¹²⁵ Les contrats de Cahors ont permis aux collectivités locales d'accompagner par la suite le redressement de leurs comptes suite à ces diminutions de dotations, et même d'aller au-delà en redressant leurs situations financières en termes de capacité d'autofinancement des investissements, leur permettant au début des années 2020 d'accroître leurs investissements.

¹²⁶ Au contraire de la comptabilité publique locale, l'investissement pèse dans le déficit public en comptabilité nationale, d'où un quiproquo récurrent entre des élus locaux qui estiment avoir fait les efforts nécessaires en matière de dépenses de fonctionnement et des représentants nationaux qui doivent intégrer les investissements dans l'équation budgétaire d'ensemble des finances publiques.

pourraient porter sur la majorité des types de recettes perçues par les collectivités territoriales¹²⁷. Cette diminution pourrait atteindre 25 Md €, portant à la fois sur les dotations budgétaires de la part de l'État (DGF en particulier) et les ressources fiscales affectées sans que les collectivités disposent de pouvoir de taux – ressources qui retourneraient alors à l'État ou à la Sécurité sociale¹²⁸. Cet effort devrait être partagé entre les trois catégories de collectivités territoriales et leur groupement.

*Contraintes politiques des mesures d'économies
sur les dépenses publiques locales*

Les mesures d'économies mentionnées précédemment se réaliseraient sans doute au prix d'un arbitrage politique délicat. En effet, la question des dotations aux collectivités territoriales s'est invitée dans le débat public à plusieurs reprises au cours des dernières années. La suppression progressive de la taxe d'habitation a fait l'objet de multiples oppositions de la part de nombreuses collectivités territoriales estimant qu'elles avaient été sous-compensées. Une mission d'information du Sénat¹²⁹ publiée en juin dernier épinglait en ce sens l'incidence de l'État sur l'équilibre financier des collectivités : « *De nombreuses décisions unilatérales de l'État affectent, directement ou indirectement, le 'pouvoir d'agir' des collectivités territoriales. Qu'elles augmentent leurs charges ou qu'elles en diminuent les ressources, ces décisions compromettent l'équilibre des finances locales, dans un contexte budgétaire déjà largement contraint en raison de la hausse du coût de l'énergie et des matières premières.* » En tout état de cause, une décision assumée de baisser la DGF risquerait de créer un conflit ouvert et politiquement délicat à mettre en œuvre, à plus forte raison en l'absence de majorité parlementaire.

¹²⁷ Pour des raisons constitutionnelles, la part des recettes fiscales doit cependant être supérieure ou égale à celle observée au début de l'acte II de la décentralisation (début des années 2000).

¹²⁸ Des mesures d'économies de ce rapport transversales à l'ensemble du secteur public et en particulier à la fonction publique n'ont pas été comptabilisées pour les collectivités locales, afin que celles-ci puissent contribuer à l'effort présenté dans ce document.

¹²⁹ Mission d'information sur l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités territoriales, juin 2023.

b. Les dépenses fiscales

La France concentre un nombre important de niches fiscales dont l'efficacité peut-être contestée

Les dépenses fiscales, « niches fiscales », et les niches sociales correspondent à des dérogations de prélèvements obligatoires ayant pour origine des écarts à la « norme fiscale ou sociale » inscrits dans la loi ou dans des textes réglementaires¹³⁰. Si ces dernières ne constituent pas une dépense publique en soit, elles représentent un « manque à gagner » en matière de prélèvements obligatoires. **L'évaluation de leur efficacité économique est donc clé pour légitimer leur existence.**

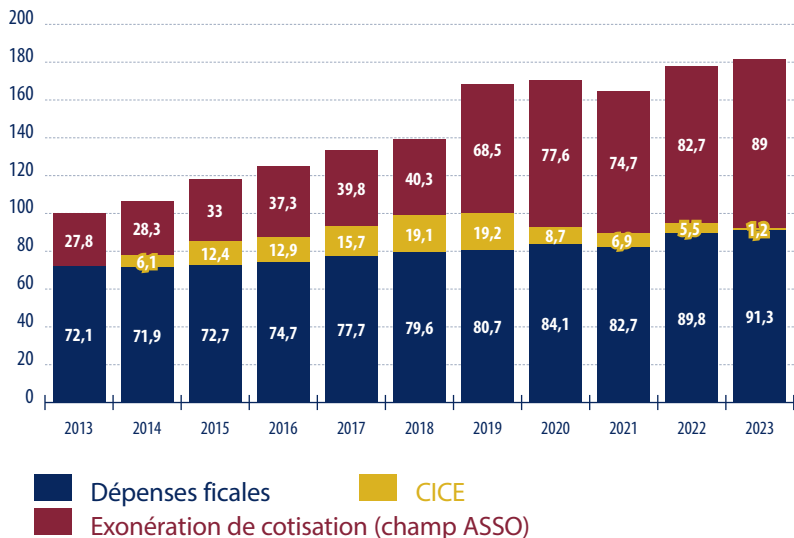
Les montants des niches fiscales et sociales apparaissent en très forte évolution depuis une dizaine d'années (+20 Md€ entre 2013 et 2023, soit +28%)¹³¹, fruits d'intérêts catégoriels croissants. Compte tenu des multiples changements de normes, les évolutions sont difficiles à présenter à format constant au cours du temps. Ainsi, par exemple, le quotient familial a pu être considéré comme une dépense fiscale par le passé mais ne l'est plus aujourd'hui¹³².

¹³⁰ Dans le tome 2 des voies et moyens annexé au PLF 2024, les dépenses fiscales sont définies 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 ».

¹³¹ Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire 2023 sur les dépenses fiscales, avril 2024.

¹³² Cf. fiche fipeco sur les dépenses fiscales.

Graphique n° 16 : niche fiscales en France
(en Md €)



Source : Cour des comptes, NEB dépenses fiscales 2024, REPSS financement 2024 et PFSS avant 2016.

Les dérogations aux normes fiscales ou sociales comportent non seulement un coût financier, mais aussi un coût sociétal au regard des iniquités qui peuvent en découler. Dans le cadre d'un comité d'évaluation créé pour l'occasion, l'IGF a produit un rapport¹³³ en 2011 sur l'évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales en France. Malgré son intérêt, ce travail n'a pas été reconduit depuis. **Il montrait que près des deux tiers des dépenses fiscales et niches sociales, représentant les deux tiers du coût de ces niches fiscales et un tiers des niches sociales, ne sont pas utiles et efficaces au regard des objectifs**

¹³³ IGF, Rapport d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

affichés au moment de leur mise en place. Pourtant, la quasi-totalité des dispositifs jugés inefficients ont été maintenus¹³⁴.

Dans un rapport de synthèse rendu public en juillet 2023¹³⁵, la Cour des comptes recommande, pour les dépenses fiscales, de rétablir un plafond contraignant, de renforcer le rôle des conférences fiscales qui réexaminent annuellement le bien-fondé de chaque dépense fiscale, de limiter systématiquement dans le temps chaque nouvelle dépense fiscale et de systématiser les évaluations de dépenses fiscales¹³⁶. Ces recommandations sont à même de limiter la dynamique observée sur les dépenses fiscales au cours de la dernière décennie.

Au-delà de la modération de la dynamique des dépenses fiscales, certaines économies pourraient être dégagées relativement rapidement. En effet, de nombreuses niches fiscales et sociales vont aussi à l'encontre de grands objectifs nationaux et leur suppression ou, à minima, leur réduction pourrait être envisagée.

¹³⁴ *Cour des comptes, piloter et évaluer les dépenses fiscales, notes thématiques, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.*

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *À noter que les niches sociales ne font pas l'objet d'un recensement aussi exhaustif et détaillé que les niches sociales (cf. niches sociales sur la CSG par exemple). Ces dispositifs devraient faire l'objet d'un seul document afin d'assurer un pilotage réellement efficace.*

*Plus de 24 Md€ d'économies pourraient être réalisées
grâce à une diminution des dépenses fiscales et sociales*

Mesures	En Md €	En point de PIB	Horizon
Suppression de niches sociales (faire converger les taux du forfait social, appliquer le forfait social à la prime de partage de la valeur, relever le taux de la contribution de l'employeur sur les attributions gratuites d'actions de 20 % à 30 %).	2,6	0,1	2028
Diminuer les dépenses fiscales brunes (division par 2).	4,1	0,1	2028
Suppression des niches fiscales TVA dans la restauration et TVA à taux réduit sur les travaux d'amélioration des logements de plus de deux ans et division par deux du CIR pour grandes entreprises.	6,0	0,2	2028
Réduction des mesures de soutien de l'État aux services à la personne pour les personnes aux revenus fiscaux les plus élevés (diminution à hauteur de 10 % de l'enveloppe).	1,1	0,0	2028
Suppression d'autres dépenses fiscales, plus marginales en termes de montant, telles que celles recensées par le rapport IGF de mars 2024 (Revue de dépenses : les aides aux entreprises) et non mentionnées ci-dessus (réduction d'impôt sur le revenu appliqué aux entreprises adhérentes d'un organisme de gestion agréé, crédit d'impôt pour les entreprises de création de jeux vidéo, relevant le taux d'impôt sur les sociétés appliqué aux bénéficiaires issus d'actifs de la propriété intellectuelle de 10 % à 15 %, réduction d'impôt accordée aux particuliers investissant dans un fond commun de placement dans l'innovation (FCPI) ou dans un fonds d'investissement de proximité (FIP), tarifs réduits d'accise sur l'électricité aux seules installations industrielles électro-intensives).	0,6	0,0	2028
Assujettir à l'impôt sur le revenu des indemnités journalières (IJ) à 50 % (0,3 Md €) ou 100 % (0,6 Md €) (rapport IGF-IGAS Revue de dépenses relative aux affections de longue durée – pour un dispositif plus efficient et équitable, juin 2024 ; chiffrage à terme moyen entre le montant minimal et le montant maximal recommandé par le rapport) et suppressions ou limitations des avantages fiscaux et sociaux pour les alternants ainsi que pour les entreprises concernant la taxe d'apprentissage.	1,6	0,1	2028
Suppression de la niche fiscale d'abattement de 10 % sur le montant des pensions des retraités et autres (y compris les pensions alimentaires) et convergence du taux de CSG des retraités vers le taux des revenus d'activités, après le seuil du taux réduit de CSG.	8,4	0,3	2028

Parmi les dépenses fiscales dont la réduction ou la suppression pourraient être étudiées figurent d'abord celles des niches fiscales « brunes ». Le rapport sur le budget vert de l'État¹³⁷, mis en place depuis 4 ans, montre que ces dépenses fiscales brunes incitent à la consommation de carburant et vont donc à l'encontre de la stratégie de décarbonation du pays. **Ces dernières représentent 7,9 Md€ en 2024 et nous estimons que plus de 4 Md€ pourraient être économisés en mettant fin à certaines d'entre elles.**

¹³⁷ Cf. rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF 2024.

Ensuite, le crédit impôt recherche (CIR) – initialement conçu pour encourager et soutenir les activités de R&D au sein des entreprises – est la dépense fiscale la plus coûteuse depuis 2023 et représente 7,2 Md€ de dépenses fiscales. L'une des critiques les plus souvent adressées au CIR est qu'il induit des effets de distorsion favorables aux grandes entreprises, qui, si elles ne composent que près d'1 % des bénéficiaires captent la majorité des créances. Au total, l'effet d'aubaine serait proche de 3,0 Md€, sans effet significatif sur l'implantation d'équipes de R&D en France¹³⁸. À l'inverse, les PME captent moins de 32 % de la créance, alors qu'elles représentent 91 % des bénéficiaires. Une situation qui conduit à une efficacité du CIR qui se déploie de façon inversement proportionnelle à la taille des entreprises : plus les entreprises sont petites, plus l'effet de levier est important. Le CNEPI¹³⁹ estime que pour 1 euro de CIR versé, les PME augmentent de 1,4 euros leurs dépenses de R&D. On tombe à 0,4 euro pour les grandes entreprises. Dans cette même lignée, le CNEPI a également fait le constat que la réforme de 2008 n'a eu aucun impact sur les grandes entreprises et les ETI en matière de R&D, mais a plutôt joué le rôle d'un soutien financier.

Une rationalisation de l'instrument est également souhaitable, dès lors que celle-ci permettrait de renforcer l'innovation sur les sujets-clés de la croissance de demain : l'investissement digital et l'investissement climatique. **Dans le cadre de cette note, à des fins de chiffrages, une réduction par deux de la dépense allouée aux grandes entreprises a été modélisée, pour des recettes totales proches de 1,5 Md€.**

D'autres dépenses fiscales sont jugées peu efficaces à l'instar de la réduction de TVA sur la restauration et sur les travaux d'amélioration des logements de plus de deux ans, représentant respectivement 2,1 et 4,3 Md€ en 2024. En juillet 2009, le taux de TVA sur la restauration a

¹³⁸ France stratégie, Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation, juin 2021
Évaluation, Évaluation du crédit d'impôt recherche, Avis de la CNEPI 2021.

¹³⁹ France stratégie, Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation, juin 2021
Évaluation, Évaluation du crédit d'impôt recherche, Avis de la CNEPI 2021.

été réduit à 5,5 % afin de venir en aide à un secteur considéré comme étroitement lié à la préservation du patrimoine français et qui avait particulièrement souffert de la crise financière de 2008. Aujourd'hui, et malgré plusieurs hausses en 2012 et 2014, les taux de TVA sont appliqués de façon différenciée selon les produits et les établissements, et comprennent encore de nombreux taux réduits pour les produits sans alcool. Près de 10 ans après la première baisse, l'IPP a conduit une étude¹⁴⁰ dans laquelle elle estime que les baisses n'ont pas systématiquement profité aux consommateurs, mais davantage aux restaurateurs, qui ont rehaussé leurs marges, malgré l'exigence de contreparties formulée par le gouvernement en 2009. Il avait notamment été demandé que les baisses de taux profitent équitablement à la création d'emplois, à la hausse des salaires, et aux consommateurs finaux.

Les mesures de soutien de l'État aux services à la personne pour les personnes aux revenus fiscaux les plus élevés pourraient également être amoindries de manière à économiser de l'ordre d'1 Md€¹⁴¹.

Enfin, de nombreuses niches sociales pourraient être supprimées¹⁴² voire diminuées tels que les allègements de cotisations sociales. De même, les taux du forfait social pourraient converger vers 20 % (gain d'1 Md€), la prime de partage de la valeur, y compris pour les entreprises de moins de 250 salariés pourrait être assujettie au forfait social (1 Md€), le taux de la contribution de l'employeur sur les attributions gratuites d'actions pourrait être relevé de 20 % à 30 % (0,4 Md€).

¹⁴⁰ (Note IPP n° 32) *Qui a bénéficié de la baisse de la TVA dans la restauration en 2009 ?*, Youssef Benzarti et Dorian Carloni, mai 2018.

¹⁴¹ *Cour des comptes, Le soutien de l'État aux services à la personne, Rapport public thématique, mars 2024.*

¹⁴² *Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, mai 2024, chapitre IV.*

Diminution des allègements de cotisations sociales

Les allègements de cotisations sociales ont été graduellement mis en place à partir de 1993 pour favoriser l'emploi et la compétitivité de l'économie française. Ils représentent en 2024 de l'ordre de 80 Md € pour les allègements généraux et de plus de 9 Md € pour les allègements ciblés, destinés à certains publics (catégories de travailleurs, secteurs économiques spécifiques, zones géographiques particulières...).

Les allègements généraux visant les bas salaires ont conduit à la création d'emplois, au regard des études empiriques sur le sujet. À l'inverse, certains allègements visant la compétitivité de l'économie n'ont pas fait preuve de leur efficacité sur l'emploi. En effet, comme le montre en particulier la note du CAE de janvier 2019¹⁴³, les allègements de cotisations n'ont que peu d'effets sur l'emploi au-delà de salaires de plus de 1,6 SMIC. Plus précisément, les cotisations sociales sont réduites de 1,8 point entre 1,6 et 3,5 SMIC (baisse du taux famille) et de 4,2 points supplémentaires entre 1,6 et 2,5 SMIC (baisse du taux maladie). Ces allègements, qui ont représenté un coût total de l'ordre de 14 Md € en 2022¹⁴⁴ pourraient donc être supprimés graduellement.

¹⁴³ *Baisses de charges : stop ou encore ? Note du conseil d'analyse économique, n° 49, janvier 2019.*

¹⁴⁴ *Calcul à partir des données présentes dans le rapport par la commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur le contrôle de l'efficacité des exonérations de cotisations sociales, et présenté par MM Marc Ferracci et Jérôme Guedj, septembre 2023.*

Bien que la présente note ne propose pas le renforcement de mesures fiscales à destination des ménages, l'épineux sujet de la fiscalité pour les retraités mérite d'être soulevé. Des dérogations au droit fiscal commun ont en effet été mises en place pour les retraités dans la mesure où ces derniers étaient davantage confrontés à la pauvreté. Or la situation a singulièrement évolué puisque l'on constate en 2019 que le taux de pauvreté des retraités était de 8,7 % contre 14,6 % de l'ensemble de la population¹⁴⁵. Dès lors, la légitimité d'une différenciation de la fiscalité des retraités par rapport au droit commun peut être questionnée. Ainsi, la niche fiscale d'abattement de 10 % des pensions, au même titre que les revenus des actifs correspondant aux frais professionnels, pourrait faire l'objet d'une suppression et représenterait une économie de 4,5 Md € en 2024¹⁴⁶. De la même manière, la CSG des pensions pourrait être alignée sur celle du droit commun (3,9 Md € en 2024 en supprimant le taux intermédiaire et en rétablissant le taux de CSG à 9,2 % pour les retraités)¹⁴⁷. Une telle mesure devrait trouver à s'articuler avec la mesure présentée ci-dessus de gel des revalorisations des pensions, afin que ces mesures ne soient pas concomitantes. Elle serait par ailleurs confrontée aux mêmes difficultés politiques que celles visant spécifiquement le sujet du niveau des retraites et de l'âge légal de départ (*mentionnées plus haut dans la présente note*).

¹⁴⁵ DREES, *Le niveau de vie des retraités*, édition 2023.

¹⁴⁶ PLF 2024, *Voies et Moyens*, Tome 2, *Dépense fiscale* n° 120 401.

¹⁴⁷ *Rapports CCSS 2018 et 2019 pour le chiffrage de la mesure en 2018 et 2019 pour 1,7 pt de CSG, à prendre à hauteur de 0,9 seulement, puis actualisation sur les retraites de bases (circulaire CNAV 2023-34) auquel on retire le taux moyen d'IR (9%) sur les ménages concernés (stat. IR de la DGFiP pour les ménages de plus de 14,5 k€ ou calcul à partir de l'Insee : Enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) – Insee Résultats corrigé du taux CSG).*

*Contraintes politiques des mesures d'économies
sur les dépenses fiscales*

La suppression des niches fiscales brunes est un véritable serpent de mer qui, bien que recommandée par l'OCDE et souvent annoncée par les gouvernements successifs, n'a jamais été mise en œuvre. Confrontée à l'opposition du secteur du BTP dans le cadre du PLF pour 2020 puis à celui de l'agriculture en avril 2024, cette mesure est à bien des égards impopulaire. Ainsi, toute réduction asymétrique de ces niches fiscales entre les secteurs – s'agissant notamment du taux réduit d'accise sur le gazole non routier (GNR) – risquerait de voir émerger une contestation massive d'un certain nombre d'acteurs.

S'agissant du très débattu CIR, la faisabilité d'une diminution de son enveloppe semble délicate, y compris dans le cadre d'un nouveau calibrage potentiel. En effet, ce dernier est souvent considéré comme un outil déterminant en matière d'attractivité et de compétitivité, particulièrement soutenu par les organisations patronales.

Enfin, s'agissant de la suppression du taux réduit de TVA en restauration, les conséquences encore palpables de la crise sanitaire de 2020 sur la profession – les défaillances dans le secteur de la restauration sont encore en hausse de 44,4 % en 2023 par rapport à 2022 – complexifient la mise en œuvre effective d'une telle mesure.

c. Les politiques publiques en faveur de l'emploi

*Les mesures de soutien à l'emploi sont généreuses
par rapport à nos voisins européens*

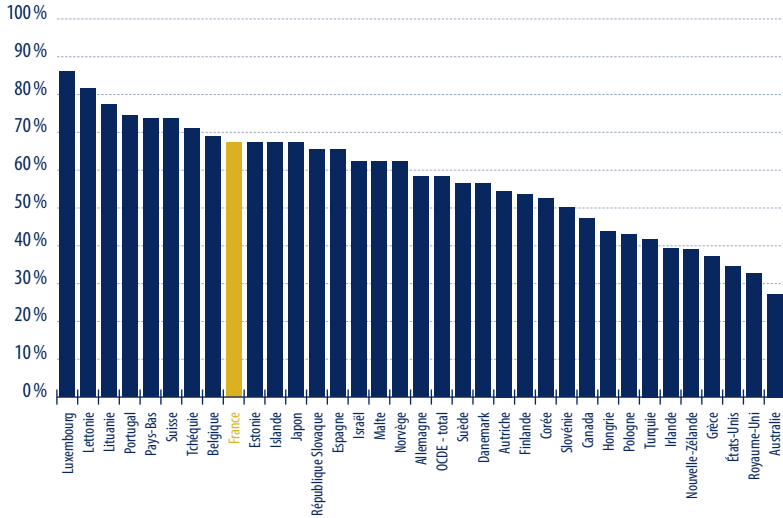
L'ensemble des politiques en faveur de l'emploi et du marché du travail représente près de 179 Md€ de dépenses publiques en 2022 et se compose de dépenses fiscales (ou exonérations de cotisations sociales) mais aussi de dépenses budgétaires distinctes¹⁴⁸. **Parmi celles-ci, les allocations de chômage coûtent 44,5 Md€ et l'ensemble des dispositifs en faveur de la formation professionnelle 27,7 Md€ dont 13,5 Md€ pour l'alternance.**

S'agissant de l'assurance chômage, de nombreuses pistes d'économies ont déjà été proposées, y compris récemment, par le gouvernement au 1^{er} semestre 2024. Parmi celles-ci, l'abaissement du niveau d'indemnisation pour certaines catégories de salaires et le durcissement des conditions d'éligibilité figurent parmi les solutions privilégiées. En effet, le taux de remplacement – correspondant au ratio entre l'indemnisation et le dernier salaire reçu – apparaît particulièrement élevé en France pour les hauts-salaires par rapport au reste de l'Europe et de l'OCDE¹⁴⁹. Les comparaisons entre pays s'agissant des dépenses liées au chômage doivent toutefois être nuancées au regard du taux de chômage particulièrement plus élevé en France qu'ailleurs.

¹⁴⁸ Source, Dares, Fipeco : <https://www.fipeco.fr/fiche/Les-d%C3%A9penses-publiques-en-faveur-de-l'emploi>.

¹⁴⁹ Cf. statistiques OCDE et DG Trésor, Trésor éco n° 188, décembre 2016, L'indemnisation du chômage en France au regard des pratiques européennes.

Graphique n° 17 : taux de remplacement 2023
des allocations chômage avec des revenus antérieurs
au niveau du salaire moyen dans les pays de l'OCDE
(en pourcentage)

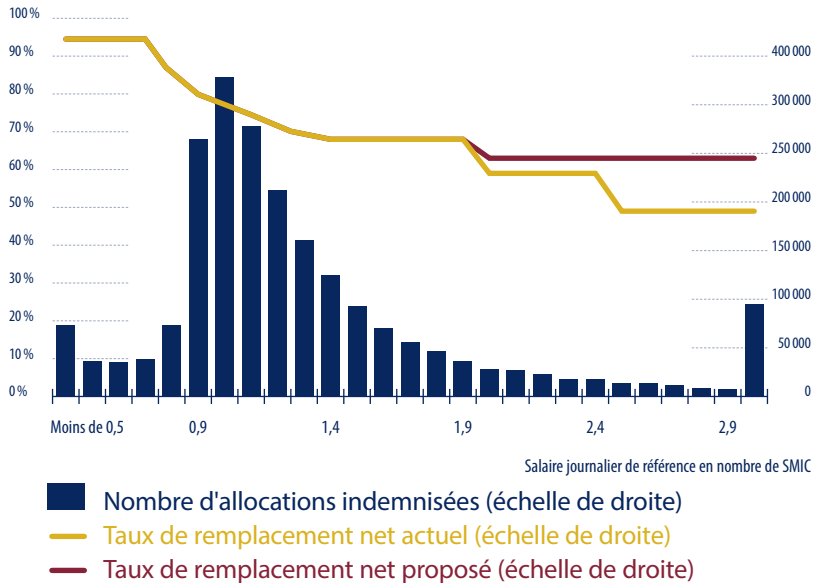


Source : OCDE, modèle impôts-prestations.

Le taux de chômage des personnes ayant les rémunérations les plus élevées est en revanche beaucoup plus faible que celui du reste de la population (à titre de comparaison, le taux de chômage des cadres est de 3,4 % en 2022 contre 7,3 % pour l'ensemble de la population¹⁵⁰).

¹⁵⁰ Insee, *Emploi, chômage, revenus du travail*, Insee Références, Édition 2023.

Graphique n° 18 : taux de remplacement des allocations chômage en fonction du salaire au moment du départ de son emploi et nombre de personnes concernées



Source : Unedic, fichier national des allocataires (FNA) sur 2020 (publié en pars 2024).

*Des économies sont identifiables
pour plus de 3,5 Md€ au total*

Mesures	En Md €	En point de PIB	Horizon
Faire converger la prise en charge de l'apprentissage au CFA en rapport avec les coûts réels (diminution de 10 % des aides aux CFA pour converger vers leurs coûts réels).	0,6	0,0	2030
Rénover le système de financement des contrats d'apprentissage en cadrant le niveau de financement État et en renforçant la participation des branches.	0,4	0,0	2030
Emploi : diminution du plafond de versement de l'indemnisation chômage à 4 000 € au lieu d'un peu plus de 7 000 €.			2028
Emploi : restreindre le régime des intermittents du spectacle aux « vrais » intermittents du spectacle.	0,2	0,0	2028
Réduire la durée d'indemnisation de l'assurance chômage en harmonisant les périodes de conjoncture défavorable sur les périodes de conjoncture favorable.	2,3	0,1	2028
Ajuster l'accompagnement des personnes sans emploi en fonction de l'éloignement de l'emploi (en ciblant cet accompagnement sur les jeunes, en limitant les créations d'emplois francs et en diminuant l'enveloppe des prestations externalisées à France Travail).	0,6	0,0	2028

Dès lors, une première possibilité d'économie consisterait à la mise en place d'une dégressivité plus importante qu'aujourd'hui du taux de remplacement pour les personnes gagnant plus de 2 SMIC¹⁵¹ avant d'être au chômage, avec un taux de remplacement (net) de 60 % entre 2 et 2,5 SMIC et de 50 % au-delà de 2,5 SMIC. Une telle réforme représenterait une économie d'1,1 Md€¹⁵² et placerait la France à peu près au niveau de l'Espagne en termes de taux de remplacement (*cf. graphique n° 17*).

De la même manière que pour l'indemnisation, les conditions d'affiliation de l'assurance chômage apparaissent comme plus généreuses en France que dans la très grande majorité des autres pays de l'Union européenne, comme le montre le graphique ci-dessous. Ainsi, comme le note la DG Trésor¹⁵³,

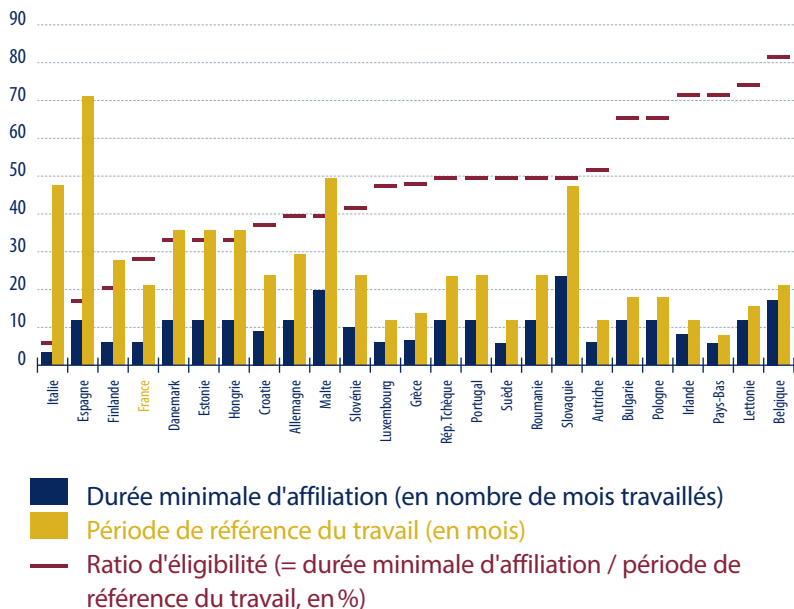
¹⁵¹ Ce qui correspond au 4^e quartile de la répartition des salaires, c'est-à-dire que les personnes touchant plus de deux SMIC sont dans les 25 % des actifs français les mieux payés.

¹⁵² Estimation sur la base du chiffre 2022 de l'ARE (29,5 Md € ; source : rapport financier 2022 de l'Unédic) et d'une règle de trois pondérée par le nombre d'allocataires et leur taux de remplacement net (même source que le graphique ; hypothèse d'un salaire moyen pour les salaires au-dessus de 3 SMIC à 3,5 SMIC, ce qui correspond à l'hypothèse la plus basse avec une population des plus salaires répartie uniformément entre 3 et 4 SMIC au même niveau de 2,9 SMIC).

¹⁵³ Trésor éco n° 188, décembre 2016, L'indemnisation du chômage en France au regard des pratiques européennes.

« En France, les demandeurs d'emploi accèdent plus facilement à l'indemnisation du chômage et pour une durée relativement élevée ». Si les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage en France se sont durcies depuis la fin des années 2010, ces conditions restent parmi les plus favorables de l'Union européenne.

Graphique n° 19 : conditions standards d'accès à l'assurance chômage dans les pays de l'Union européenne



Source : OCDE, modèle impôts-prestations.

Les estimations d'impact de la part de l'Unédic¹⁵⁴ montrent en particulier que l'accroissement mis en place en 2021 des conditions d'affiliation de 4 à 6 mois¹⁵⁵ représentait au total une économie de

0,8 Md€. Le passage de 6 à 7 mois permettrait donc de gagner de l'ordre de 0,4 Md€ et de 6 à 8 mois aussi 0,8 Md€. Une telle réforme impacterait plus vraisemblablement les jeunes, dont le taux de chômage reste élevé (de l'ordre de 17 % en 2023 pour les moins de 25 ans – même s'il diminue en ce moment fortement à la faveur de la montée en puissance de l'apprentissage).

Une économie supplémentaire correspondrait à réduire la durée d'indemnisation de l'assurance chômage. Comme le mentionnent les documents publiés par l'Unédic, *« Il y a consensus dans la littérature empirique scientifique pour dire qu'une réduction de la durée des droits au chômage induit une réduction de la durée moyenne passée au chômage. L'effet sur la qualité des emplois retrouvés est, quant à lui, discuté. »*¹⁵⁶

Depuis la réforme de 2023, la durée d'indemnisation dépend aujourd'hui de la conjoncture : si la conjoncture est favorable¹⁵⁷, la durée est plafonnée à 18 mois pour les bénéficiaires n'ayant pas atteint l'âge de 53 ans ; si la conjoncture est défavorable, la durée d'indemnisation supplémentaire est augmentée de 25 % (non octroyés lors de l'ouverture de droit). Si la conjoncture reste favorable sur plusieurs années d'affilée, la réforme pourrait permettre de dégager jusqu'à 4,5 Md€ d'économies¹⁵⁸. Cependant, depuis 40 ans¹⁵⁹, la situation de la conjoncture ne s'est révélée

¹⁵⁴ Unédic, réforme de l'assurance chômage Effets au 1^{er} juillet 2021 du décret du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage, avril 2021 et Unédic, Evolution des règles d'assurance chômage, Impact des évolutions au 1^{er} avril 2021, novembre 2020.

¹⁵⁵ C'est-à-dire que pour ouvrir un droit à l'Assurance chômage, un demandeur d'emploi doit avoir travaillé au moins 6 mois sur la période de référence affiliation contre 4 mois auparavant.

¹⁵⁶ Unédic, effets de l'adaptation des règles d'assurance chômage à la conjoncture, février 2023, version actualisée au 17 avril 2023.

¹⁵⁷ Taux de chômage inférieur à 9 points et variation d'un trimestre à l'autre du taux de chômage de moins de 0,9 point.

¹⁵⁸ Unédic, effets de l'adaptation des règles d'assurance chômage à la conjoncture, février 2023, version actualisée au 17 avril 2023.

¹⁵⁹ Depuis le 4^e trimestre 1984, c'est-à-dire depuis la première fois que le taux de chômage a dépassé le seuil des 9 points, la situation conjoncturelle a été favorable 49 % du temps. Ce calcul a été réalisé à partir des données publiées par l'Insee sur le taux de chômage (informations rapides n° 198, 09/08/2024, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8239339>).

favorable que la moitié du temps. **On peut donc estimer que cette mesure étendue à l'ensemble des périodes (conjuncture favorable et défavorable) représenterait une économie de 2,25 Md€¹⁶⁰.**

Le cumul de l'ensemble de ces réformes sur l'assurance chômage conduirait à ce que les conditions d'indemnisation en France (avec un ratio d'éligibilité, rapportant la durée minimale d'affiliation / période de référence du travail, de 44 %) restent en moyenne toujours plus favorables en France que dans la plupart des autres pays européens.

De surcroît, le régime des intermittents du spectacle pourrait être réformé afin d'exclure les salariés, sans risque pour leur emploi, qui bénéficient de ce régime. La littérature montre également que 14 % des bénéficiaires de ce régime (versant 1,43 Md€ de prestations¹⁶¹) sont des salariés, souvent de grands groupes audiovisuels, pour lesquels le risque de perte d'emploi est très limité¹⁶². D'autres dépenses liées à l'assurance-chômage pourraient être optimisées à l'instar de certains dispositifs d'accompagnement de personnes sans emploi, afin de focaliser ces aides sur les dispositifs les plus efficaces¹⁶³, en particulier en ciblant cet accompagnement sur les jeunes, en limitant les créations d'emplois francs et en diminuant l'enveloppe des prestations externalisées à France Travail.

Enfin, la Cour des comptes a également noté que la prise en charge de l'apprentissage au CFA n'était pas en rapport avec les coûts réels des CFA¹⁶⁴. Les surcoûts identifiés représentaient de l'ordre de 17 %. Une

¹⁶⁰ $4,5 \times 50 \% = 2,25 \text{ Md } \text{€}$.

¹⁶¹ *Cour des comptes, Le soutien du ministère de la Culture au spectacle vivant, mai 2022.*

¹⁶² *Cour des comptes, rapport public annuel 2007, la gestion du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle.*

¹⁶³ *Rapport IGF-IGAS Revue de dépenses : dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, avril 2024.*

¹⁶⁴ *Cour des comptes, la formation en alternance, une voie en plein essor, un financement à définir, Rapport public thématique, juin 2022 ; cf. également rapport IGF 2023 Modalités de financement des Centres de formation des apprentis (CFA), diagnostic partagé dans le rapport IGF Modalités de financement des Centres de formation des apprentis (CFA) de juillet 2023.*

convergence progressive vers les coûts réellement portés par les CFA pourrait représenter au total 0,6 Md€ d'économies sur les 3 à 4 Md€ de dépenses portées par les CFA aujourd'hui. De la même manière, le financement des contrats d'apprentissage pourrait être rénové en cadrant le niveau de financement État et en renforçant la participation des branches¹⁶⁵.

Contraintes politiques des mesures d'économies liées à l'emploi

Le projet de réforme visant à durcir les règles d'indemnisation de l'assurance chômage présenté par le gouvernement en début d'année 2024 avant d'être abandonné, avait déjà suscité une opposition politique forte d'une partie des partenaires sociaux (dont des syndicats).

La question du poids budgétaire de l'apprentissage, objectif politique phare du président de la République est aussi régulièrement soulevée. L'an dernier déjà, le député rapporteur du budget Jean-René Cazeneuve avait introduit un projet d'amendement limitant les aides aux seuls cursus inférieurs à Bac +2 et aux entreprises de moins de 250 salariés. À l'époque, le ministre du Travail, Olivier Dussopt avait bloqué cet amendement, au nom de l'objectif du million d'apprentis et de la lutte contre le chômage des jeunes. De même, la proposition de revenir sur le mode de financement des CFA pourrait déclencher de vives protestations, car elle pourrait être perçue comme se faisant au détriment des jeunes apprentis les plus précaires. Au-delà, sur le schéma des contestations qui avaient suivi le coup de rabot sur les contrats de professionnalisation évoqué plus haut, la mesure pourrait être interprétée comme le point de départ d'une série d'économies sur l'apprentissage et déclencher d'importantes oppositions y compris des entreprises.

¹⁶⁵ *Rapport IGF-IGAS Revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle, mars 2024.*

d. La masse salariale de l'État

La fonction publique représente un périmètre particulièrement large en France

Les dépenses de l'État et de ses opérateurs satellites¹⁶⁶, représentent de l'ordre de 666 Md€ en 2023, soit 26 points de PIB. Par ses transferts, par voie de dotations ou d'affectations de recettes fiscales à l'ensemble des administrations publiques, l'État irrigue en effet l'ensemble du secteur public. Il concentre par ailleurs les dépenses régaliennes du pays (armée, sécurité intérieure, justice, fiscalité), la plus grande partie des dépenses d'éducation et de recherche et porte de nombreux enjeux stratégiques. **Les dépenses de personnels de l'État représentent quant à elles 5 % du PIB pour près de 5,6 millions d'agents, dont 2,5 millions pour la fonction publique d'État.**

Des économies substantielles pourraient être dégagées sur les effectifs de l'État, en fonction des choix et des priorités qui pourraient être portées par le gouvernement. La RGPP entre 2007 et 2012 a montré qu'il était possible de limiter le taux de renouvellement du nombre de fonctionnaires partant à la retraite à 1 sur 2, c'est-à-dire que seul un départ à la retraite sur deux a été remplacé pendant quelques années. En pratique, le nombre de fonctionnaires d'État a diminué de l'ordre de 5 % sur la période. Mais l'IGF note dans un rapport que les outils d'accompagnement mis en place par la RGPP n'ont pas permis d'éviter une détérioration de l'ajustement entre missions et effectifs¹⁶⁷. **Concrètement, ceci signifie que les effectifs de l'État ne permettent parfois plus d'assurer leurs tâches dans des conditions de qualité de service suffisamment satisfaisantes, d'où notamment le ressenti de désengagement de l'État dans certaines régions rurales.**

¹⁶⁶ Qui correspond aux administrations publiques centrales selon la comptabilité établie au traité de Maastricht (1992).

¹⁶⁷ Rapport bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État, IGF, IGA, IGAS, septembre 2012.

5,3 Md€ d'économies sont possibles en rationalisant la dépense sur la fonction publique d'État

Mesures	En Md €	En point de PIB	Horizon
Réduire de 1 départ à la retraite sur 2 les effectifs de la fonction publique d'État sur 4 ans.	2,7	0,5	2030
Refonte des modalités de la gestion des absences des enseignants.	0,4	0,0	2030
Instauration d'un 2 ^e et 3 ^e jours de carence dans la fonction publique et mise en place d'un taux de remplacement à 90 % de la rémunération en arrêt maladie en lieu et place du plein traitement actuellement en vigueur (en congé maladie ordinaire pour les fonctionnaires et en congé de maladie d'un agent contractuel pour les contractuels ; chiffrage hors FPT, dont le chiffre participerait aux efforts des collectivités retenus ci-dessus).	0,8	0,0	2028
Suppression des missions d'accompagnement des entreprises proposées par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) à travers leurs missions de service public et Bpifrance à travers son activité d'accompagnement (y compris celle portée par le plan Quartier 2030).	0,8	0,0	2028
Limiter les sursuppléments outre-mer (diminution de 33 % du surcoût).	0,6	0,0	2035

Pour rappel, l'Éducation nationale et les administrations connexes représentent plus de la moitié de la fonction publique d'État. L'armée, la sécurité intérieure et la justice représentent près de 35 % des effectifs. Ces deux blocs cumulés totalisent près de 90 % des effectifs de l'État. Parmi les 10 % restants, la moitié est composée des agents du ministère de l'économie et des finances qui est déjà soumis à la règle d'un départ sur deux.

¹⁶⁸ Site du service des retraites de l'État (<https://retraitesdeletat.gouv.fr/professionnels/donnees-statistiques/stats-fp-e>).

¹⁶⁹ L'effet du recul de l'âge de départ est pondéré par le fait que le recul d'un an de l'âge légal de départ à la retraite entraîne un recul de 0,4 an de l'âge effectif de départ à la retraite chez les femmes, et de 0,8 an chez les hommes (Antoine Bozio « Mesurer l'impact de l'augmentation de la durée d'assurance : le cas de la réforme des retraites de 1993 », *Économie et statistique*, 2011, no 441-442, pp 39-53). Le ratio hommes / femmes étant proche de l'équilibre pour les classes d'âge proches de la retraite, nous faisons l'hypothèse qu'un recul d'un an de l'âge légal entraîne un recul de 0,6 an de l'âge effectif de départ, soit 7,2 mois.

¹⁷⁰ 1 866 € (Les salaires dans la fonction publique de l'État, Insee première, n° 1 955, 29/06/2023), actualisé par le point d'indice de la fonction publique entre 2021 et 2024 (<https://www.fonction-publique.gouv.fr/etre-agent-public/ma-remuneration/connaitre-le-point-d-indice>).

¹⁷¹ Cour des comptes, privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses d'éducation, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.

Les effectifs de l'Éducation nationale, mais aussi de l'armée ou de la sécurité intérieure, sont ainsi ceux sur lesquels il existe des marges financières susceptibles d'être ciblées dans le cadre de recherches d'économies.

Concrètement, le nombre de nouveaux pensionnés civils et militaires avant la réforme des retraites de 2023 était de l'ordre de 68 000 par an¹⁶⁸. Avec la réforme des retraites et compte tenu du recul de l'âge de départ à la retraite (d'un trimestre par an¹⁶⁹), le total est de l'ordre de 58 000 départs de fonctionnaires d'État par an. En retenant une hypothèse d'un remplacement sur deux (soit 29 000 fonctionnaires par an non remplacés), et sachant que le salaire net mensuel moyen des fonctionnaires de moins de 30 ans est de 1 960 €¹⁷⁰, **le gain pour une année serait de 684 M€, soit de 2,1 Md € à l'horizon 2027 et 2,7 Md € au bout de 4 ans.**

Au-delà de la diminution des effectifs de l'État et de ses opérateurs, de nombreux organismes d'audit ont montré que des économies pouvaient être dégagées par une gestion plus efficace. Il en est ainsi de la gestion des absences au sein de l'Éducation nationale, qui coûte de l'ordre de 1,3 Md € au titre des absences institutionnelles¹⁷¹. **En supposant que des gains de l'ordre d'un quart de ces temps de travail puissent être dégagés sur la base d'une meilleure gestion, l'économie serait alors de près de 0,4 Md €.**

¹⁶⁸ Site du service des retraites de l'État (<https://retraitesdeletat.gouv.fr/professionnels/donnees-statistiques/stats-fp-e>).

¹⁶⁹ L'effet du recul de l'âge de départ est pondéré par le fait que le recul d'un an de l'âge légal de départ à la retraite entraîne un recul de 0,4 an de l'âge effectif de départ à la retraite chez les femmes, et de 0,8 an chez les hommes (Antoine Bozio « Mesurer l'impact de l'augmentation de la durée d'assurance : le cas de la réforme des retraites de 1993 », *Économie et statistique*, 2011, no 441-442, pp 39-53). Le ratio hommes / femmes étant proche de l'équilibre pour les classes d'âge proches de la retraite, nous faisons l'hypothèse qu'un recul d'un an de l'âge légal entraîne un recul de 0,6 an de l'âge effectif de départ, soit 7,2 mois.

¹⁷⁰ 1 866 € (Les salaires dans la fonction publique de l'État, Insee première, n° 1 955, 29/06/2023), actualisé par le point d'indice de la fonction publique entre 2021 et 2024 (<https://www.fonction-publique.gouv.fr/etre-agent-public/ma-remuneration/connaitre-le-point-dindice>).

¹⁷¹ Cour des comptes, privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses d'éducation, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.

De la même manière, la plupart des organismes d’audit de l’État qui se sont penchés sur le sujet recommandent de limiter, voire de supprimer les sur-rémunérations liées à l’Outre-Mer pour les agents publics. Les compléments de rémunération pour les agents fonctionnaires dans les Outre-mer instaurés à partir des années 50 visent alors à compenser le différentiel de coût de la vie – frais d’installation, conditions de vie, isolement, éloignement – entre la métropole et les territoires ultramarins pour développer l’attractivité des emplois, en attirant les métropolitains et les jeunes diplômés locaux dans la fonction publique. Dans un référé en date du 8 juin 2023, la Cour des Comptes¹⁷² a pointé du doigt un système selon elle devenu « inintelligible », en visant particulièrement la fonction publique hospitalière et territoriale, dont les effectifs précis sont toujours flous et rendent complexe l’évolution des coûts. Elle l’estime tout de même à 28 % entre 2012 et 2020 pour atteindre 1,5 milliard d’euros, alors que les effectifs ont progressé trois fois moins vite (+9 %).

Au-delà de son coût très élevé, ces primes peuvent être jugées néfastes à l’économie des territoires d’Outre-Mer en diffusant ses références salariales à l’ensemble des secteurs de ces économies et, compte tenu de leur complexité, conduisent à des inégalités entre les fonctionnaires eux-mêmes. **Le surcoût total représentait 1,5 Md € selon la Cour et il pourrait être estimé qu’une économie raisonnable serait de diminuer ces primes d’un tiers, soit une économie de 0,5 Md €.**

*Contraintes politiques des mesures d’économies
liées à la masse salariale de l’État*

La perspective d’une réduction du nombre de fonctionnaires par non-remplacement en cas de départ à la retraite a souvent fait figure de proposition dans les programmes politiques des dernières

¹⁷² *Référé de la Cour des comptes du 8 juin 2023 relatif aux compléments de rémunération des fonctionnaires Outre-Mer.*

élections présidentielles. En 2017, Emmanuel Macron avait promis 120 000 suppressions de postes lors de son premier quinquennat alors que 10 500 postes ont finalement été supprimés, selon les chiffres du projet de loi de finances pour 2022. Depuis 2022, ce sont finalement les « fonctionnaires administratifs » qui sont dans le viseur de certains programmes politiques comme celui de Valérie Pécresse lors de la dernière campagne présidentielle qui proposait la suppression de 200 000 postes « administratifs » ou encore Marine Le Pen qui souhaitait réduire à 10 % les postes administratifs dans les hôpitaux. Au regard d'un contexte aujourd'hui marqué par le ressenti d'une perte d'efficacité des services publics, les discours politiques se sont en effet adaptés à la valorisation de la fonction publique dite « de métier » par rapport à celle jugée plus « administrative ». La question de la suppression de postes de fonctionnaires reste toutefois un marqueur sensible entre les différents courants politiques.

Pour les mesures d'économies liées aux sur-rémunérations des agents publics d'Outre-mer, le contexte institutionnel et civil particulièrement dégradé de certaines territoires ultramarins rend difficile le portage politique d'une telle mesure d'économie.

e. Les aides au logement

Les aides personnalisées au logement (APL) constituent une dépense budgétaire significative à l'efficacité relative

Les APL constituent avec l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement sociale (ALS) les principales aides au logement en France qui représentent 15,4 Md € d'aides versées en 2022¹⁷³. Les APL bénéficient aujourd'hui à plus de 5,8 millions de ménages et concernent près de 44 % des ménages locataires résidents en France. Elles sont notamment destinées à atténuer le poids du loyer pour les foyers les plus précaires comme les étudiants ou les

occupants de logements sociaux. Les bénéficiaires de ces aides sont concentrées sur les deux premiers déciles de revenus des Français, c'est-à-dire sur les 20 % plus bas revenus¹⁷⁴ et permettent la prise en charge, en moyenne, de l'ordre de 43 % des loyers des bénéficiaires¹⁷⁵.

Au regard de la proportion de locataires aidés et du caractère très significatif de leurs montants, ces aides ont un effet massif sur la structure des prix de location des logements en France. Plus précisément, de multiples études économétriques sur le sujet montrent que ces aides présentent un caractère véritablement inflationniste sur les loyers et le prix des logements. En pratique, comme le mentionne très clairement l'Insee, « *une partie de l'aide au loyer se traduit par une augmentation des loyers aidés* », ce qui signifie que les propriétaires augmentent leurs loyers en fonction de ces aides et que ces aides finissent en majorité dans la poche des propriétaires¹⁷⁶ et ne constituent pas un accroissement du pouvoir d'achat réel des bénéficiaires¹⁷⁷.

*Une refonte du dispositif permettrait
de dégager un peu plus de 4 Md € d'économies*

Mesures	En Md €	En point de PIB	Horizon
Désindexer les APL pendant 4 ans.	1,1	0,0	2030
Scénario de découplage géographique total ajusté de sorte qu'aucune zone ne soit avantagée.	1,3	0,0	2028
Supprimer les APL pour les étudiants rattachés au foyer fiscal parent.	0,1	0,0	2028
Intégrer au revenu fiscal les avantages aujourd'hui implicite liée aux loyers plus bas du logement social.	1,8	0,1	2028

¹⁷³ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/aide-personnelle-logement-apl>.

¹⁷⁴ *Les aides personnelles au logement, bilan 2022, ministère chargé du logement (chiffres clés, page 13).*

¹⁷⁵ *Les aides personnelles au logement, bilan 2022, ministère chargé du logement (taux d'effort, page 15).*

¹⁷⁶ *A hauteur de 60 à 80 % au regard des estimations internationales, qui sont compatibles avec les estimations réalisées pour la France.*

¹⁷⁷ *Cf. les différentes évaluations de politique économique sur le sujet, en particulier par l'Insee, et notamment Insee Analyses n° 19, 14/11/2014, L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé, Céline Grislain-Letrémy et Corentin Trevien, Division Marchés et entreprises, Insee ; Économie et Statistique, n° 351 – 2002, Les aides au logement et les loyers, Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? Anne Laferrère et David le Blanc.*

La refonte des APL pourrait être étudiée afin de renforcer son efficacité. La Cour des comptes, dans son rapport de 2015¹⁷⁸, préconise une intégration complète de ces aides au sein des aides à l'insertion (fusion avec le RSA notamment). Si une telle réforme, par son ampleur informatique et logistique, prendrait des années avant d'être effective, certaines mesures pourraient être mises en place plus rapidement et pourraient faciliter une réforme plus structurelle dans les prochaines années.

L'une des premières pistes de rationalisation pourrait être de geler le montant des aides distribuées. Pour rappel, en effet, les APL sont revalorisées tous les 1^{er} octobre selon l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL). Au 1^{er} octobre 2023, les APL ont ainsi été revalorisées en moyenne à hauteur de 3,7 %, chaque revalorisation s'opérant de manière individuelle, selon le lieu de résidence, l'évolution des conditions de ressources ou du foyer familial. **Les économies générées par le gel des APL pourraient atteindre 1,1 Md € à un horizon de 4 ans.**

Par ailleurs, la Cour propose un scénario de découplage total des aides par rapport à la localisation (1,3 Md €¹⁷⁹), permettant de réduire les effets inflationnistes sur les loyers de ces aides et de s'approcher d'une aide à l'insertion. La Cour propose également de supprimer les APL pour les étudiants rattachés au foyer fiscal parental (0,1 Md €) et, afin de limiter les inégalités parfois flagrantes présentes au sein du parc de logements sociaux, d'intégrer au revenu fiscal les avantages aujourd'hui implicites liés aux loyers plus bas du logement social (pour un montant de l'ordre de 1,8 Md €)¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Cour des comptes, *les aides personnelles au logement*, Communication à la commission des finances du Sénat, Juillet 2015.

¹⁷⁹ Ce chiffre n'est pas actualisé, car les aides personnelles au logement ont globalement décliné au cours des dernières années, avec les réformes mises en place lors de la fin de la décennie – des années 2010.

¹⁸⁰ Cette mesure n'est pas intégrée comme une dépense fiscale à ce stade et n'a donc pas été recensée dans la partie concernée.

*Contraintes politiques des mesures d'économies
liées aux aides au logement*

Une fois encore, l'ensemble de ces mesures, aussi bénéfiques pour les finances publiques soient-elles, pourrait faire l'objet d'une forte contestation politique au sein du Parlement. Le Nouveau Front populaire (NFP) a notamment soutenu dans son programme de campagne pour les élections législatives de 2024 une revalorisation des APL à hauteur de 10%. Pour rappel, en 2017, l'exécutif a souhaité baisser les APL à hauteur de 5 euros par mois pour l'ensemble des foyers, soit une économie de 97 M€ par mois pour l'État. Cette réforme avait suscité une très vive contestation parmi les associations étudiantes et de lutte contre le mal logement qui avaient estimé que cette baisse venait compenser des réformes fiscales par ailleurs favorables à des catégories de population plus aisées.

Ouvrages généraux

- **Laure Quennouëlle-Corre**, *Le déni de la dette. Une histoire française*, Flammarion, 2024

Articles universitaires

- **Ajay Tandon, Christopher Murray, Jeremy Lauer et David Evans**, *Measuring Overall Health System Performance for 191 Countries*, GPE Discussion Paper Series, OMS, 2000
- **Álfrún Tryggvadóttir**, *OECD Best Practices for Spending Reviews*, OECD Journal on Budgeting, 2022
- **Aubert Ouellet**, *Les finances publiques en Suède*, ENAP, novembre 1995
- **Elva Bova, Riccardo Ercoli et Xavier Vanden Bosch**, *Spending Reviews: Some Insights from Practitioners*, décembre 2020
- **Olivier Blanchard**, *Public Debt and Low Interest Rates*, American Economic Review, 2019
- **Pierre Cahuc et André Zylberberg**, *L'impact des réductions de cotisations sociales*, 2005

Articles de presse

- **Alain Duhamel**, *Les Français n'aiment pas l'État, mais ils en attendent tout*, Le Monde, 16 octobre 1970

- **Béatrice Parrino** et **Mathilde Siraud**, *Macron, l'homme aux 1 000 milliards de dette*, Le Point, 11 avril 2024

Sondages et statistiques institutionnelles

- **Anne Laferrère** et **David le Blanc**, *Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?*, Économie et Statistique, 2002
- **Antoine Bozio**, *Mesurer l'impact de l'augmentation de la durée d'assurance : le cas de la réforme des retraites de 1993*, Économie et statistique, 2011
- Banque de France, *Enquête mensuelle de conjoncture*, décembre 2023
- CSA, *Les Français et la décentralisation, enquête auprès du grand public*, mars 2020
- DREES, *Les dépenses de santé en 2022*, 2023
- Elabe pour Montaigne, *Comment réduire la dette publique ?*, 7 mars 2024
- Elabe pour Montaigne, *Dette publique : l'urgence d'agir*, 12 septembre 2024
- Elabe pour Montaigne, *Les Français et la fiscalité*, 5 octobre 2023
- IFOP, *Enquête auprès des Français sur l'image des départements*, novembre 2021
- INED, *Les ouvriers vivent moins longtemps que les cadres : combien de temps passent-ils à la retraite et en (in)activité ?*, mai 2023
- Insee, **Céline Grislain-Letrémy** et **Corentin Trevien**, *L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé*, 2014
- Insee, *Emploi, chômage, revenus du travail*, 2023
- Insee, *Estimations de la population au 1^{er} janvier 2024*
- Insee, *Les salaires dans la fonction publique de l'État*, juin 2023
- Institut Montaigne, *Les Français au travail : dépasser les idées reçues*, février 2023

- IPSOS, *Accès aux soins : vers une bombe à retardement de santé publique ?*, FHF, 18 mars 2024
- IPSOS, *Le service public local vu par les Français et les agents territoriaux*, février 2022
- Mercer, *CFA Institute Global Pension Index*, 2023
- Ministère de la Transition écologique, *Prix de l'électricité en France et dans l'Union européenne en 2022*, août 2023
- OCDE, *Health at a Glance : Europe 2022*, 2022
- OCDE, *Health at a glance*, 2021
- OCDE, *PISA Database*, 2018
- OCDE, *Utilisation des Ressources en Santé*

Rapports et notes

- **Anne-Marie Brocas** et **Sandrine Danet**, *Organiser les soins de proximité : une priorité*, HCSP, juin 2019
- **Aude Lapinte**, *La mesure du renoncement aux soins est très sensible à la formulation des questions*, DREES Méthodes, août 2023
- Commission des finances, *Rapport sur la proposition de loi visant à accroître la part des résidents nationaux parmi les détenteurs de la dette publique de M. Michel Castellani*, juin 2024
- Conseil d'analyse économique, note : *Baisses de charges : stop ou encore ?*, janvier 2019
- Conseil d'orientation des retraites, *Rapport annuel : Évolutions et perspectives des retraites en France*, juin 2023
- Conseil d'orientation des retraites, Document de travail : *Les évolutions de la productivité du travail, tendances passées et récentes*, Séance du 21 décembre 2023
- Cour des comptes, *Accélérer la réorganisation des soins de ville pour en garantir la qualité et maîtriser la dépense*, juillet 2023
- Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023 sur les*

dépenses fiscales, avril 2024

- Cour des comptes, *L'avenir de l'assurance maladie : assurer l'efficience des dépenses, responsabiliser les acteurs*, novembre 2017
- Cour des comptes, *L'entretien des routes nationales et départementales*, mars 2022
- Cour des Comptes, *La décentralisation 40 ans après*, mars 2023
- Cour des comptes, *La formation en alternance, une voie en plein essor, un financement à définir*, juin 2022
- Cour des comptes, *Le soutien de l'État aux services à la personne*, mars 2024
- Cour des comptes, *Le soutien du ministère de la Culture au spectacle vivant*, mai 2022
- Cour des comptes, *Les aides personnelles au logement*, juillet 2015
- Cour des comptes, *Les infirmiers en pratique avancée : une évolution nécessaire, des freins puissants à lever*, juillet 2023
- Cour des comptes, *Piloter et évaluer les dépenses fiscales*, juillet 2023
- Cour des comptes, *Privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses d'éducation*, juillet 2023
- Cour des comptes, *Rapport annuel sur la Sécurité sociale 2018*, octobre 2018
- Cour des comptes, *Rapport annuel sur la Sécurité sociale 2019*, octobre 2019
- Cour des comptes, *Rapport annuel sur la Sécurité sociale 2024*, mai 2024
- Cour des comptes, *Rapport public annuel 2007 : la gestion du régime d'indemnisation des intermittents du spectacle*, 2007
- Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale 2019*, octobre 2019
- Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*, mai 2024
- Cour des comptes, *Santé : garantir l'accès à des soins de qualité et résorber le déficit de l'assurance maladie*, décembre 2021
- Cour des comptes, *Situation et perspectives des finances publiques*, juillet 2016

- Cour des comptes, *Situation et perspectives des finances publiques*, juillet 2017
- Cour des comptes, *Situation et perspectives des finances publiques*, juillet 2023
- Direction Générale du Trésor, *Effets d'une mesure d'âge sur le solde des administrations publiques*, janvier 2022
- Direction Générale du Trésor, *L'indemnisation du chômage en France au regard des pratiques européennes*, décembre 2016
- Direction Générale du Trésor, *L'indemnisation du chômage en France au regard des pratiques européennes*, Trésor-Éco, décembre 2016
- Direction générale du Trésor, *Quelles leçons tirer aujourd'hui de la crise des années 1990 en Suède ?*, Trésor-Éco, septembre 2012
- **Dr François Braun**, *Mission flash sur les urgences et soins non programmés*, juin 2022
- DREES, *Accessibilité aux soins de premier recours : augmentation des inégalités d'accessibilité aux chirurgiens-dentistes et aux médecins généralistes en 2022*, novembre 2023
- DREES, *Le niveau de vie des retraités*, édition 2023
- **Fanny Duchaine, Guillaume Chevillard et Julien Mousquès**, *Inégalités territoriales de répartition des infirmières libérales : quel impact des restrictions à l'installation en zones sur-denses et des incitations financières en zones sous-denses ?*, Questions d'économie de la santé, IRDES, juillet-août 2022
- FIPECO, *Le chiffrage des économies*, mai 2023
- FMI, *France : Conclusions des services du FMI à l'issue de leur mission de 2024 au titre de l'article IV*, 23 mai 2024
- FMI, *How to Design and Institutionalize Spending Reviews*, septembre 2022
- France stratégie, Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation, juin 2021
- François Ecalle, *Pourquoi faut-il mettre en place un bouclier sanitaire ?*, FIPECO, février 2024
- **Grégoire de Lagasnerie**, *Évaluation de modifications du système de remboursement des soins, enseignements de la maquette ISIS*,

- document de travail de la DG Trésor, décembre 2012
- HCAAM, *La coopération entre professionnels de santé*, 10 juillet 2014
 - HCAAM, *Organisation des Soins de proximité : garantir l'accès de tous à des soins de qualité*, septembre 2022
 - HCAAM, *Organiser la médecine spécialisée et le second recours*, 2020
 - IGF-IGAS, *Revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle*, mars 2024
 - IGF-IGAS, *Revue de dépenses : dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi*, avril 2024
 - IGF-IGAS, *Revue de dépenses : les dispositifs médicaux*, mars 2024,
 - IGF-IGAS, *Revue de dépenses relative aux affections de longue durée - pour un dispositif plus efficient et équitable*, juin 2024
 - IGF-IGAS, *Revue de dépenses relative aux affections de longue durée pour un dispositif plus efficient et équitable*, juin 2024
 - IGF, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012
 - IGF, *Modalités de financement des Centres de formation des apprentis (CFA)*, juillet 2023
 - IGF, *Rapport d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011
 - IGF, *Revue de dépenses – Masse salariale et achats et charges externes des collectivités territoriales*, octobre 2023
 - Insee, *La croissance et l'inflation à l'épreuve des incertitudes géopolitiques*, mars 2023
 - Institut Montaigne, *2022-2027 : quelles perspectives pour les finances publiques ?*, Janvier 2022
 - Institut Montaigne, *Mathématiques à l'école : résoudre l'équation*, 2024
 - Institut Montaigne, *Politique de santé : pour une stratégie pluriannuelle*, septembre 2024
 - **Jérôme Bascher** (dir.), *Mission d'information sur l'impact des décisions réglementaires et budgétaires de l'État sur l'équilibre financier des collectivités territoriales*, juin 2023
 - Ministère chargé du Logement, *Les aides personnelles au logement, bilan*, 2022

- **Olivier Redoulès**, *La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme*, Secrétariat permanent du HCFP, juillet 2022
- **Philippe Laurent**, *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, mai 2016
- *Rapport public thématique, Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie*, mars 2024
- **Sarah Minery** et **Zeynep Or**, *Comparaison des dépenses de santé en France et en Allemagne*, IDRES, mars 2024
- **Selma Mahfouz** et **Jean Pisani-Ferry**, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, 2023
- Unédic, *Effets de l'adaptation des règles d'assurance chômage à la conjoncture*, février 2023, version actualisée au 17 avril 2023
- Unédic, *Évolution des règles d'assurance chômage, Impact des évolutions au 1^{er} avril 2021*, novembre 2020
- Unédic, *Réforme de l'assurance chômage : effets au 1^{er} juillet 2021 du décret du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage*, avril 2021
- **Vincent Aussilloux**, **Christophe Gouardo** et **Fabrice Lenglard**, *Baisser le poids des dépenses publiques : les leçons de l'expérience des pays européens*, mai 2018
- **Youssef Benzarti** et **Dorian Carloni**, *Qui a bénéficié de la baisse de la TVA dans la restauration en 2009 ?*, mai 2018

Textes de loi

- Article L. 161-25 - Code de la sécurité sociale
- Loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement »
- Loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)
- Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la

fonction publique

- Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration
- Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023
- Référé de la Cour des comptes du 8 juin 2023 relatif aux compléments de rémunération des fonctionnaires Outre-Mer

Les auteurs de cette note tiennent à remercier l'équipe de direction de l'Institut Montaigne ainsi que **Nicolas Laine**, **Thomas Luquiau** et **Raphaël Tavanti-Geuzimian** pour leur implication tout au long de ce projet.

Ils remercient également **Éric Chaney** – *Senior Fellow*, conseiller économique – et **Bertrand Martinot** – expert associé, apprentissage, emploi, formation professionnelle – pour leurs précieux conseils et leur relecture avisée.

*L'Institut Montaigne vous propose de contribuer
à la réflexion sur ces enjeux afin d'élaborer
collégalement des propositions au service
de l'intérêt général.*



Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : octobre 2024
ISSN : 1771-6756

ABB France	D'Angelin & Co.Ltd	Katalyse	Renault
AbbVie	Dassault Systèmes	Kea	Ricol Lasteyrie
Accenture	Delair	Kearney	Rivolier
Accor	Deloitte	KPMG S.A.	Roche
Accuracy	De Pardieu Brocas	Kyndryl	Roche Diagnostics
Actual Group	Maffei	La Banque Postale	Rokos Capital
Adeo	Domia Group	La Compagnie	Management
ADIT	Edenred	Fruitière	Rothschild & Co
Air Liquide	EDF	Lenovo ISG	RTE
Airbus	EDHEC Business	Linedata Services	Safran
Allianz	School	Lloyds Europe	Sanofi
Amazon	Ekimetrics France	L'Oréal	SAP France
Amber Capital	Engie	LVMH - Moët-	Schneider Electric
Amundi	EQT	Hennessy - Louis	ServiceNow
Antidox	ESL & Network	Vuitton	Servier
Antin Infrastructure	Eurogroup	M.Charraire	SGS
Partners	Consulting	MACSF	SIER Constructeur
ArchiMed	FGS Global	Média-Participations	SNCF
Ardian	Forvis Mazars	Mediobanca	SNCF Réseau
Arqus	Getlink	Mercer	Sodexo
Arthur D. Little	Gide Loyrette Nouel	Meridiam	SPVIE
AstraZeneca	Google	Microsoft France	SUEZ
August Debouzy	Groupama	Mitsubishi France	Teneo
AXA	Groupe Bel	S.A.S	The Boston
A&O Shearman	Groupe M6	Moelis & Company	Consulting Group
Bain & Company	Groupe Orange	Moody's France	Tilder
France	Hameur et Cie	Morgan Stanley	Tofane
Baker & McKenzie	Henner	Natixis	TotalEnergies
BearingPoint	Hitachi Energy	Natural Grass	TP ICAP
Bessé	France	Naval Group	Transformation
BNP Paribas	Howden	Nestlé	Factory
Bolloré	HSBC Continental	OCIRP	Unicancer
Bouygues	Europe	ODDO BHF	Veolia
Bristol Myers Squibb	IBM France	Oliver Wyman	Verian
Brousse Vergez	IFPASS	Ondra Partners	Verlingue
Brunswick	Incyte Biosciences	OPmobility	VINCI
Capgemini	France	Optigestion	Vivendi
Capital Group	Inkarn	Orano	Wakam
CAREIT	Institut Mérieux	PAI Partners	Wavestone
Carrefour	International SOS	Pelham Media	Wendel
Chubb	Interparfums	Pergamon	White & Case
CIS	Intuitive Surgical	Polytane	Willis Towers Watson
Clariane	Ionis Education	Publicis	France
Clifford Chance	Group	PwC France &	Zurich
CNP Assurances	iQo	Maghreb	
Cohen Amir-Aslani	ISRP	Qualisocial	
Conseil supérieur du notariat	Jeantet Associés	Raise	
	Jolt Capital	RATP	

La situation de nos finances publiques a rarement été aussi difficile et contrainte. Fin 2023, la dette publique de la France a atteint 110,6% du PIB et son déficit officiel près de 5,5%. Bien loin donc des critères européens mais surtout de la moyenne de la zone euro qui s'établit, sur la même période, respectivement à 88,6% et 3,6%.

Pourquoi nous est-il à ce point impossible de nous emparer collectivement d'un sujet si crucial et prioritaire pour l'avenir de notre pays ? La mobilisation de toute la classe politique sur la question des finances publiques est aujourd'hui indispensable face à notre trajectoire financière désormais insoutenable et incompatible avec le financement des priorités actuelles et futures du pays. Un effort budgétaire structurel de plus de 120 Md€ s'impose si nous voulons les financer.

Ainsi, après avoir rappelé quelques fondamentaux économiques et financiers concernant la situation actuelle de nos finances publiques et des moyens dont nous disposons pour l'améliorer, cette note identifie de nombreuses mesures d'économies. **Relatives à une logique d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique ou de redéfinition du rôle de notre État-providence, elles sont susceptibles de générer pour près de 150 Md€ d'économies.**



10 €
ISSN : 1771-6756
NEJ2410-01