



INSTITUT ———
Montaigne

Budget base zéro : décider sous la contrainte

NOTE D'ÉCLAIRAGE - NOVEMBRE 2025



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'ÉCLAIRAGE - Novembre 2025

Budget base zéro : décider sous la contrainte

*Les notes d'éclairage de l'Institut Montaigne
permettent de se situer et de rendre intelligible
l'environnement dans lequel nous évoluons.*

**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
collégialement
des solutions
de long terme

Dans un pays qui n'a plus voté un budget à l'équilibre depuis 1974, poser le principe d'un budget base zéro, c'est-à-dire d'un budget qui partirait de l'intention politique et non pas de l'exercice précédent, pourrait apparaître illusoire. Substituer l'arbitrage structurel à l'ajustement à la marge : nous avons voulu cette réflexion à la fois théorique et appliquée afin d'ouvrir un champ de réflexion nouveau sur notre dépense publique.

Que doit-on sanctuariser au titre de nos engagements ? Quel serait notre niveau de dépenses si nous le portions à la moyenne européenne ? Que resterait-il une fois ces éléments posés ? Sur quoi se porterait ce résiduel ? Et sur quelle justification politique ? Nous avons voulu changer la méthode, à la manière des entreprises. Loin des cinquante années de confort de l'État qui s'est contenté d'ajuster ses recettes sans se soucier de baisser ses dépenses, loin des conférences budgétaires qui reconduisent les acquis, nous avons illustré ce que pourrait être une construction budgétaire choisie. Pour l'exercice, nous avons posé le principe d'un retour à l'équilibre primaire du budget en 2029 et considéré que les engagements formels de la France (remboursement de la dette, contribution européenne et dépenses de réarmement) n'étaient pas remis en cause. Quatre approches sont proposées à l'analyse : celle d'un rabot uniforme qui refuse de hiérarchiser les missions de la puissance publique ; celle d'une priorité maintenue en faveur de la protection sociale ; celle d'une primauté donnée à la compétitivité à long-terme ; et celle de l'austérité contrainte que provoquerait un choc majeur.

Comme il ne saurait y avoir de modèle social viable sans une économie prospère, certains choix s'imposent d'eux-mêmes. Quelles que soient les options retenues, la discontinuité ou la réorientation de la manne publique sont désormais inévitables. S'ils apparaissent ainsi tous explosifs au plan social, ces exercices de perspective nous disent néanmoins deux choses essentielles : la première est que nous sommes arrivés à un point de non retour et que des ajustements d'ampleur sont requis le plus rapidement possible ; la seconde est qu'il nous faut revoir nos modes de délibération démocratique afin tout à la fois d'arbitrer, d'expliquer, d'anticiper et d'accompagner les effets de bords à venir.

L'exercice budgétaire de l'État n'apparaît plus comme un simple outil de pilotage de l'action publique. Il est devenu le marqueur de la lucidité et de la responsabilité de nos dirigeants.

Marie-Pierre de Bailliencourt,
Directrice générale de l'Institut Montaigne

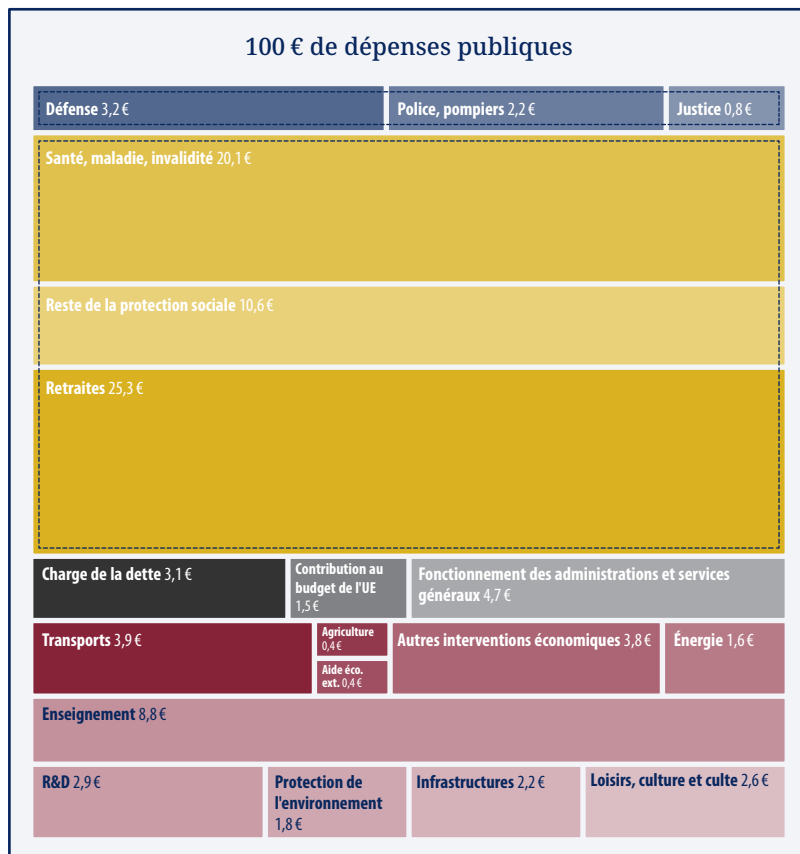
La France n'a plus connu un seul exercice budgétaire en équilibre depuis 1974. **Cette singularité traduit une difficulté chronique à hiérarchiser la dépense publique pour engager des réductions ciblées.** Le processus d'élaboration du budget demeure dominé par une inertie structurelle, fondée sur la reconduction des crédits de l'année précédente assortie d'ajustements marginaux. En parallèle, le politique n'a jamais pleinement appliqué les mesures d'économies identifiées par l'administration. L'Institut Montaigne a recensé des recommandations reproduites mot pour mot depuis plus de vingt ans. Se répètent ainsi les constats, sans traduction opérationnelle : l'empilement de diagnostics tient lieu d'action, alors même qu'il acte implicitement l'impuissance à réformer.

En parallèle, les rares tentatives menées depuis vingt ans pour réinterroger « à la base » la dépense publique ont toutes échoué. Lors de la dernière tentative, conduite en 2025 à l'initiative de F. Bayrou, chaque ministère était invité à interroger sa raison d'être et les moyens alloués à ses missions. Sur les 600 pages d'analyses produites par les administrations, seules quelques lignes examinaient une possible évolution du périmètre... aussitôt disqualifiée, au motif qu'elle n'apporterait « aucune amélioration significative ». Ainsi, **faute de réflexion stratégique sur les priorités à financer, la dynamique budgétaire s'enferme dans un schéma récurrent : d'un côté, des coups de rabot uniformes sur les grands postes de dépense ; de l'autre, des économies marginales sur des dispositifs périphériques.**

Cette propension à ne pas hiérarchiser entre les priorités a conduit à une dégradation progressive mais continue des finances publiques. **Depuis 2000, les dépenses publiques de la France ont doublé.** La situation française est désormais unique en Europe. **Le pays affiche le niveau de déficit le plus élevé de la zone euro.** C'est même la première fois de la V^e République que la France franchit le seuil des 5 % de déficit en dehors d'une période de crise économique. **Quant à la dette, elle affiche la progression la plus forte depuis 2000 parmi les grands pays de la zone euro et est désormais la troisième la plus élevée** après la Grèce et l'Italie. Le ratio d'endettement français était le même que celui de l'Allemagne en 2000 ; il lui est désormais presque deux fois supérieur.

Cette absence de hiérarchisation des priorités a aussi entraîné, plus qu'ailleurs en Europe, une déformation de la structure de la dépense au profit des postes les plus dynamiques. **En vingt-cinq ans, les dépenses annuelles de retraites et de santé ont ainsi progressé de près de cinq points de PIB, tandis que celles d'enseignement étaient comprimées de 0,5 point. Les seules dépenses de retraites représentent désormais un montant trois fois supérieur à l'ensemble des crédits alloués à l'éducation et trente fois le budget de la justice.** Plus largement, pour 100 euros de dépenses publiques en France, 56 € sont alloués aux dépenses de protection sociale, contre 1,8 € à l'environnement. 3,2 € sont affectés à la défense (et même moins de 2,8 € en corrigeant les distorsions liées aux surcotisations retraite) contre 6,2 € nécessaires pour respecter l'objectif de 3,5 % du PIB.

Allocation de 100 € de dépenses publiques en France



Ensemble du régalién = **6,2 €**

Ensemble de la protection sociale = **56 €**

Source : Institut Montagne, à partir des données Eurostat et Insee.

Il y a vingt-cinq ans, lorsque la société était plus jeune et la prévalence des pathologies chroniques plus faible, la part allouée aux dépenses sociales n'était pas de 56 € pour 100 € de dépenses publiques, mais de 52,5 €. Depuis, cette proportion n'a cessé de croître, au point d'expliquer aujourd'hui près des trois quarts de l'écart de dépenses publiques entre la France et la moyenne de l'Union européenne.

Mais cette évolution est-elle alignée avec les préférences collectives ? Interrogés par l'Ifop sur la répartition souhaitée de 100 € de dépenses publiques, les Français n'alloueraient pas 56 € aux dépenses sociales mais deux fois moins. Le budget des retraites, en particulier, serait réduit de 60 %. À l'inverse, les fonctions régaliennes se verraient attribuer des moyens sensiblement accrus : la défense atteindrait d'emblée 3,5 % du PIB et le budget de la justice serait multiplié par huit. Les dépenses d'avenir seraient également fortement renforcées – avec un doublement du budget alloué à l'environnement.

Ce décalage entre la structure actuelle de la dépense publique et les préférences des Français s'ajoute à un financement des dépenses sociales en partie par le déficit, alors qu'elles bénéficient pour trois quarts aux plus de 60 ans. **Ces constats interrogent l'acceptabilité future de l'endettement. Si un Français consacre aujourd'hui l'équivalent d'une semaine et demie de travail au paiement des intérêts de la dette publique, il pourrait y consacrer trois semaines en 2040 en l'absence d'ajustement.** Le risque existe que les générations futures en viennent alors à percevoir cette charge de la dette, et donc l'impôt, **non plus comme le prix du financement de l'avenir, mais comme un coût hérité du passé** – au risque d'alimenter un nouveau cycle de défiance fiscale.

UN AJUSTEMENT BUDGÉTAIRE DEVENU IMPÉRIEUX

Jusqu'ici, deux facteurs ont permis de différer l'ajustement budgétaire malgré la dégradation continue des finances publiques : des conditions de financement exceptionnellement favorables et une compression silencieuse des dépenses préparant l'avenir. Or l'évolution du contexte financier, institutionnel et géopolitique est en train de mettre fin à ces amortisseurs. La remontée du taux souverain français, après une période exceptionnelle de taux bas, réactive la contrainte du désendettement. Celle-ci pourrait s'accroître avec le nouvel endettement de l'UE et le réendettement de l'Allemagne, qui placent les titres français en concurrence avec une masse croissante d'obligations mieux notées. Cette pression est aggravée par l'érosion de la stabilité institutionnelle, alors que la France s'est longtemps prévalu du cadre stable de la V^e République auprès des agences de notation pour compenser la faiblesse de ses équilibres financiers – celles-ci accordant un poids supérieur à ce facteur par rapport à la situation budgétaire elle-même. En parallèle, l'évolution du contexte géopolitique et l'accélération de la compétition économique rendent impossible la poursuite d'une compression discrète de certains investissements pour permettre le maintien des dépenses sociales – à l'image de l'effort de défense, appelé à croître de 50 Md€ d'ici 2030 (pour atteindre près de 100 Md€).

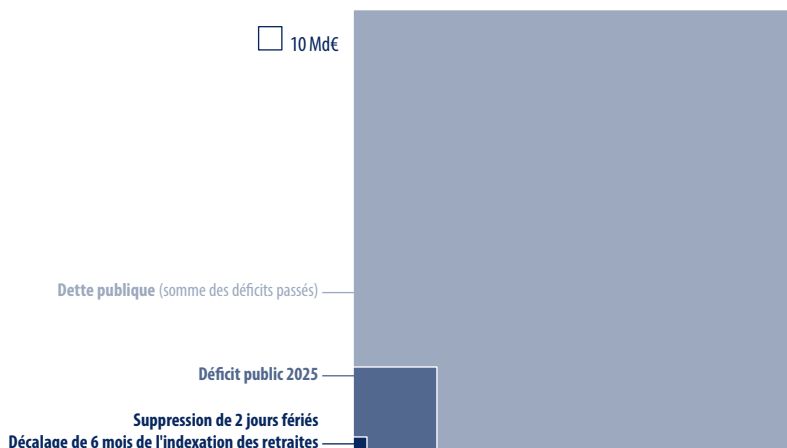
Se réactive donc une exigence d'arbitrage, en forme de trilemme : l'état des comptes publics empêche désormais de concilier durablement plus de deux des trois objectifs entre le désendettement, le maintien de la dynamique des dépenses sociales et le financement des investissements d'avenir et de défense.

Pour éviter cet arbitrage, les leviers de l'endettement européen ou de la hausse des impôts sont évoqués ; ils sont pourtant inadaptés. Si nouvel emprunt européen transférerait à l'Union européenne le portage de la dette, il n'effacerait en rien sa charge qui repose *in fine* sur des versements de la France. Quant à une hausse des recettes fiscales, elle s'inscrirait dans

un contexte où le taux de prélèvements obligatoires français est déjà très au-dessus de la moyenne européenne. **Un ajustement seulement par les recettes impliquerait un choc fiscal massif : l'équivalent d'une hausse du taux normal de la TVA à 32,5 % ou de l'instauration d'au moins trois nouvelles « taxes Zucman » chaque année pendant cinq ans** – alors même que les effets économiques d'une seule mesure de cette nature seraient déjà significativement pénalisants pour l'attractivité du pays.

La nouvelle exigence d'arbitrage qui se présente au pays impliquera donc une baisse de dépenses. Or les mandats politiques de ces deux dernières décennies n'ont pas choisi, maintenant le niveau des dépenses sociales et finançant partiellement les investissements d'avenir au prix d'un endettement supplémentaire. Les chutes successives des gouvernements Barnier et Bayrou illustrent cette incapacité chronique à baisser la dépense : **elles trouvent leur source dans la contestation de mesures d'économies représentant 0,001 % de la dette et à peine 3 % du déficit.**

Poids comparés de la dette et du déficit publics face
aux mesures ayant accéléré la chute des gouvernements
de Michel Barnier et François Bayrou



De manière inédite, l'Institut Montaigne a chiffré les économies nécessaires d'ici 2029 pour revenir à l'équilibre primaire et stabiliser la dette, en tenant compte des effets du vieillissement de la population, de la hausse de l'effort de défense et de la dynamique de certains postes de dépenses. **Ces économies doivent être de 140 Md€.** Le débat public reste donc très éloigné de la réalité des arbitrages qui s'annoncent. À titre d'illustration, voici quelques mesures évoquées – ou non – dans le débat public et la part qu'elles représenteraient dans les économies totales à effectuer d'ici 2029.

**Part de certaines mesures dans les économies
totales à effectuer d'ici 2029 pour stabiliser la dette**

Alignement du taux de CSG des plus grosses retraites sur le taux normal	2 %
Triplement de la contribution financière des usagers des transports en commun	2 %
Multiplication des frais de scolarité par 16 pour entrer en licence et par 11 en master	2 %
Suppression de l'abattement fiscal de 10 % pour les retraités	4 %
Baisse de 18,5 % de la prestation moyenne versée par chômeur (alignement UE)	8 %
Suppression de 200 000 postes dans la fonction publique territoriale (retour aux effectifs d'il y a 20 ans)	10 %
Baisse de 60 % du montant des aides personnelles au logement (alignement UE)	10 %
Baisse de 8,3 % de toutes les pensions (alignement UE)	30 %

L'ajustement nécessaire pour revenir à l'équilibre semble donc difficile à mettre en œuvre en France. Pourtant, **presque tous les autres pays européens ont déjà réalisé un effort comparable au cours des trente dernières années** – à l'exception du Danemark, dont la dette ne dépasse pas 30 % du PIB, de la Belgique et de la France. Par exemple, l'Allemagne a poursuivi une politique de rigueur ciblée sur les transferts sociaux, notamment les retraites. **Si la France avait aligné son système de retraite sur celui de l'Allemagne, son déficit public serait**

aujourd'hui inférieur à la moyenne de la zone euro. À l'inverse, l'Italie a conservé des dépenses de retraite très élevées, supérieures à celles de la France, mais a opéré des efforts notables sur les dépenses de santé. Les Pays-Bas ont réduit toutes leurs dépenses sociales de manière équilibrée. **Si la France avait suiviconnu la même trajectoire, elle serait aujourd'hui à l'équilibre budgétaire.**

Les exemples étrangers démontrent que la situation française n'est pas inéluctable et renseignent sur plusieurs principes méthodologiques d'un ajustement budgétaire réussi :

- ➔ Les ajustements préalablement annoncés lors d'une campagne électorale sont mieux acceptés. Ils se révèlent moins coûteux électoralement que des hausses d'impôts dès lors que la population partage la préoccupation de rétablir l'équilibre budgétaire.
- ➔ Les coupes franches et ciblées, adossées à un examen large des politiques publiques, se révèlent plus efficaces que les « coups de rabot ».
- ➔ Sur le plan de la mise en œuvre, la rapidité d'exécution et une gouvernance resserrée, dotée d'un pouvoir d'arbitrage fort, facilite le respect de la trajectoire prévue.

QUATRE SCÉNARIOS ILLUSTRATIFS DE BUDGET ZÉRO

À l'heure où la trajectoire de la dette tend vers 235 % du PIB en 2050, repenser en profondeur les priorités de l'action publique devient donc impérieux. Pour ce faire, l'approche du « budget base zéro » offre un cadre de réflexion ouvert : elle consiste à construire le budget à partir d'une page blanche, dans le respect de la trajectoire d'équilibre budgétaire, en justifiant chaque dépense sans présumer de sa reconduction. Elle rompt ainsi avec la logique incrémentale qui prévaut dans la budgétisation traditionnelle, où le budget de l'année précédente sert

de base et est ajusté à la marge. L'exercice présenté ici repose sur des projections économétriques de l'Institut Montaigne intégrant la dynamique actuelle des dépenses, les effets de l'évolution démographique et du vieillissement ainsi que les engagements souscrits au niveau européen. Il est complété par plusieurs dizaines de chiffrages.

En 2029, l'enveloppe que l'État pourra consacrer à l'action publique tout en maintenant la dette à un niveau stable sera de 1 845 Md€.

À cette date, le financement des engagements extérieurs de la France (charge de la dette, contribution à l'Union européenne, effort de défense conforme à la trajectoire définie) représentera 13 % de cette enveloppe. Chacun de ces trois postes de dépenses, ici considérés comme incompressibles, sont en forte progression.

Une fois ces dépenses incompressibles prises en compte, conserver la dynamique actuelle sur toutes nos autres dépenses ne serait pas soutenable : elle conduirait à un dépassement de 140 Md€ par rapport à l'enveloppe compatible avec le retour à l'équilibre. Il n'est donc pas possible de concilier le maintien de notre dynamique de dépenses avec le retour à l'équilibre budgétaire.

Afin de respecter l'enveloppe disponible en 2029, des arbitrages s'imposent donc. En fonction des priorités retenues, quatre scénarios illustratifs ont été analysés :

- 1. L'absence de hiérarchisation : faute de consensus politique sur les priorités nationales, les missions de l'État et transferts sociaux sont tous progressivement rabotés jusqu'en 2029.** Une telle approche d'ajustement par défaut, en plus de cristalliser les résistances, traduirait une logique d'austérité sans cap plutôt qu'une stratégie cohérente de redressement.
- 2. La priorité au maintien du modèle actuel de protection sociale : face à la difficulté de conduire des réformes politiquement**

sensibles, le choix est fait de préserver intégralement l'étendue du modèle français actuel de protection sociale : un système de retraites parmi les plus généreux d'Europe, un haut niveau de solidarité dans l'accès aux soins, un soutien significatif au logement, un régime d'assurance-chômage plus protecteur que chez nos voisins européens et un soutien public important des ménages pauvres. Cet arbitrage, une fois les dépenses incompressibles et le socle régalien minimal pris en compte, laisse moins d'un quart de l'enveloppe budgétaire pour financer tout le reste de l'action publique (environnement, transport, enseignement, culture, etc.). Il pourrait alors être nécessaire de cesser de financer des services publics dont la fourniture à titre quasi-gratuit est aujourd'hui considérée comme un acquis, ainsi que de renoncer au respect des engagements environnementaux pris dans le cadre de l'accord de Paris.

3. **La priorité à la compétitivité à long-terme : dans un contexte de concurrence internationale accrue et de nécessaire redressement productif, un arbitrage est opéré en faveur de l'éducation, de l'investissement, de l'innovation et du redressement productif.** Les dépenses allouées à l'enseignement, la recherche et les infrastructures sont sanctuarisées, et un investissement public supplémentaire de 34 Md€ par an est alloué à l'énergie, les transports, l'industrie et l'agriculture. En contrepartie, un ajustement significatif est opéré sur les transferts sociaux (pensions de retraite, aides personnelles au logement, assurance-chômage) et le reste à charge des ménages sur les dépenses de santé. Certaines niches fiscales peu productives sont également supprimées.
4. **L'austérité contrainte : ce dernier scénario illustratif envisage une situation de forte contrainte imposée de l'extérieur à la suite d'une dégradation durable des conditions de financement – ou de l'intérieur en cas de choix politique priorisant une réduction rapide de la dette publique.** Dans un tel cadre, l'espace budgétaire est considéré comme insuffisant pour arbitrer en faveur

d'une quelconque priorisation comme dans les scénarios illustratifs précédents. Au contraire, il conviendrait d'ajouter à l'ensemble des arbitrages à la baisse déjà évoqués – réduction du périmètre de la protection sociale, abandon de missions entières dans l'enseignement supérieur ou la culture, coupes dans les politiques d'avenir – d'autres mesures radicales – par exemple la suppression de près de 10 % des effectifs de la fonction publique, comme ont dû s'y résoudre des pays placés sous une tutelle financière dans les années 2010.

Ce scénario pourrait également être mobilisé dans l'hypothèse d'une dégradation majeure du contexte géopolitique. En consacrant la moitié des marges de manœuvre dégagées non plus au désendettement mais au renforcement de la défense nationale, il permettrait de porter immédiatement l'effort de défense à près de 5 % du PIB – soit un niveau équivalent aux dépenses militaires allemandes prévues à la même échéance.

La méthode du « budget base zéro » vise ainsi à redonner à la décision publique ce qu'elle a perdu : la possibilité de choisir. Il ne s'agit pas seulement de restaurer des équilibres comptables, mais de rendre à la puissance exécutive sa capacité d'arbitrage en recentrant l'allocation des moyens sur les priorités qu'elle juge essentielles. **Retrouver la maîtrise de la dépense, c'est retrouver la liberté de décider.**

Synthèse	6
----------------	---

Introduction	21
--------------------	----

1

Cinquante ans de dérive budgétaire, faute de hiérarchisation des priorités de l'action publique	25
--	-----------

1.1. Une préférence française pour l'ajustement à la marge plutôt que la remise à plat	25
a. Une délégation à l'administration de la recherche d'économies, actant une démission du politique	25
b. Des tentatives de revues budgétaires globales avortées, faute de réel portage dans la durée	30
1.2. Une absence de hiérarchisation de la dépense aux conséquences délétères	32
a. Une hausse continue des dépenses publiques	32
b. Une dépense peu orientée vers l'avenir	36

2

Un ajustement d'ampleur désormais inévitable	51
---	-----------

2.1. Un décrochage français continu face aux redressements engagés ailleurs en Europe	51
a. Une dérive des finances publiques désormais unique en Europe	51
b. Des ajustements budgétaires à l'étranger, sources d'enseignements	57

2.2. Quelques conditions de réussite d'une refonte	
budgétaire en France	64
a. En finir avec le mythe d'une « singularité française »	
protégeant de toute crise budgétaire	64
b. Manier avec précaution l'idée d'un nouvel	
endettement européen	68
c. Hausse des impôts : sortir des fausses bonnes idées	71
d. Après cinquante ans d'inertie, clarifier	
les priorités entre désendettement,	
modèle social et dépenses préparant l'avenir	73

3 Quelle orientation budgétaire pour l'avenir ? 78

Scénario illustratif 1

L'absence d'arbitrage ou le rabot généralisé	86
--	----

Scénario illustratif 2

L'arbitrage en faveur du maintien du modèle actuel	
de protection sociale	90

Scénario illustratif 3

L'arbitrage en faveur de la compétitivité à long-terme	97
--	----

Scénario illustratif 4

L'austérité contrainte au nom d'un désendettement	
rapide	105

Conclusion	116
-------------------------	-----

Annexes	120
Annexe 1. Chiffrage de certaines mesures présentées dans cette note	120
Annexe 2. Évolution des postes de dépenses depuis 2001 dans quatre pays européens	125
Annexe 3. Exemples de redressements budgétaires à l'étranger et mesures mises en place	131
Annexe 4. Méthodologie de la modélisation d'un budget en base zéro	140
Remerciements	143

Nicolas Laine

Nicolas Laine est responsable des publications aux études France.

Avant de rejoindre l'Institut Montaigne, il a travaillé à la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale ainsi qu'au ministère de l'Intérieur, notamment dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances. Il a également enseigné l'économie plusieurs années en classes préparatoires.

À l'Institut Montaigne, Nicolas a notamment travaillé sur les questions de fiscalité, de retraites ainsi que sur la transition des mobilités. Ses travaux s'inscrivent plus largement dans les réflexions sur les finances publiques, l'efficacité de l'État ainsi que sur les enjeux environnementaux et territoriaux.

Nicolas est diplômé de l'ESCP Business School et de Sciences Po Paris.

Depuis un demi-siècle, l'incapacité à hiérarchiser les priorités s'est traduite par une dépense publique constamment orientée à la hausse. Après plus de 50 ans sans budget voté en équilibre, la France affiche la troisième dette publique la plus élevée de la zone euro, après la Grèce et l'Italie.

Face à cette situation, les tentatives engagées pour réinterroger « à la base » la dépense publique se sont toutes soldées par un échec, se heurtant à une culture privilégiant la reconduction des dépenses sur leur hiérarchisation. Le processus budgétaire français demeure en effet marqué par une inertie structurelle, où l'existence d'une dépense passée légitime la dépense future. Faute d'arbitrages ambitieux sur les priorités à financer, **la dynamique budgétaire s'est enfermée dans un schéma devenu récurrent : d'un côté, des coups de rabot uniformes sur les grands postes de dépense ; de l'autre, des économies marginales et techniques sur des dispositifs périphériques.**

En plus d'empêcher toute hiérarchisation stratégique de la dépense, cette absence de choix conduit à un alourdissement mécanique de l'effort à fournir. En 2023, le ministre de l'Économie évoquait un besoin d'économies de 10 Md€. En 2025, ce montant atteint 40 Md€. Faute d'ajustement suffisant, l'ajustement annuel théoriquement nécessaire en 2027 serait supérieur à 50 Md€. La trajectoire budgétaire actuelle s'écarte désormais des scénarios les plus pessimistes présentés par la Cour des comptes il y a moins de deux ans¹.

¹ Le scénario le plus défavorable du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publié en 2024 prévoyait un déficit de 5,2 % du PIB et une taux d'endettement de 114,3 % en 2025 (respectivement 5,4 % et 116 % dans le projet de loi de finances de fin de gestion).

À l’heure où la dette atteint un niveau historique, repenser en profondeur les priorités de l’action publique devient impérieux. Il ne s’agit plus de reconduire un budget existant en recherchant des gains à la marge, mais de définir les politiques répondant à des priorités stratégiques, puis d’affecter les crédits restants dans le respect d’une trajectoire d’équilibre budgétaire.

Dans ce contexte, l’approche du « budget base zéro » offre un cadre de réflexion fécond. Conçue à l’origine par un comptable américain de Texas Instrument qui souhaitait mieux allouer les ressources de l’entreprise dans un contexte de forte contrainte budgétaire, cette approche consiste à construire le budget à partir d’une page blanche, en justifiant chaque dépense sans présumer de sa reconduction. Elle rompt ainsi avec la logique incrémentale qui prévaut dans la budgétisation traditionnelle, où le budget de l’année précédente sert de base et est ajusté à la marge – le plus souvent à la hausse. Cette méthode invite à repenser en profondeur le périmètre, les leviers et les modalités de la dépense publique, au lieu de la reconduire mécaniquement. Déjà mise en place par le département de la Seine-Maritime depuis 2023, la méthode du « budget base zéro » lui aurait permis d’économiser près de 250 M€ sur son budget de fonctionnement en deux ans, tout en maintenant les effectifs et en sanctuarisant certains postes comme la culture et les dépenses d’investissement².

L’exercice du budget base zéro présente plusieurs intérêts. D’abord, il constitue un **test de résilience en simulant les arbitrages qu’imposerait un retour immédiat à l’équilibre budgétaire** face à un choc exogène, comme la remise en cause de la stabilité de la zone euro ou une perte brutale de la confiance des marchés financiers. Ensuite, en se concentrant sur les moyens de réduire la dépense publique à production constante, il met en lumière les **arbitrages qui s’imposeront en l’absence de croissance significative** – c’est-à-dire sans décisions structurelles sur la compétitivité ou le taux d’activité.

² *Moody’s a relevé la note du département de A1 à AA3 entre 2019 et 2025.*

Surtout, le budget base zéro rappelle une évidence trop souvent occultée : **ne pas choisir, c'est déjà choisir. La reconduction mécanique d'un budget ajusté à la marge depuis cinquante ans est perçue comme une continuité neutre. En réalité, elle reflète des choix implicites puissants comme le choix de favoriser les transferts sociaux** sur les dépenses préparant l'avenir dans l'éducation, la souveraineté technologique ou la transition écologique, ainsi que **le choix d'un financement par la dette des niveaux de vie des générations actuelles** au prix d'un transfert de charge sur les générations futures.

À l'inverse, la démarche de budget zéro impose de distinguer, d'abord, les engagements auxquels l'État ne peut se soustraire (service de la dette, engagements européens, défense) ; puis, les priorités stratégiques explicitement retenues et les arbitrages qu'elles impliquent – par exemple, un recentrage sur la compétitivité économique après avoir fait évoluer le périmètre de la protection sociale, ou inversement. Ce n'est qu'à l'issue de cette hiérarchisation qu'il devient possible d'allouer les crédits restants, dans le respect d'une trajectoire budgétaire équilibrée.

Dans ce contexte, cette note propose :

- **une lecture rétrospective de cinquante années de dérive budgétaire**, marquées par l'absence de hiérarchisation explicite des priorités publiques ;
- **une analyse des conséquences de cette dérive sur la composition de la dépense publique**, au détriment de certaines dépenses préparant l'avenir ;
- **une comparaison internationale des trajectoires correctrices menées à l'étranger**, pour en dégager les conditions concrètes de réussite ;
- **la modélisation concrète d'un « budget base zéro »** selon quatre scénarios illustratifs de hiérarchisation des priorités.

En posant les ordres de grandeur, en objectivant les marges de manœuvre réelles et en clarifiant les arbitrages à opérer, le budget base zéro constitue un cadre d'action pour sortir de l'illusion d'impuissance budgétaire, replacer les choix politiques au cœur de la décision publique et engager le nécessaire redressement des finances publiques françaises.

1 Cinquante ans de dérive budgétaire, faute de hiérarchisation des priorités de l'action publique

1.1. UNE PRÉFÉRENCE FRANÇAISE POUR L'AJUSTEMENT À LA MARGE PLUTÔT QUE LA REMISE À PLAT

- a. Une délégation à l'administration de la recherche d'économies, actant une démission du politique

Dans son dernier exercice de prospective, l'Institut Montaigne dresse la genèse d'une culture française du compromis technique et administratif, héritée de Jean Monnet et de sa « méthode des petits pas ». Elle se traduit par un primat de la réforme paramétrique sur la refonte systémique, notamment dans le secteur des retraites. Ces avancées par petites touches permettent à la France de « *préserver son modèle social tout en naviguant dans un contexte budgétaire contraint. Les réformes sont modestes, techniques. (...) **Aucun virage n'est pris, mais aucun effondrement n'advient.*** »³ Conséquence de cette action différée, « *chaque micro-réforme produit des gains limités, exigeant des ajustements économiques toujours plus fréquents ; la marge de manœuvre budgétaire se réduit à mesure que la complexité du système administratif augmente.* »⁴

³ Institut Montaigne. E. le Brasidéc, B. Tertrais. (2025). *France 2040 : Projections pour l'action politique*.

⁴ Avec une perspective similaire, Jonah D. Levy décrit la situation française comme celle d'un État ayant cherché à neutraliser les effets des réformes et à désamorcer les conflits sociaux par des politiques compensatoires coûteuses. Ainsi, la retraite anticipée fut longtemps utilisée pour éviter des licenciements en accompagnant les salariés âgés vers la sortie du marché du travail, à un coût élevé pour la collectivité. Mais cet équilibre d'apaisement par la dépense atteint désormais ses limites : les marges de compensation se sont épuisées, et le coût cumulé de ces amortisseurs sociaux devient à son tour structurellement insoutenable. Voir : J. Levy. (2023). *Contested Liberalization: Historical Legacies and Contemporary Conflict in France*.

Cette logique d’ajustement incrémental est particulièrement visible dans la façon dont est élaboré le projet de loi de finances.

Chaque année, les gestionnaires négocient avec la direction du budget (DB) leurs crédits pour l’année N+1, principalement sur la base des consommations constatées l’année précédente. Les dépenses dites rigides – notamment de personnel – étant difficilement compressibles, la DB concentre ses demandes d’économies sur les autres postes. Cette logique conduit les ministères dépensiers à adopter des stratégies d’anticipation : sous-estimer les dépenses rigides – sachant que leur caractère sensible pourra obliger à des ouvertures de crédits en cours d’exécution – et majorer les autres lignes budgétaires afin de préserver un périmètre d’intervention le plus étendu possible⁵. **Le résultat est un pilotage bureaucratique largement orienté par la préservation des enveloppes historiques, plutôt que par une logique de performance ou une hiérarchisation politique de la dépense. Ce système favorise la reproduction des équilibres existants, au détriment d’un véritable réexamen de l’utilité ou de l’efficacité des dépenses.**

Si cette gestion avant tout administrative de l’allocation de la dépense publique est en partie inévitable au regard de la taille et de la complexité de l’État, elle n’exclut pas pour autant un examen politique du bien-fondé des crédits alloués à l’occasion du vote de la loi de finances. Pour inciter les parlementaires à conduire cet exercice, **la refonte du cadre budgétaire français votée en 2001 a introduit deux mécanismes partiellement inspirés du budget base zéro.**

⁵ Cette stratégie est particulièrement observable au début du cycle budgétaire, lors des négociations techniques entre administrations. Une fois les tendancielles de dépenses arrêtées et les discussions portées au niveau des cabinets, d’autres logiques apparaissent : certains ministères peuvent choisir de mettre en avant des mesures d’économies jugées socialement ou politiquement inacceptables afin d’en dissuader l’adoption, tout en évitant de proposer des options plus consensuelles susceptibles, elles, d’être retenues.

D'une part, les crédits sont désormais votés mission par mission, ce qui invite les parlementaires à se prononcer sur les crédits attribués à chaque politique publique⁶. Cette évolution fut présentée comme une rupture par rapport à la pratique antérieure, qui consistait à ne débattre que des mesures nouvelles et reconduire automatiquement les « services votés » lors d'un vote unique qui approuvait d'un coup 85 à 90 % de la dépense⁷. Le nouveau cadre visait ainsi à favoriser un réexamen exhaustif du budget, conduit chaque année par les parlementaires.

Pour renforcer ce contrôle politique, la « justification au premier euro » (JPE) a été introduite en parallèle. Elle reprend également l'esprit du budget base zéro puisque chaque responsable de programme doit désormais justifier, ligne par ligne, l'utilisation de l'intégralité des crédits demandés devant le Parlement.

Dans les faits, en dépit de ces dispositifs, le pilotage administratif de la dépense publique s'est maintenu. Les parlementaires n'ont pas saisi l'opportunité de l'examen mission par mission pour réinterroger le bien-fondé des politiques financées – les projets de loi de finances donnant lieu, chaque année, à des modifications portant sur une faible part des crédits. De même, le mécanisme de JPE n'a pas permis une remise en cause substantielle de la dépense. Plutôt qu'une évaluation fondée sur l'utilité ou la pertinence des actions publiques pour la collectivité, la JPE s'est réduite à une justification descriptive de l'évolution des coûts : effectifs, rémunérations, prix unitaires⁸. **On pourrait ainsi, de manière caricaturale mais fidèle à l'esprit de certains documents, justifier**

⁶ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, articles 7 et 43.

⁷ Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, article 31.

⁸ On pourrait objecter que la JPE n'avait pas pour finalité de reproduire une démarche de budget base zéro mais simplement de permettre aux parlementaires de comprendre l'affectation précise de chaque euro dépensé. C'est exact ; toutefois, ce supplément d'information aurait naturellement dû conduire le Parlement à interroger la légitimité et l'efficacité du programme ainsi financé dans son ensemble, et pas uniquement les éléments de coût. En cela, la JPE aurait pu devenir un levier d'évaluation politique de la légitimité de la dépense publique ; différente du budget base zéro dans ses moyens, elle aurait pu le rejoindre dans sa finalité.

l'emploi de fonctionnaires pour creuser des trous puis les reboucher, tant que les volumes d'effectifs, de pelles et de salaires sont documentés ligne à ligne⁹.

Conséquence de ce pilotage « administratif » de la dépense, sa maîtrise a jusqu'à présent reposé sur des ajustements techniques davantage que sur des arbitrages politiques assumés. Ainsi, lorsqu'une volonté politique de réduire les dépenses est affichée, celle-ci se matérialise le plus souvent par la commande de « revues de dépenses » aux inspections générales¹⁰. **Cette délégation à l'administration de la recherche d'économies traduit une forme de démission du politique, pour deux raisons.**

D'abord, les mesures nécessaires pour améliorer l'efficacité de la gestion publique sont déjà largement documentées. Les revues de dépense les ont d'ailleurs si largement identifiées qu'elles finissent par se répéter sur plusieurs décennies. Ainsi, dans sa dernière revue de dépenses consacrée à l'assurance maladie, la Cour des comptes recommande d'analyser les écarts territoriaux de dépenses de santé afin de détecter d'éventuelles sources d'inefficacité¹¹. Cette préconisation reprend presque mot pour mot la proposition n° 266 du rapport Attali, publié près de vingt ans auparavant¹². Se répètent ainsi les constats, sans traduction opérationnelle : **l'empilement de diagnostics tient lieu d'action, alors même qu'il acte implicitement l'impuissance à réformer.**

⁹ Fipeco. (2023). *La LOLF et la revue des dépenses publiques*.

¹⁰ À l'image de la dizaine de revues de dépenses confiées aux inspections générales lors des Assises des finances publiques de 2023, ou des groupes de travail annoncés pour recenser les gisements d'économies lors de la conférence des finances publiques d'avril 2025.

¹¹ Cour des comptes. (2025). *L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Proposition n° 2*.

¹² Elle appelait à la « définition de coûts standards par collectivité et par fonction pour objectiver les écarts de performance ». Voir : Commission pour la libération de la croissance française. (2008). *300 décisions pour changer la France*.

Surtout, ces revues de dépenses se limitent à l'amélioration de l'efficacité, c'est-à-dire à l'optimisation des moyens engagés au regard des résultats obtenus. Or ce débat sur l'efficacité, s'il est nécessaire, n'est que le dernier maillon d'une recherche d'économies budgétaires. En effet, le niveau de la dépense publique résulte de deux arbitrages en amont : la décision d'intervention de l'État dans un champ donné, puis le degré d'ambition assigné à la politique menée. Ces arbitrages étant de nature éminemment politique, les institutions à l'origine des revues de dépense évitent – légitimement – de les interroger¹³. **La volonté de rechercher des économies prioritairement via la commande de « revues de dépenses », en écartant ces deux leviers majeurs, s'entretient donc logiquement à des ajustements à la marge. Elle entretient l'illusion qu'il serait possible de restaurer l'équilibre budgétaire sans reconsidérer les finalités ni le périmètre de l'action publique.**

Faute d'arbitrages politiques sur les priorités à financer, la dynamique budgétaire s'enferme dans un schéma désormais récurrent : des coups de rabot indifférenciés sur les grands postes de dépense d'un côté ; des économies marginales sur des dispositifs périphériques de l'autre. Cette logique délétère s'est illustrée lors des Assises des finances publiques convoquées en 2023, qui avaient pour objectif de dégager des mesures susceptibles de « désendetter la France ». L'une des principales décisions fut l'instauration d'un ticket modérateur sur le compte personnel de formation pour une économie de 275 M€ – sans commune mesure avec l'ajustement réellement nécessaire. Six mois plus tard, face à l'aggravation des comptes publics, le Gouvernement procédait à l'annulation en urgence de 10 Md€ de crédits budgétaires, frappant notamment les budgets de l'écologie, de la recherche et de l'enseignement supérieur¹⁴. **Un tel pilotage révèle l'absence d'une vision politique structurée du périmètre, des priorités et des finalités de la dépense publique.**

¹³ Les revues de dépenses conservent une utilité réelle pour identifier des gisements d'inefficacité sur des dispositifs dont la technicité ou le caractère marginal les place hors du champ de la discussion politique. L'erreur tient à leur perception comme outil capable de remplacer les arbitrages politiques structurants indispensables à une maîtrise durable de la dépense publique.

¹⁴ Décret n° 2024-124 du 21 février 2024.

b. Des tentatives de revues budgétaires globales avortées, faute de réel portage dans la durée

Pour contrer cette tendance à reconduire le budget sans réelle réflexion sur sa structure, quelques initiatives plus ambitieuses furent menées, à chaque fois impulsées par un président de la République nouvellement élu : la Révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007, la Modernisation de l'action publique (MAP) en 2012 et le programme Action publique (AP) en 2017. **Malgré leur ambition initiale de passer réellement en revue l'ensemble des dépenses de l'État, aucune n'a abouti à une refonte substantielle de leur structure.**

La RGPP était l'initiative la plus proche de l'idée d'un budget base zéro, avec une méthode centrée sur une revue systématique des missions¹⁵. Malgré certains résultats¹⁶, le bilan est contrasté : l'ambition initiale de revue fine des missions de l'État s'est rapidement muée en une recherche d'économies de fonctionnement, et seules 4 % des mesures ont porté sur le périmètre des politiques publiques elles-mêmes. De même, si la MAP en 2012 puis AP en 2017 ont mis en œuvre un grand nombre de mesures de simplification, elles n'ont pas porté de réformes sur le périmètre de l'État – seules à même de réduire durablement le niveau des dépenses publiques en France¹⁷. Gouvernés par la recherche d'économies de court-terme plus que par une stratégie de

¹⁵ 200 auditeurs issus de corps d'inspection et de cabinets privés, répartis au sein de 26 équipes d'audit, avaient pour mission d'analyser chaque politique publique selon une grille en 7 questions : *Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Comment faire-mieux et moins cher ? Qui doit payer ? Quel scénario de transformation ?* Voir : N. Sarkozy. (2007). Discours du 12 décembre sur la RGPP.

¹⁶ Parmi les 230 mesures mises en œuvre entre 2007 et 2012 : regroupement des fonctions supports au sein d'un secrétariat général dans tous les ministères, rattachement de la Gendarmerie au ministère de l'Intérieur, fusion de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique, reconfiguration des services déconcentrés de l'État. Les économies sont estimées à 11,9 Md€ (pour un objectif de 15 Md€), avec une baisse de 3 % des emplois dans les services de l'État. Voir : IGA-IGF-IGAS. (2012). Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État.

¹⁷ Cour des Comptes. (2024). *La modernisation de l'État : des méthodes renouvelées, une ambition limitée.*

hiérarchisation des priorités de l'action publique sur le long-terme, ces grands cycles de réforme de l'État se sont concentrées sur la masse salariale et les dépenses de fonctionnement, laissant de côté les dépenses d'intervention.

Dernièrement, l'ancien Premier ministre avait annoncé, lors de son discours de politique générale, le lancement d'un exercice inspiré du budget base zéro : chaque ministère devait réinterroger sa raison d'être et les moyens alloués, afin de hiérarchiser les finalités de l'action publique et redéfinir son périmètre¹⁸. Six cent pages d'analyse ont été produites par les administrations et remises au Parlement. L'analyse de ces documents montre qu'ils reproduisent exactement les mêmes travers que la justification au premier euro : une compilation de tableaux chiffrés recensant, secteur par secteur, les effectifs, les crédits et les intitulés de missions. Comme le relève Denis Cosnard, ces textes « *très à plat, retracent les activités de l'État [...] sans hiérarchie ni priorité affichée. Toutes les missions sont accompagnées de leur justification, si bien qu'aucune ne paraît devoir être supprimée ou allégée* ». Seul un dossier propose une évolution... pour mieux la disqualifier et expliquer qu'elle n'apporterait aucune amélioration significative¹⁹. L'initiative du Premier ministre français s'est donc heurtée à la même résistance administrative que Jimmy Carter quarante ans plus tôt, lorsque qu'il a entrepris d'appliquer la méthode du budget base zéro à l'ensemble du budget fédéral américain en 1977 : l'administration et les agences opposèrent de fortes résistances et se contentèrent de reformuler leurs demandes habituelles plutôt que de repartir réellement de zéro, conduisant à l'abandon de la démarche.

¹⁸ « Il nous faut repenser tous nos budgets, à partir non pas de ce qui se faisait l'année précédente, augmenté d'un pourcentage d'inflation, mais de ce qu'exige le service ou l'action à reconduire. Ces budgets redéfinis, repensés, je demanderai à tous les ministres de les préparer dès le printemps. » François Bayrou. (2025). Déclaration de politique générale du 14 janvier.

¹⁹ Le Monde. D. Cosnard. (2025). Réforme de l'État : la méthode Bayrou à l'épreuve.

Ces échecs, en France comme aux États-Unis, ne condamnent pas pour autant l'idée de « budget base zéro » : ce n'est pas la méthode qui est en cause, mais la délégation de son pilotage à ceux qui ont le moins intérêt à la mettre en œuvre. En effet, le « budget base zéro » n'est pas une mécanique comptable à placer entre les seules mains des administrations ; il doit surtout être approprié par le politique comme un outil de hiérarchisation des priorités collectives. **Il s'oppose ainsi à une réforme de l'État pensée, depuis vingt ans, sur un seul mode technocratique : il est demandé aux administrations de se réformer elles-mêmes, en leur confiant l'initiative de leur propre atrophie. Or cette logique méconnaît une vérité organisationnelle déjà pressentie par Michel Crozier : la caractéristique centrale des bureaucraties est précisément leur volonté de croître et perdurer²⁰.** Pour une réforme aboutie, l'impulsion ne peut être que politique. Et celle-ci apparaît aujourd'hui impérieuse au regard des effets délétères qui découlent de l'absence de hiérarchisation de la dépense depuis cinquante ans.

1.2. UNE ABSENCE DE HIÉRARCHISATION DE LA DÉPENSE AUX CONSÉQUENCES DÉLÉTÈRES

a. Une hausse continue des dépenses publiques

La tradition française d'ajustement à la marge et l'absence de choix politique sur un arbitrage assumé des priorités se traduit concrètement, depuis cinquante ans, par une incapacité chronique à réduire la dépense publique. Celles-ci ont ainsi doublé en valeur depuis 2000. Même en neutralisant les effets de l'inflation et de la croissance démographique, la hausse des dépenses publiques est de 28 %²¹.

²⁰ M. Crozier. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Éditions du Seuil.

²¹ Cour des comptes. (2023). *La situation et les perspectives des finances publiques*.

Elle s'est encore accélérée ces dernières années – en 2024, la dépense publique a enregistré sa plus forte hausse en volume depuis près de quinze ans²².

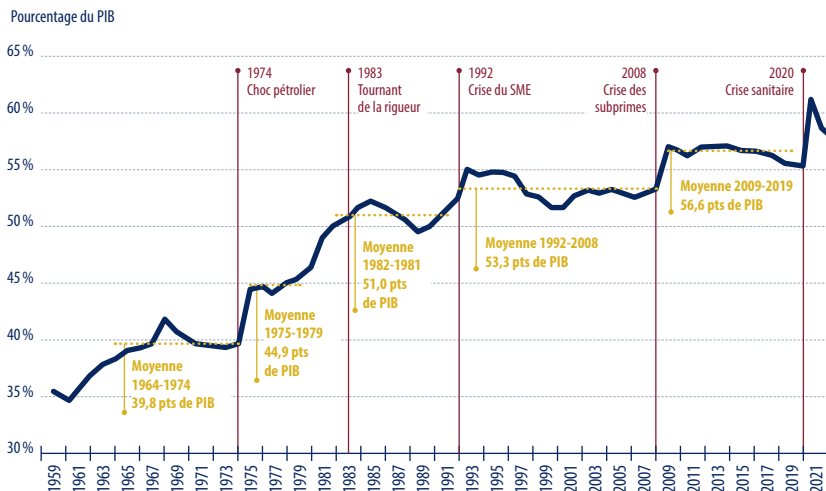
Plus particulièrement, la dépense publique en France se traduit par sa rigidité à la baisse, qui transparaît notamment après les périodes de crise. Celles-ci appellent, à juste titre, des interventions budgétaires contracycliques pour amortir le choc économique. Mais alors que la dépense publique devrait décroître une fois la conjoncture stabilisée, la France ne parvient pas à enclencher ce retour à la normale²³. À chaque crise – choc pétrolier en 1974, tournant de la rigueur en 1983, crise du système monétaire européen dans les années 1990²⁴, crise des subprimes en 2008, crise sanitaire en 2020 – le niveau des dépenses s'élève sans jamais redescendre à son niveau initial. En conséquence, alors que le ratio de dépense publique français était inférieur à celui de l'Allemagne en 1995, il est désormais le deuxième le plus élevé de l'UE (57,1 % du PIB) – juste derrière la Finlande, qui affiche un endettement bien moindre. Il dépasse désormais de plus de huit points la moyenne des pays de l'Union.

²² Hors crises. Cette progression ne résulte pas de mesures exceptionnelles comme en 2020-2022, ni d'une moindre rentrée de recettes comme en 2023, mais s'explique par la dynamique du « cœur » de la dépense : administrations locales (+2,7 % en volume, soit une hausse deux fois plus rapide que le PIB) et sécurité sociale (+3,3 %, tirées par les prestations sociales, notamment les retraites), dans un contexte pourtant favorable de normalisation économique et de retrait des dispositifs de soutien énergétique.

²³ Ce qui entraîne, de façon corollaire, une difficulté à respecter les engagements européens. Depuis l'instauration du Pacte de stabilité et de croissance en 1997, le déficit public n'a respecté la barre des 3 % du PIB qu'à huit reprises (1999, 2000, 2001, 2006, 2007, 2017, 2018 et 2019), soit moins d'une année sur trois, et le ratio de dette publique n'est resté sous le seuil de 60 % du PIB que deux années (2001 et 2002).

²⁴ En 1993, la Bundesbank haussa ses taux pour contenir l'inflation alimentée par la politique de relance menée en Allemagne de l'Est, renchérissant la valeur du mark. Le SME imposant aux autres pays de maintenir leur monnaie dans une marge étroite autour du mark, ceux-ci ont dû suivre cette politique restrictive malgré des conjonctures déjà dégradées.

Graphique n° 1 • Évolution du niveau de dépenses publiques depuis 1959



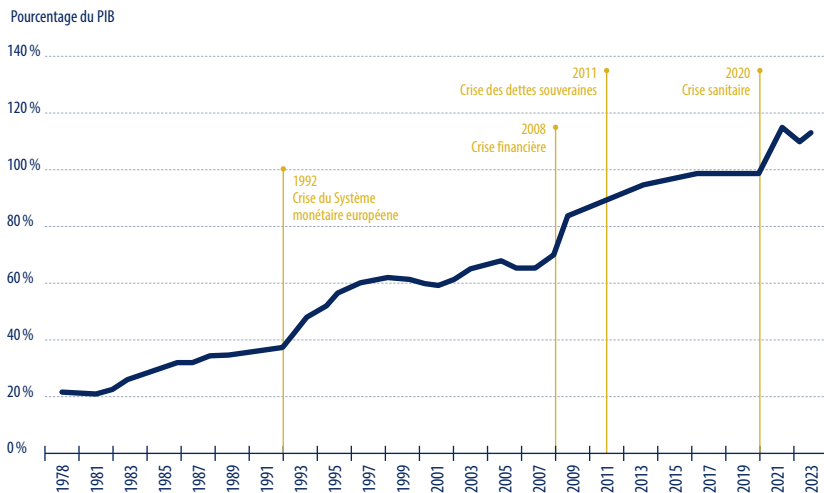
Source : Institut Montaigne, à partir des comptes nationaux.

Cette absence d'ajustement à la baisse du niveau de dépenses, qui rompt avec la tradition d'équilibre budgétaire qui avait marqué l'après-guerre, a débuté lors du premier choc pétrolier en 1974. Depuis, la France n'a plus connu d'exercice sans déficit public. **En 2023, la France a même franchi, pour la première fois depuis 1958, le seuil des 5 % de déficit hors d'une période de crise économique.**

Conséquence de ces déficits cumulés, la dette publique française a été multipliée par cinq en 40 ans et devrait atteindre 3 470 Md€ en 2025 (116 % du PIB)²⁵.

²⁵ La diminution de 0,4 point de PIB du déficit prévue en 2025 – qui le placerait encore 0,6 point au-dessus du niveau de 2022 – n'empêchera pas une nouvelle hausse de 3 points de PIB du ratio de dette publique.

Graphique n° 2 • Évolution du niveau d'endettement depuis 1978



Source : Institut Montaigne, à partir des comptes nationaux.

Ce niveau élevé d'endettement est parfois ramené au chiffre de 51 000 € de dette par habitant, mais cette comparaison est peu pertinente sur le plan économique : la dette souveraine n'est pas appelée à être remboursée, mais refinancée en continu. Il est donc plus pertinent de considérer le flux annuel d'intérêts à verser, qui pèse directement sur les finances publiques et donc, *in fine*, sur les contribuables. En 2025, la charge de la dette aura doublé par rapport à son niveau de 2020 pour atteindre 55 Md€, soit environ 800 € par habitant et par an. Elle devrait dépasser 100 Md€ à l'horizon 2029²⁶ (1 400 € par habitant et par an) et pourrait s'élever, en l'absence d'ajustement, à près de 200 Md€ en 2040²⁷ (près

²⁶ Soit 3,2 % du PIB. Prévision du RAA 2025 sous l'hypothèse de taux d'intérêt de long terme de 3,7 %.

²⁷ Institut Montaigne. (2025). E. le Brasidéc, B. Tertrais. France 2040 : Projections pour l'action politique.

de 2 800 € par habitant et par an). Autrement dit, **un Français consacre aujourd’hui chaque année l’équivalent d’une semaine de travail au seul paiement des intérêts de la dette publique ; en 2040, ce serait près de trois semaines**²⁸.

b. Une dépense peu orientée vers l’avenir

L’absence de hiérarchisation politique de la dépense publique n’a pas pour seule conséquence une hausse tendancielle de son niveau ; elle entraîne aussi une évolution de sa nature. Ainsi, la forte hausse de la dépense publique en France est la contrepartie d’une part croissante de dépenses sociales. Depuis 2001, les dépenses de santé et de retraites ont contribué à hauteur de plus de 4 points de PIB à la dynamique de la dépense, alors que les dépenses d’enseignement ont dans le même temps reculé de 0,5 point²⁹.

²⁸ Calcul reposant sur une conversion du poids de cette charge en équivalent « jours travaillés ».

²⁹ L’analyse des dépenses par tête, qui permet de neutraliser l’effet quantitatif de la démographie – mais non du vieillissement –, aboutit à une conclusion similaire : entre 2003 et 2019, les dépenses d’éducation ont reculé de 15,1 % à 13,3 % du PIB par tête, celles de santé ont progressé de 11,3 % à 14 %, celles de retraite ont diminué de 55,6 % à 51,5 %. Dans l’ensemble de la note, les données issues d’Eurostat concernent l’année 2023. À noter que cette double dynamique serait encore plus prononcée après retraitement des surcotisations retraites.

Si une partie de l'accroissement des dépenses de retraite est légitime au regard de la hausse de près de 50 % du nombre de retraités du régime général sur la période, elle découle aussi de la générosité de notre système par rapport à ceux de nos partenaires européens³⁰. Les retraités français figurent parmi ceux qui passent le plus de temps à la retraite (23,3 ans en moyenne) avec un niveau de vie global qui dépasse désormais de 3 % celui de l'ensemble de la population³¹.

En ce qui concerne les dépenses de santé, si cette hausse est également logique au regard du vieillissement de la population, de la hausse de la prévalence des pathologies chroniques³² et de la préférence des Français pour un système fondé sur la solidarité³³, elle doit là aussi être mise en perspective avec la dégradation de certains indicateurs de la qualité du système de santé³⁴ et le poids insuffisant donné à la prévention³⁵.

³⁰ Depuis 2010, à l'inverse des décennies précédentes, la dynamique est davantage portée par les effectifs que par le niveau individuel des prestations. Voir : Assurance Retraite. (2024). *La population des retraités : recueil statistique du régime général*.

³¹ Niveau de vie calculé après prise en compte des revenus du patrimoine.

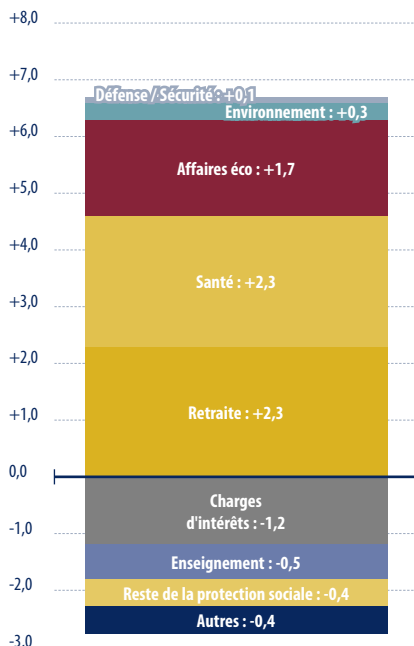
³² La part des personnes atteintes de pathologies chroniques pourrait atteindre 43 % en 2035, contre 34,5 % en 2015. Voir : CNAM. (2025). *Charges et Produits*.

³³ 92 % des Français se disent attachés à un modèle fondé sur la solidarité pour le risque santé. Voir : Institut Montaigne. (2025). *Baromètre des territoires*.

³⁴ Par exemple, en ce qui concerne la mortalité infantile ou l'écart d'espérance de vie selon le niveau de revenu. Voir : Les Échos. (2025). Pascal Roché : « Il faut qu'on arrête de se dire qu'on a le meilleur système de santé au monde ».

³⁵ Institut Montaigne. L. Millet. (2023). *La prévention en santé : les nouveaux impératifs*.

Graphique n° 3 • Contribution des différents postes à l'évolution des dépenses publiques depuis 2001³⁶ (en points de PIB)



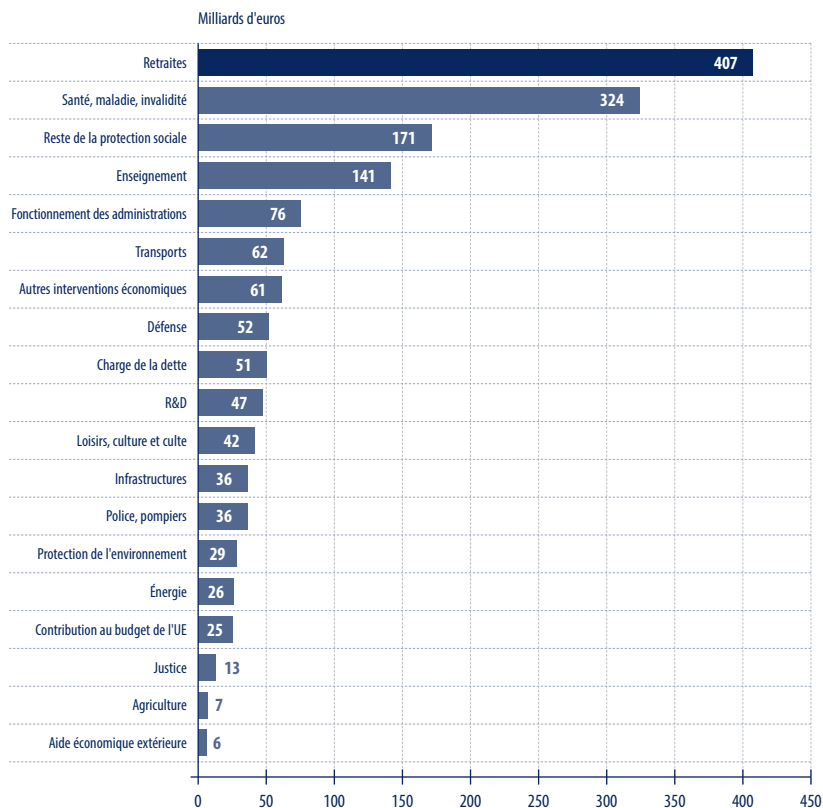
Source : Institut Montaigne à partir des données Eurostat, comptes nationaux, COFOG.

³⁶ Concernant la charge d'intérêts, la contribution négative observée au cours des deux dernières décennies s'explique par la baisse continue des taux d'intérêt entre 2001 et 2023, notamment à la suite de l'entrée de la France dans la zone euro et de la politique monétaire accommodante menée par la BCE. Cette dynamique s'est inversée depuis 2022, et ce poste deviendra un contributeur positif à la hausse du ratio de dépenses publiques dans les années à venir. Concernant le poste des affaires économiques, l'année 2023 reste une année avec des forts budgets alloués aux plans de relance, et donc aux interventions économiques, ce qui sera moins le cas par la suite.

Contrairement à ce qui est souvent entendu dans le débat public³⁷, la défense ou l'éducation sont ainsi loin d'être les principaux postes de dépense. Cette idée fausse découle du décompte des missions budgétaires tel que présenté chaque année en loi de finances – un simple découpage administratif qui ne permet pas de saisir l'ordre réel des priorités publiques. Pour ce faire, il faut plutôt se référer à la classification fonctionnelle de l'Insee, et notamment au tableau 3.307 des comptes de la Nation qui agrège les dépenses par finalité. On y constate que **les trois premiers postes de dépenses sont consacrés aux dépenses sociales. Les seules dépenses de retraites représentent désormais un montant trois fois supérieur à l'ensemble des crédits alloués à l'éducation, quatorze fois celui alloué à la protection de l'environnement et trente fois le budget de la justice.**

³⁷ Y compris par les responsables politiques, comme en atteste le discours de rentrée du Premier ministre prononcé le 25 août 2025 : « La charge de la dette va devenir cette année le budget le plus important de la nation, plus que l'Éducation nationale ».

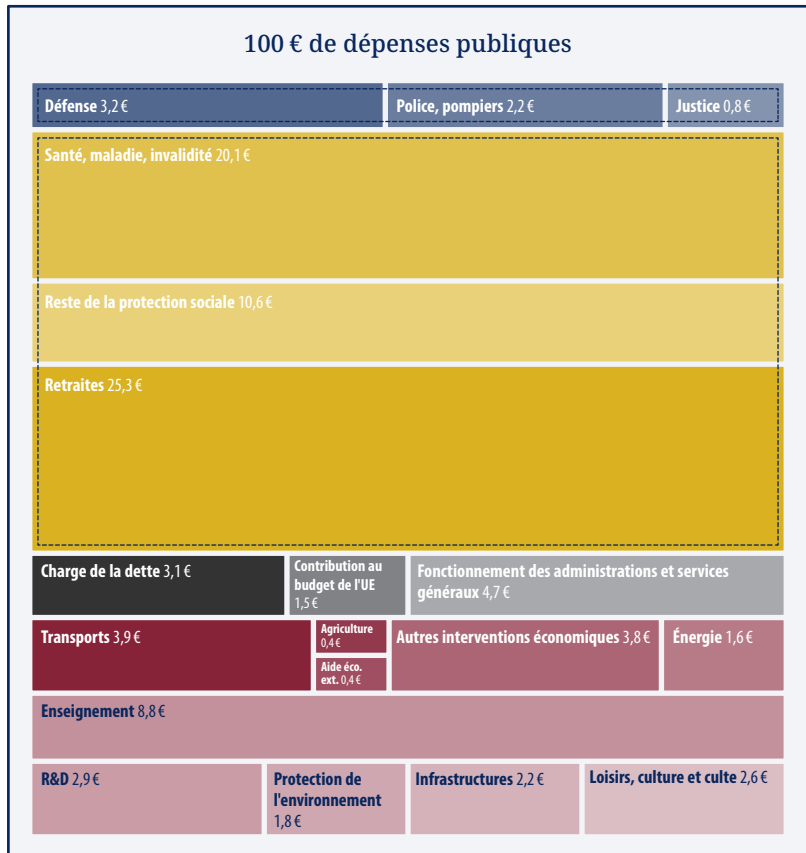
Graphique n° 4 • Principaux postes de dépenses publiques



Source : Institut Montaigne, à partir des données Eurostat, comptes nationaux, COFOG.

Il en résulte une structure de la dépense publique fortement orientée vers la protection sociale, qui représente aujourd'hui 56 € sur 100 € de dépenses publiques contre 52,5 € en 2000.

Graphique n° 5 • Allocation de 100 € de dépenses publiques en France

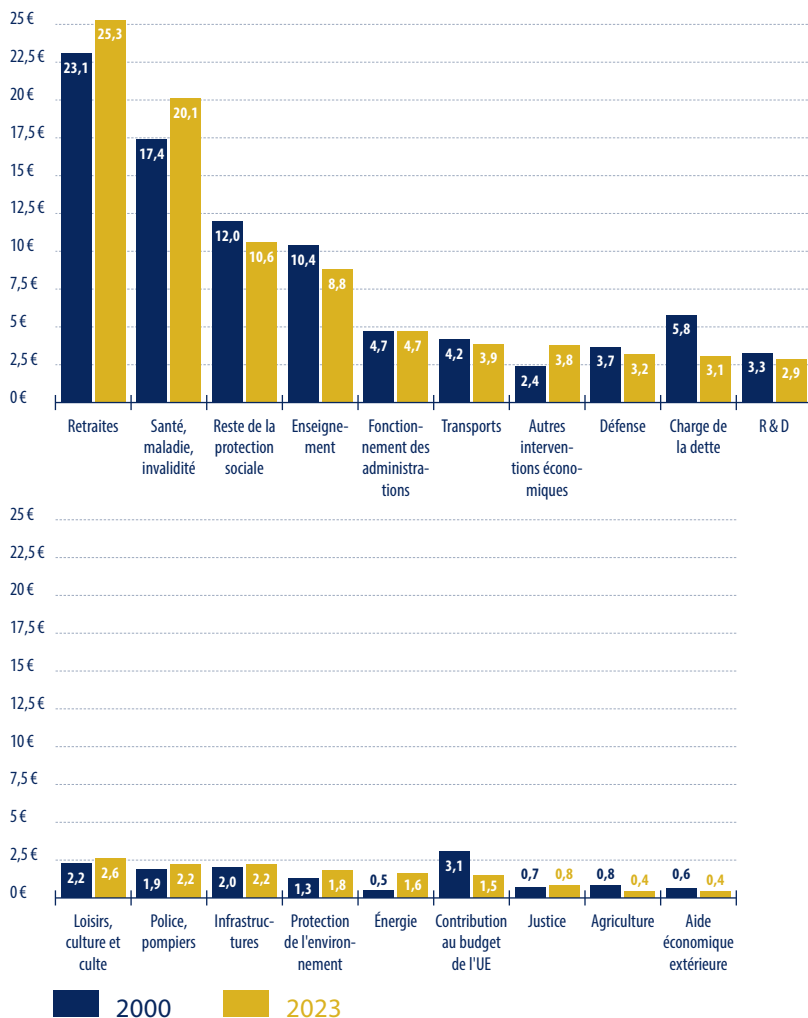


Ensemble du régalién = **6,2 €**

Ensemble de la protection sociale = **56 €**

Source : Institut Montaigne, à partir des données Eurostat et Insee.

Graphique n° 6 • Répartition en 2000 et en 2023
de 100 € de dépenses publiques (montants en euros)



Source : Institut Montaigne, à partir des données Eurostat et Insee.

La part attribuée à certaines dépenses préparant l'avenir est par ailleurs surestimée. Les conventions budgétaires tendent en effet à comptabiliser comme dépenses sectorielles des dépenses qui relèvent en réalité du financement des retraites des anciens fonctionnaires de l'État. En les corrigeant, la part consacrée à la protection sociale dans 100 euros de dépense publique augmenterait encore d'un euro, tandis que les dépenses d'éducation baisseraient de 8,8 à 8,1 euros et les dépenses de défense de 3,2 à moins de 2,8 euros (contre 6,2 euros nécessaires pour respecter l'objectif de 3,5 % du PIB).

Des dépenses de retraites sous-estimées ?

Le financement des retraites des fonctionnaires civils et militaires est assuré *via* un compte spécial qui centralise les dépenses de pensions de retraite et d'invalidité (60,9 Md€ en 2023) et est alimenté par des contributions des ministères employeurs. La loi impose l'équilibre de ce compte, ce qui implique d'ajuster le niveau des contributions des employeurs publics afin de couvrir l'intégralité des dépenses de pensions. Il en résulte un taux de cotisation retraite pour les fonctionnaires très supérieur à celui appliqué dans le régime général. Ces montants, comptabilisés dans les budgets ministériels comme des dépenses de personnel, accroissent artificiellement le poids apparent de certaines politiques publiques – alors qu'il s'agit en réalité de transferts internes en direction du financement des retraites.

Une part de ces « surcotisations » ont des causes légitimes (déséquilibre démographique structurel du régime des fonctionnaires d'État³⁸, financement de droits spécifiques comme les départs anticipés pour certaines fonctions régaliennes, dépenses relevant d'autres branches de la Sécurité sociale dans le régime général comme les pensions d'invalidité ou les majorations pour enfants) et peuvent être assimilées à des charges normales de personnel, concourant à l'exercice d'une politique publique³⁹. Le reste peut être requalifié en transfert de l'État au titre du financement implicite du déficit du régime général⁴⁰.

Cette correction comptable modifie profondément la répartition sectorielle de la dépense publique, avec une diminution significative des budgets réels de plusieurs ministères : -13 % pour l'Éducation nationale et l'Intérieur, -11 % pour l'enseignement supérieur et -8 % pour la Justice. Cette lecture renouvelée des masses budgétaires contribue à un diagnostic plus juste de l'allocation des ressources publiques, mais aussi de la place de la France dans les comparaisons internationales. Les dépenses consacrées à l'éducation deviennent ainsi inférieures à la moyenne européenne. En ce qui concerne la défense, même si la France reste au-dessus de la moyenne européenne, la correction apportée (de 1,8 à 1,6 % du PIB) jette une lumière nouvelle sur la mesure de l'effort financier nécessaire pour atteindre 3,5 % du PIB⁴¹.

³⁸ En 2020, on comptait 1,29 cotisant par retraité en équivalent carrière complète pour le régime des fonctionnaires d'État contre 2,05 tous régimes confondus. Ce rapport démographique défavorable s'explique par la privatisation passée de certains services publics (La Poste, France Télécom) ou de la part croissante d'emplois contractuels.

³⁹ Le taux recalculé de cotisation des employeurs publics resterait supérieur à celui du privé (45,9 % contre 27,98 %).

⁴⁰ IPP. (2025). Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?

⁴¹ CAE. (2025). Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué. Focus n° 121.

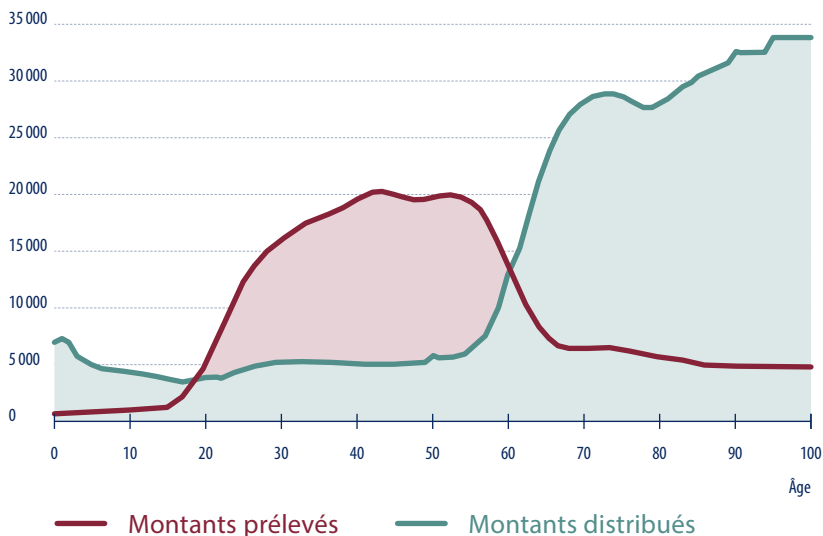
Notre structure de dépense conduit ainsi à emprunter pour financer en majorité des dépenses sociales. Or les trois quarts de ces dépenses, financées en majorité par des prélèvements sur les actifs, financent des prestations à destination des plus de 60 ans. La part des dépenses qui profitent aux plus de 60 ans a donc mécaniquement augmenté depuis 1979 – de 6 points de PIB – au détriment des dépenses profitant aux plus jeunes, qui a reculé d'un point. Si ce phénomène résulte du vieillissement général de la population (davantage que de transferts individuels accrus aux plus de soixante ans⁴²), **il en résulte au global une redistribution en faveur des plus âgés qui s'accroît.**

Une telle configuration n'est pas anormale dans une société vieillissante ayant fait le choix d'un système reposant sur des mécanismes de solidarité intergénérationnelle, où la majorité des prestations dépendent de risques qui se déclenchent à un âge avancé – retraites, maladie, dépendance. **Elle devient en revanche problématique lorsque la soutenabilité financière du système n'est plus garantie.** Dans ce cas, les cotisations versées aujourd'hui n'ouvrent plus la même perspective de droits futurs : **le retour à l'équilibre impose à terme un ajustement défavorable aux générations actuelles de cotisants.** C'est ce que l'on observe déjà pour les retraites, avec un taux de cotisation en hausse et des règles de départ revues à la baisse à six reprises depuis 1990.

⁴² Rapportés au PIB par tête, les transferts nets que les plus de 60 ans reçoivent ont plutôt baissé depuis 1979.

Graphique n° 7 • Comparaison des montants annuels prélevés et distribués au titre de la protection sociale, selon l'âge

Milliers d'euros (2019)



Source : Institut Montaigne, comptes de transferts nationaux et de la protection sociale et France Stratégie⁴³

⁴³ Prestations sociales prises en compte : handicap, autonomie, vieillesse-retraite, prime d'activité, pauvreté, insertion, chômage, logement, aide sociale à l'enfance, famille, accidents du travail et maladies professionnelles, maternité et santé. Contributions prises en compte : contributions publiques, impôts sur les produits, la production, les salaires, les revenus et le patrimoine, CSG, cotisations imputées, autres cotisations effectives, cotisations versées par les travailleurs indépendants, salariés et employeurs. Voir : France Stratégie. Protection sociale : qui paie le coût du vieillissement de la population ? Note d'analyse n° 103.

Une telle architecture budgétaire interroge l’acceptabilité future de l’endettement – moins en raison du volume des transferts inter-générationnels qu’en raison de leur financement structurel par la dette. Déjà, près de 60 % de la hausse de la dette depuis cinquante ans peut être attribuée à des dépenses sociales passées⁴⁴. **Et avec une charge de la dette pouvant atteindre plus de 200 Md€ d’ici 2040, le risque existe que les générations les plus jeunes en viennent à percevoir l’impôt non plus comme le prix du financement de l’avenir, mais comme un coût hérité du passé – au risque d’alimenter un nouveau cycle de défiance fiscale et de dissension sociale.** Cette structure de la dépense traduit par ailleurs une incapacité structurelle à orienter la dépense publique vers les investissements nécessaires au renforcement de la compétitivité et de la soutenabilité du modèle français.

Le budget zéro des Français

Pour mesurer l’écart entre l’allocation actuelle des dépenses et celle que souhaitent spontanément les Français, il est possible de leur demander de répartir eux-mêmes une enveloppe budgétaire fictive entre différents services publics. L’Ifop l’a proposé dans une récente enquête⁴⁵.

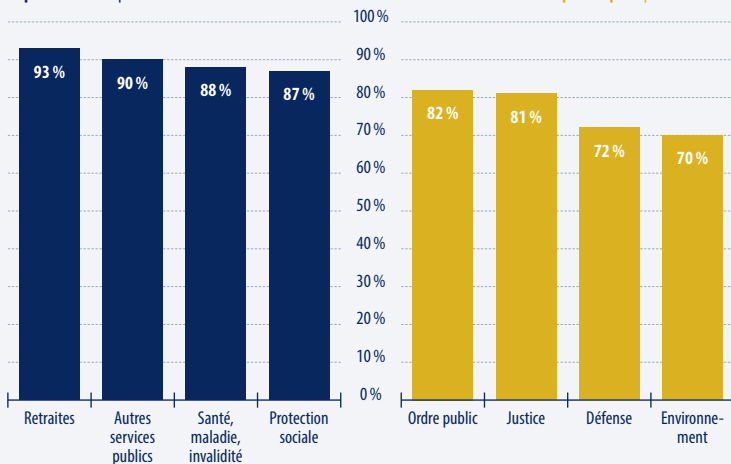
⁴⁴ N. Dufourcq. (2025). *La Dette sociale de la France : 1974-2024*.

⁴⁵ Ifop pour Hexagone. (2024). *Enquête sur le budget idéal des Français*. Dans les calculs retraités ici ont été exclus les données relatives au remboursement de la dette publique, qui relève davantage d’une contrainte que d’un choix positif.

Graphique n° 8 • Part des Français qui dépenseraient moins qu'actuellement, par poste (en %)

Pourcentage des Français souhaitant
dépenser moins qu'actuellement

Pourcentage des Français souhaitant
dépenser plus qu'actuellement



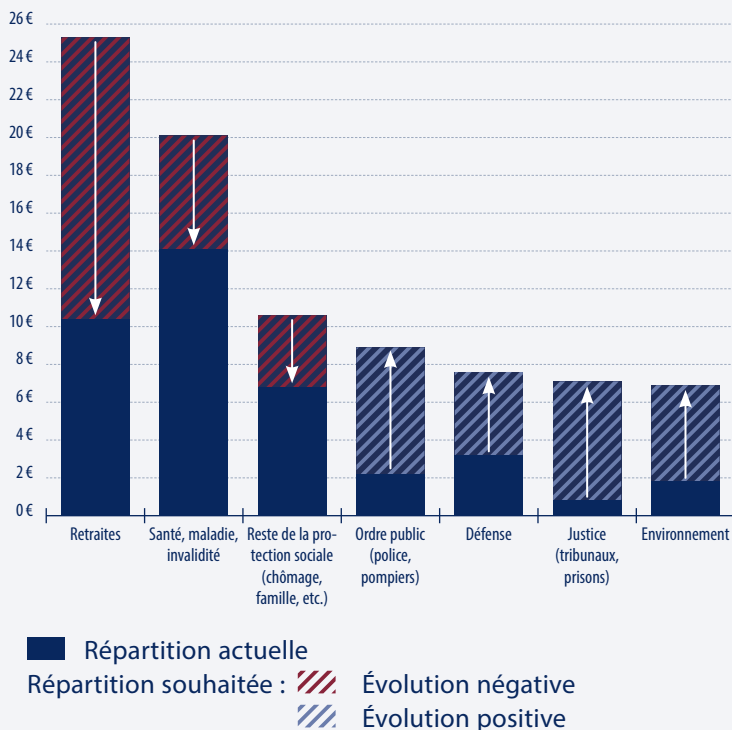
Source : Ifop, Hexagone.

Il en ressort une nette réallocation des moyens, au détriment des dépenses sociales que plus de 80 % des répondants réduiraient. Le budget alloué aux retraites serait réduit de près de 60 % tandis que celui alloué à la santé et la protection sociale reculerait de près de 45 % (environ 200 Md€ pour chacun de ces deux postes).

À l'inverse, **les fonctions régaliennes se verraient attribuer des moyens sensiblement accrus**. Le budget de la défense atteindrait 106 Md€ (+ 130 %), soit un niveau équivalent à celui prévu par la Loi de programmation militaire pour viser 3,5 % du PIB. La justice bénéficierait d'un supplément de 90 Md€,

multipliant par huit ses crédits actuels. Les dépenses d'avenir seraient également renforcées : l'environnement obtiendrait 67 Md€ supplémentaires, soit plus du double du budget actuel.

**Graphique n° 9 • Répartition actuelle et souhaitée
par les Français de 100 € de dépenses publiques
pour les principaux postes**



Source : retraitement des données Ifop et Hexagone.

Cet exercice ne peut évidemment préjuger d'une orientation budgétaire fine. En effet, si cette répartition était suivie à la lettre, les dépenses sociales ne représenteraient plus 55 % mais 29 % du budget – soit un niveau inférieur à celui des pays européens les moins-disants en la matière tels que la Hongrie (36 %). Le budget des retraites serait même inférieur au montant actuel des cotisations collectées. À l'inverse, les fonctions régaliennes quadrupleraient (de 6 % à 22 % du budget total), à un niveau deux fois supérieur à celui des pays européens qui consacrent la part la plus élevée à ce domaine (Estonie et Bulgarie, environ 10 %). **Cet exercice fournit néanmoins une orientation intéressante sur les préférences exprimées par les Français quant à la répartition générale de la dépense publique.**

2 Un ajustement d'ampleur désormais inévitable

2.1 UN DÉCROCHAGE FRANÇAIS CONTINU FACE AUX REDRESSEMENTS ENGAGÉS AILLEURS EN EUROPE

a. Une dérive des finances publiques désormais unique en Europe

La situation budgétaire dégradée de la France la singularise désormais par rapport à ses partenaires européens. L'Hexagone affiche le déficit le plus élevé de la zone euro, et la troisième dette la plus élevée derrière la Grèce et l'Italie.

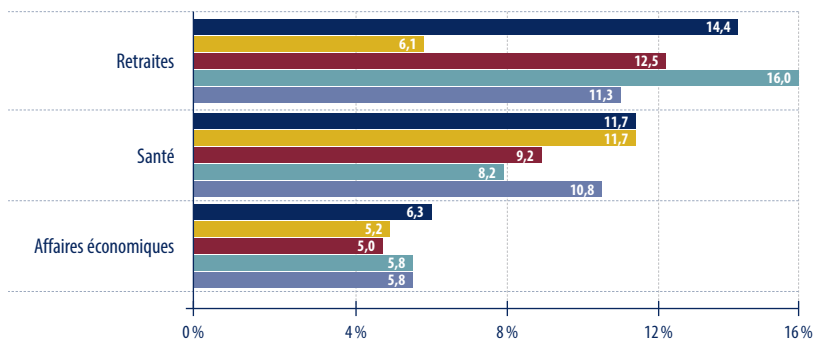
Sa dynamique est aussi singulière, avec la progression la plus forte de la dette publique parmi les grands pays de la zone euro : +53 points de PIB depuis 2000 en France contre +3 en Allemagne, +27 en Italie, +44 en Espagne et en Grèce. L'Allemagne a ramené sa dette à son niveau d'avant-crise grâce à une discipline budgétaire renforcée dans les années 2010 ; l'Italie, malgré une croissance structurellement faible, a contenu son endettement grâce à des excédents primaires répétés entre 2011 et 2019 ; l'Espagne a alterné des phases de forte dégradation mais aussi des ajustements rapides, notamment après 2008 et 2020.

Outre le niveau du déficit et de la dette publique, c'est l'orientation des dépenses publiques vers les dépenses sociales qui singularise la France par rapport à ses voisins européens. Près de trois quart du surcroît total de dépenses publiques en France par rapport au reste de l'UE provient de ce poste : un tiers de l'écart

pour les dépenses de retraites, 40 % pour les dépenses de santé⁴⁶ et les autres dépenses sociales comme le chômage, les aides au logement et à la famille. Les dépenses de défense et celles liées aux affaires économiques⁴⁷ représentent un écart plus marginal (6 % chacune de l'écart total par rapport à l'UE).

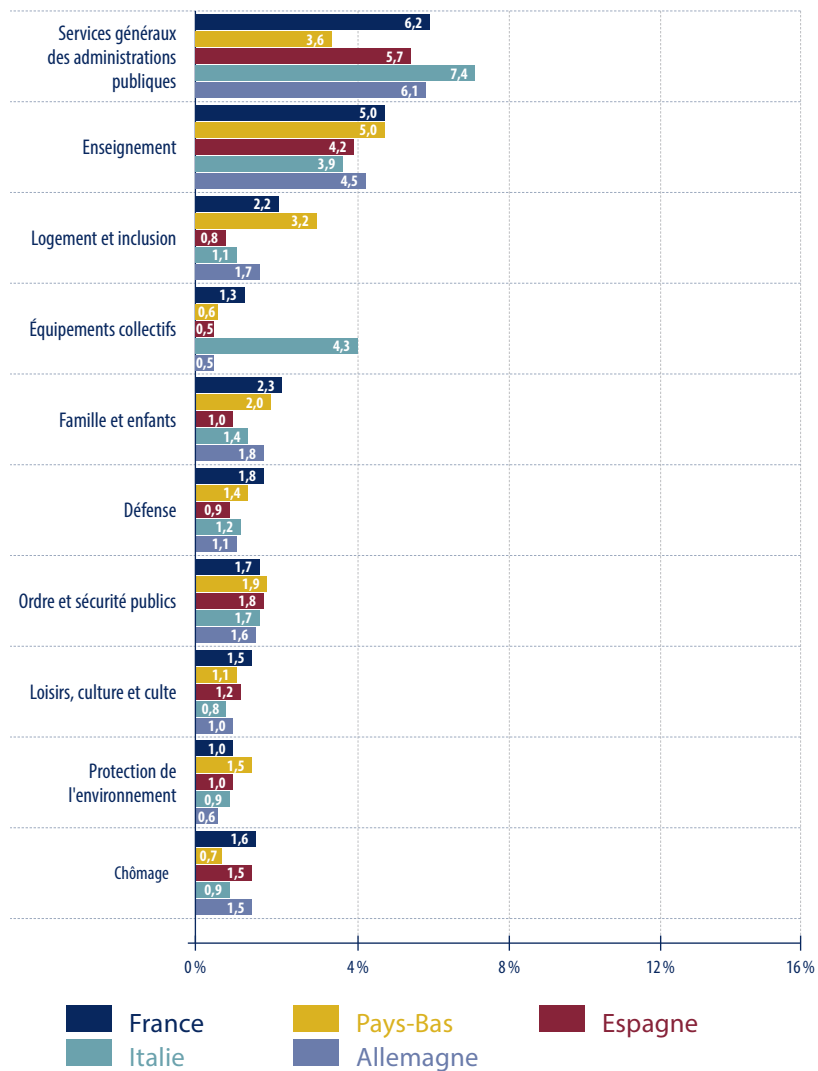
L'Institut Montaigne a analysé l'allocation des dépenses publiques et les principales réformes menées depuis vingt-cinq ans en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas et en Allemagne. **La France figure systématiquement parmi les deux pays qui dépensent le plus en points de PIB pour toutes les fonctions de l'action publique.** Une seule exception se dégage : l'ordre et la sécurité publics, pour lesquels la France est légèrement en retrait.

Graphique n° 10 • Allocation des dépenses publiques en France et chez nos partenaires européens (par fonction, en % du PIB)



⁴⁶ Au sein des dépenses de santé, la moitié de l'écart avec l'UE hors France provient des services ambulatoires, un tiers des services hospitaliers et un cinquième des dépenses de produits, appareils et matériels médicaux.

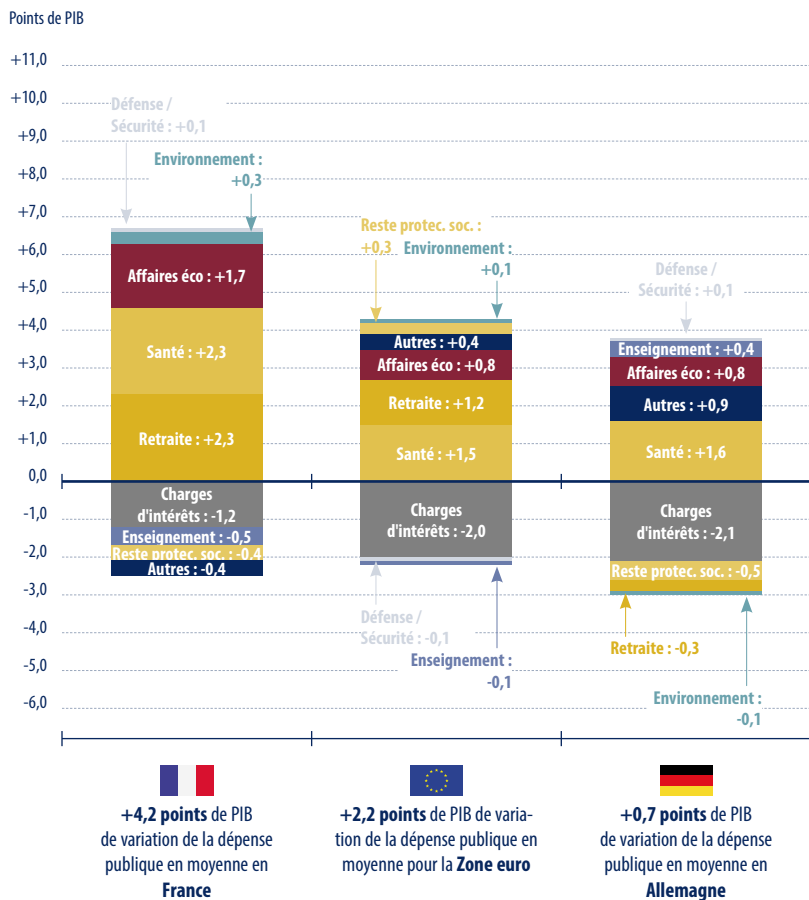
⁴⁷ En 2023, cet item concerne en partie des aides temporaires versées par l'État pour la protection du pouvoir d'achat face à la hausse des prix de l'énergie à la suite de la guerre en Ukraine.



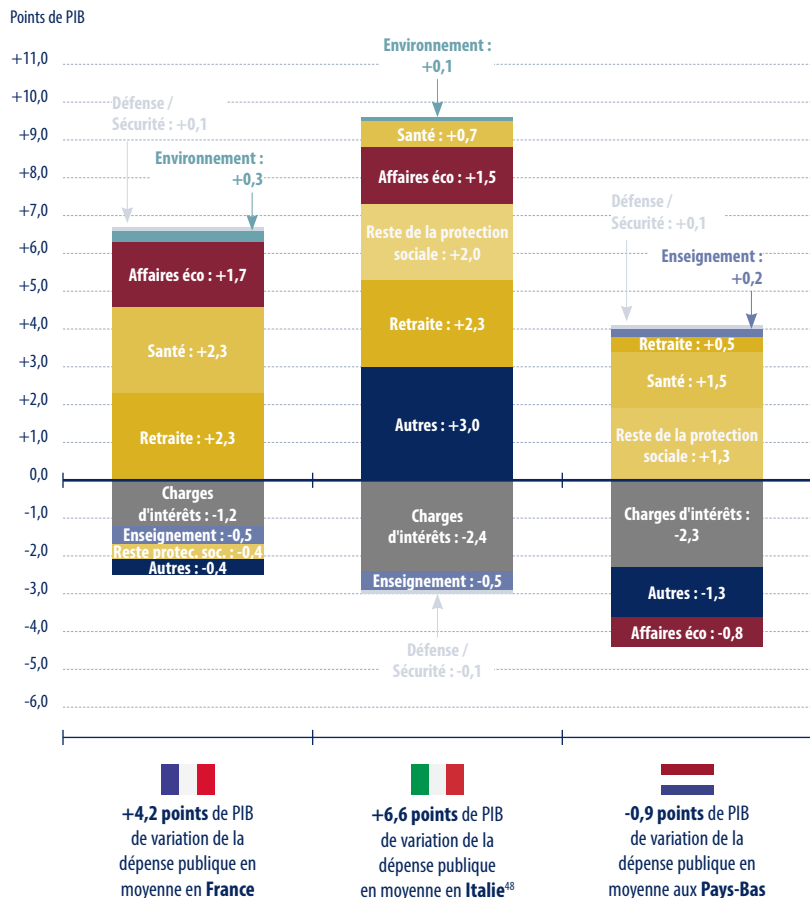
Source : Institut Montaigne à partir de données Eurostat, comptes nationaux, COFOG.

Et alors même que leurs déséquilibres étaient moindres, nos partenaires européens ont engagé des réformes qui ont entraîné une profonde divergence dans l'allocation de la dépense publique entre la France et le reste de l'Europe.

**Graphique n° 11a • Variation des dépenses publiques
entre 2001 et 2023 (par fonction, par pays et en % du PIB)**



Graphique n° 11b • Variation des dépenses publiques entre 2001 et 2023 (par fonction, par pays et en % du PIB)



Source : Institut Montaigne, M. Cochard, C. Deredec, à partir de données Eurostat.

⁴⁸ La forte hausse des autres dépenses en Italie a été portée par le Superbonus 110 %, dispositif intégré au plan de relance post-Covid. Il a depuis été fortement réduit.

- **De manière générale, les pays de la zone euro ont accru leurs dépenses de santé et de retraite dans une proportion deux fois moindre que la France.** Il en va de même pour les dépenses liées aux affaires économiques, qui regroupent notamment les subventions sectorielles et les dispositifs de soutien à l'activité.
- L'Allemagne a fait le choix de la compétitivité économique, avec une compression des dépenses de retraites malgré une démographie plus défavorable qu'en France⁴⁹. **Si la France avait aligné son système sur celui de l'Allemagne – avec un âge de départ plus tardif et des pensions moins généreuses –, son déficit public serait aujourd'hui inférieur à la moyenne de la zone euro.** Concrètement, cela impliquerait une réduction de plus du quart des dépenses de retraite. **Cette divergence s'observe, en miroir, dans les dépenses allouées à l'éducation :** alors que l'Allemagne a maintenu un effort stable dans ce domaine, les dépenses éducatives ont reculé de 0,5 point de PIB en France depuis 2001 – et ce alors même que notre population est structurellement plus jeune.
- À l'inverse, l'Italie a conservé des dépenses de retraite très élevées (supérieures de 1,6 point de PIB à celles de la France) mais a réalisé des efforts sur la santé, comprimée à 8,2 % du PIB (contre 11,7 % en France) grâce à un système décentralisé au niveau régional⁵⁰.

⁴⁹ À structure démographique égale, l'écart de dépenses de retraite avec l'Allemagne serait encore supérieur de 0,9 point de PIB. Voir : M. Cochard, C. Deredec. (2025). Où la France dépense-t-elle davantage que ses voisins de la zone euro ? Bulletin de la Banque de France (259/4).

⁵⁰ À partir des années 2000, les régions italiennes ont assumé une responsabilité croissante dans l'organisation et le financement des services sanitaires régionaux, qui représentent aujourd'hui près de 80 % de leur budget total. Cette décentralisation s'est accompagnée de mécanismes de contrôle instaurés par l'État central pour encadrer la progression des dépenses. Si cette gouvernance territoriale a permis de contenir durablement la dépense de santé publique, elle s'est toutefois traduite par un creusement des inégalités régionales d'accès aux soins et par une moindre capacité d'investissement, notamment dans les régions du Sud.

- Les Pays-Bas incarnent la maîtrise budgétaire la plus aboutie. Entre 2001 et 2023, la dépense publique y a diminué, quand elle a augmenté de plus de 4 points de PIB en France. **Si la France avait connu la même trajectoire, son déficit serait aujourd'hui proche de zéro.**

Plus largement, **de nombreux pays ont, au cours des dernières décennies, mené des ajustements budgétaires d'ampleur** : Suède, Finlande, Canada, Pays-Bas au cours des années 1990 ; Royaume-Uni, Irlande, Grèce, Portugal au début des années 2010. Même la France, sous l'impulsion du général de Gaulle, a réduit de près de 7 points sa dépense publique après 1958. **Ces expériences s'étalent sur un temps long et offrent un ensemble d'enseignements précieux sur les conditions de réussite d'un ajustement.**

**b. Des ajustements budgétaires à l'étranger,
sources d'enseignements**

L'analyse des ajustements budgétaires menés à l'étranger enseigne d'abord qu'une réduction structurelle de 3 points de PIB des dépenses publiques en cinq ans est un objectif atteignable. Quasi-ment tous les pays de l'Union européenne y sont ainsi parvenus au moins une fois au cours des trente dernières années à l'exception du Danemark – qui a une dette de 30 % du PIB –, de la Belgique et de la France. Certains ont même engagé des ajustements plus ambitieux : cinq points de PIB pour l'Espagne entre 2010 et 2013⁵¹, et jusqu'à plus de sept points de PIB pour la Finlande et la Suède en cinq ans dans les années 1990. Cet effort budgétaire a souvent été la clé d'un redressement durable : en Suède, le déficit est passé de 10 % du PIB en 1993 à 0 % cinq ans plus tard, avec que le pays ne connaisse deux décennies d'excédents. Aujourd'hui, sa dette publique demeure parmi les plus faibles d'Europe (autour de 30 % du PIB).

⁵¹ *En ajustement structurel. Voir : France Stratégie. (2018). Baisser le poids des dépenses publiques : les leçons de l'expérience. Note d'analyse n° 67.*

Ces ajustements budgétaires rapides ont souvent reposé sur les deux mêmes leviers : les transferts sociaux et l'emploi public.

Les coupes dans les dépenses de protection sociale représentent la majorité des ajustements, notamment *via* la désindexation ou la fin du caractère universel de certains transferts sociaux. En Suède, le redressement budgétaire des années 1990 a entraîné une baisse d'un tiers de ces dépenses : gel des allocations familiales, suppression de la prise en charge des premiers jours d'arrêt maladie, division par deux des crédits de la politique de l'emploi assortie d'un durcissement des conditions d'assurance-chômage, indexation des retraites sur la croissance des salaires et l'espérance de vie. En Allemagne, au début des années 2000, le gouvernement Schröder s'est également appuyé sur une modération des transferts sociaux – y compris des pensions.

Les redressements budgétaires des deux dernières décennies dans les pays européens montrent donc qu'**une partie de l'effort porte sur les retraites ou la santé – et souvent simultanément sur ces deux postes**. La France fait encore une fois exception⁵².

⁵² Pour la France, il n'y a pas de période de baisse de la dépense publique ; le tableau présente donc la période durant laquelle sa hausse a été moindre.

Contribution des postes retraites ou santé lors de précédents ajustements budgétaires en Europe (en points de PIB)

Pays	Belgique	Allemagne		Espagne	Italie	Pays-Bas		Portugal		Finlande	Suède	France
Années (20xx)	02-06	02-07	10-15	12-14	22-24	02-05	10-17	10-16	20-23	20-22	20-22	10-16
Ajustement total	-2,8	-4,5	-2,6	-2,0	-0,7	-2,1	-5,2	-8,2	-6,0	-3,7	-4,0	0,5
Santé	-0,2	-0,8	0,4	-0,4	-0,4	-0,5	-1,5	-1,4	-0,8	-0,3	-0,7	0,4
Retraite	0,0	-0,8	-0,4	1,5	0,2	-0,1	0,0	1,7	-1,9	-0,9	-0,7	0,6

Source : Institut Montaigne à partir de données Eurostat, comptes nationaux, COFOG

Cela signifie, par corollaire, que les coupes peuvent épargner les dépenses de santé si d'autres postes de protection sociale sont mobilisées. Lors du redressement britannique des années 2010, le gouvernement s'est ainsi engagé à ce que les dépenses de santé continuent de croître en termes réels durant la législature⁵³.

Dans une moindre mesure, les ajustements ont aussi porté sur le volume de l'emploi public. Entre la fin des années 1980 et 1990, la Suède a réduit de moitié les effectifs de ses fonctionnaires d'État (de 400 000 à 220 000) avec un changement du statut public (fin de l'emploi garanti dès 1984). Au Canada, entre 1995 et 1998, près d'un poste sur cinq a été supprimé dans la fonction publique fédérale. Plus récemment, entre 2009 et 2015, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont réduit leurs effectifs publics d'environ 10 %, la Grèce de 15 %, le Portugal de 7 %, l'Irlande de 4 %. À titre de comparaison, même cet ajustement de 4 % supposerait, pour la France, la suppression de près de 230 000 postes.

⁵³ HM Treasury. (2010). *Spending Review*.

Au-delà de la question du périmètre des dépenses, ces expériences permettent de dégager plusieurs principes méthodologiques d'un ajustement budgétaire réussi⁵⁴.

- **Agir rapidement peut limiter les risques de remise en cause liés à des chocs exogènes.** Cette rapidité doit s'accompagner d'un ajustement décidé en une seule fois, pour éviter que certains ministères ne minimisent les efforts qu'ils peuvent effectuer en espérant un assouplissement ultérieur de la contrainte budgétaire.
- **Une gouvernance resserrée dotée d'un fort pouvoir d'arbitrage peut faciliter la discipline et la rapidité de l'ajustement.** Au Canada par exemple, les ministres et les directeurs d'administration ont été associés en binôme dans chaque ministère, tandis qu'une petite cellule de hauts fonctionnaires assurait la coordination centrale⁵⁵.
- **Les choix ciblés et assumés furent plus efficaces que les coupes uniformes.** Les programmes d'ajustement ayant modifié la structure même de la dépense ont obtenu les résultats les plus substantiels, à l'inverse de ceux plutôt que ceux réduisant un maximum de postes selon une logique de « rabot »⁵⁶. L'expérience canadienne est particulièrement éclairante : après les échecs des réductions uniformes de dépenses des années 1980, le gouvernement élu en 1993 a mis en place une revue complète, fondée sur le principe du « *nothing off the table* » : aucun ministère n'était exempt *a priori*, et aucune cible préétablie n'était imposée afin de ne pas brider l'ambition de la revue. Si les coupes furent franches et ciblées (suppression de programmes de subventions dans l'agriculture et le développement régional, transferts aux provinces de ports, aéroports, chemins de fer et services d'inspection, suppression de neuf ministères, etc.), le

⁵⁴ France Stratégie. (2014). *Baisser le poids des dépenses publiques : les leçons de l'expérience*. Note d'analyse n° 67.

⁵⁵ Bourgon, J. (2009). *The Government of Canada's experience eliminating the deficit, 1994–1999: Restoring fiscal sustainability*.

⁵⁶ CAE. (2015). *Quelle sélectivité dans la réduction des dépenses publiques ?* Note d'analyse n° 28.

périmètre d'examen initial fut donc le plus large possible – ce qui a par ailleurs favorisé l'acceptation de la réforme par l'administration, tous les ministères étant potentiellement concernés⁵⁷.

→ **Accompagner l'ajustement de règles budgétaires contraignantes peut en renforcer l'efficacité.** Par exemple, la Suède a accompagné son ajustement d'une réforme institutionnelle fondée sur un objectif d'excédent budgétaire de 2 % du PIB sur le cycle économique afin de réduire la dette en période de croissance⁵⁸, ainsi qu'un fonds de réserve pour imprévus destiné à absorber les chocs conjoncturels sans dévier de la trajectoire d'ensemble. Ces dispositifs ont permis d'ancrer la discipline budgétaire dans la durée et de prévenir les dérives post-ajustement. En Allemagne, la *Schuldenbremse* adoptée en 2009 a imposé une discipline budgétaire conjointe à l'État fédéral et aux Länder⁵⁹, évitant notamment que les échelons locaux compensent la baisse des transferts de l'État par un surcroît d'endettement ou une hausse des impôts.

À l'inverse, au Canada, le « budget de la hache » de 1995 lance une réduction de 25 % des dépenses fédérales sur trois ans. Deux anciens transferts de l'État fédéral aux provinces sont plafonnés⁶⁰, contraignant les provinces à assumer leurs propres ajustements dans la santé, l'éducation et l'aide sociale. Certaines ont alors connu un endettement accru et une hausse de la dépense locale⁶¹. Ce phénomène a également été observé en Finlande après 1993⁶².

⁵⁷ *Le recours à des indicateurs, mesurant l'efficacité et donc utiles pour ajuster à la marge, se révèle par ailleurs moins adapté à une transformation portant sur le périmètre même de l'action publique.*

⁵⁸ *Cette règle a été assouplie à 1 % en 2007, puis 0,33 % du PIB en 2019 tout en étant assortie d'une nouvelle condition qui impose au gouvernement de maintenir la dette publique en dessous de 35 % du PIB sur le moyen terme.*

⁵⁹ *Au niveau fédéral, le déficit structurel est plafonné à 0,35 % du PIB. Les Länder sont soumis à une interdiction quasi totale de déficit, sauf circonstances exceptionnelles approuvées par leurs parlements.*

⁶⁰ *Transfert canadien en matière de santé et Financement des programmes établis.*

⁶¹ *IGF. (2011). Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger.*

⁶² *HM Treasury. (2010). International examples of spending consolidations.*

→ **Les ajustements annoncés par le pouvoir politique lors d’une campagne électorale furent les mieux acceptés.** Certes, la mise en œuvre de tels ajustements s’est souvent inscrite dans un contexte de forte contrainte extérieure, avec une dégradation de la note souveraine et une envolée du coût de la dette. La Suède et le Canada en ont fait l’expérience au début des années 1990, avec des déficits proches de 10 % du PIB et des taux d’intérêt en forte hausse. **Mais au-delà des contraintes économiques, la réussite d’un ajustement repose aussi sur l’existence d’une fenêtre d’opportunité politique** – autrement dit, sur un moment où la nécessité de rétablir les équilibres budgétaires devient une préoccupation partagée au sein de la société. Au Canada, cette conjonction s’est produite en 1993 : après une nouvelle hausse des taux d’intérêts, près de 80 % des citoyens considéraient le déficit fédéral comme excessif. La plupart des partis firent de la réduction du déficit une priorité de campagne, ce qui permit au gouvernement nouvellement élu de Jean Chrétien d’engager une réforme rapide et profonde⁶³. Depuis 2008, plusieurs pays européens ont connu un enchaînement similaire : crise des finances publiques, puis mise en œuvre rapide de plans d’ajustement dans les premiers mois suivant une élection. À l’exception de la Grèce, ces gouvernements avaient explicitement inscrit la consolidation budgétaire dans leur programme de campagne. Empiriquement, il est d’ailleurs moins coûteux électoralement de réduire la dépense que d’augmenter les prélèvements obligatoires⁶⁴ – à condition que l’ajustement soit lisible, assumé et porté politiquement au plus haut niveau. À l’inverse, l’échec de la tentative italienne des années 2010 s’explique en grande

⁶³ On peut également citer l’exemple des Pays-Bas dans les années 2010, qui ont mis en place 20 groupes de travail (un pour chaque catégorie de la dépense publique) regroupant experts indépendants et fonctionnaires. Chaque groupe devait identifier 20 % de baisse de dépenses dans la catégorie étudiée. L’accord de coalition qui a suivi les élections a repris une grande partie de ces propositions, permettant de baisser leur niveau de dépenses publiques de 48,2 % du PIB en 2010 à 42,1 % en 2019.

⁶⁴ A. Alesina, R. Perotti, J. Tavares. (1998). *The Political Economy of Fiscal Adjustment*. Brookings Papers on Economic Activity.

partie par le faible capital politique des Premiers ministres concernés, qui n'avaient pas inscrit la consolidation budgétaire dans leur programme politique⁶⁵.

En France, l'inscription explicite d'un programme d'ajustement dans une campagne politique paraît plus difficile – mais elle n'est pas sans précédent, comme l'illustre l'épisode de 1958. Alors que le déficit oscillait entre -4 et -6 % du PIB dans une IV^e République paralysée, le général de Gaulle obtint par référendum, le 28 septembre, l'approbation des citoyens pour adopter par ordonnances « *les mesures qu'il jugera nécessaires à la vie de la nation* »⁶⁶. Ce mandat permit l'adoption rapide des préconisations – radicales – du rapport Pinay-Rueff comme le gel du traitement des fonctionnaires sur plusieurs années ou la réduction des subventions à la Sécurité sociale et aux entreprises publiques. Ces choix aboutirent à une baisse des dépenses publiques de 35 % à 28,5 % du PIB tout en sanctuarisant les crédits d'investissement et de recherche (multipliés par 2,5 entre 1958 et 1967)⁶⁷. Si les conditions ayant rendu possible cet ajustement ne sont plus toutes réunies⁶⁸, cette séquence historique rappelle qu'un pays peut se mobiliser collectivement lorsque le diagnostic est clair, les finalités explicites et les efforts fondés sur un horizon d'intérêt général partagé.

⁶⁵ D. Lorenzani, V.E. Reitano. (2015). *Italy's Spending Maze Runner : An Analysis of the Structure and Evolution of Public Expenditure in Italy*.

⁶⁶ Voir : de Gaulle, C. (1970). *Mémoires d'espoir* (Vol. 1–2). Plon.

⁶⁷ Voir : Commentaire. (2014). Nicolas Baverez, *Éloge d'une thérapie de choc*.

⁶⁸ La contrainte monétaire de la zone euro exclut désormais le levier de la dévaluation ; le niveau actuel des prélèvements obligatoires empêche de nouvelles hausses d'impôts ; le consentement collectif à l'effort repose sur une sociologie profondément transformée, davantage marquée par l'exigence de maintien du pouvoir d'achat immédiat que par la projection vers un avenir commun.

2.2. QUELQUES CONDITIONS DE RÉUSSITE D'UNE REFONTE BUDGÉTAIRE EN FRANCE

- a. En finir avec le mythe d'une
« singularité française » protégeant
de toute crise budgétaire

La France tend à se singulariser, sur les sujets économiques, par une tendance au déni. L'Institut Montaigne l'a récemment souligné en matière d'impôts de production⁶⁹ : malgré des travers largement documentés – complexité excessive, émiettement entre bénéficiaires brouillant les lignes de redevabilité, gestion budgétaire sans réflexion d'ensemble sur leurs effets économiques –, ces prélèvements restent quatre fois plus élevés qu'en Allemagne, alors même que le PIB français est inférieur de 50 %⁷⁰. Surtout, la France persiste à ne pas tirer les conséquences de ces constats économiques. Alors que la plupart des pays européens ont engagé, depuis quinze ans, un mouvement continu de réduction de leur fiscalité de production, la France a engagé une première baisse avant de revenir partiellement en arrière, avec le gel de la suppression de la CVAE.

Ce déni en matière économique s'étend au regard porté sur la soutenabilité des finances publiques, reflet de l'idée selon laquelle la France serait immunisée contre toute forme de crise budgétaire du fait de son statut de « grand pays »⁷¹.

Si la croyance en une forme de « traitement spécial » n'est pas totalement infondée, elle repose toutefois sur des fondamentaux qui se sont érodés. D'abord, la France ne peut plus s'appuyer sur des fondamentaux économiques plus solides que ses voisins pour justifier la

⁶⁹ Institut Montaigne. N. Laine. (2025). *Les impôts de production : reflets des travers français*.

⁷⁰ Institut Montaigne. (2025). *Baromètre européen des impôts de production*.

⁷¹ Voir par exemple : Challenges. P. Artus. (2025). *Non, la France ne va pas faire faillite. : « La France est too big to fail, trop « grosse » pour faire faillite. »*

dégradation de ses finances publiques : sa croissance potentielle⁷² et les gains de productivité ralentissent⁷³. Par ailleurs, 54 % de sa dette est désormais détenue par des non-résidents – plus sensibles aux signaux de marché et donc plus susceptibles de se désengager en cas de tension⁷⁴.

Mais c'est surtout la dégradation du climat politique qui menace aujourd'hui la soutenabilité financière perçue de la France. La stabilité politique constitue en effet un indicateur crucial pour les investisseurs. Dans sa méthodologie d'évaluation, l'agence de notation Fitch accorde un poids prépondérant au pilier évaluant la stabilité politique et l'efficacité gouvernementale (22 % de la note totale), devant celui consacré à la situation des finances publiques (20 %)⁷⁵. C'est sur cette assise institutionnelle, fondée sur le cadre stable de la V^e République et une continuité perçue de l'action publique, que la France a longtemps pu s'appuyer pour compenser la faiblesse de ses fondamentaux budgétaires. Or celle-ci est aujourd'hui remise en question. Ainsi, le passage de la France à une perspective « négative » en octobre 2024, puis la dégradation de sa note souveraine en septembre 2025, ont été explicitement justifiés par Fitch par la montée de l'instabilité politique. **Le pilier institutionnel ne contrebalance plus les fragilités des finances publiques.** En d'autres termes, **l'un des principaux ressorts**

⁷² La croissance potentielle est estimée à environ 1 % à 1,2 % par an à moyen terme, un niveau insuffisant pour générer une baisse automatique de la dette publique. La hausse de l'endettement en France n'est par ailleurs pas la contrepartie d'une hausse des dépenses publiques d'investissement ou visant à préparer l'avenir, dont des dividendes seraient à attendre à moyen terme en termes de croissance potentielle. Voir : HCFP. (2024). Avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2024 à 2027.

⁷³ Selon le COR, la productivité horaire française n'a augmenté que de 0,7 % par an en moyenne entre 2009 et 2020.

⁷⁴ Ce qui conduit le taux d'intérêt français à réagir trois fois plus vite à l'augmentation de la dette que ce qu'on observe sur ceux de la dette japonaise ou américaine. Dans le même temps, la présence d'investisseurs étrangers témoigne de l'attractivité des titres français et protège en partie la France d'un choc localisé. Voir : Assemblée nationale. M. Castellani. (2024). Rapport n° 2 729.

⁷⁵ Dans le détail, le poids de la dette publique dans le PIB est le plus important (9 %) suivi de la charge d'intérêt (4,6 %) et du déficit public (2,1 %). Voir : Cour des comptes. (2025). Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

de la confiance des marchés envers la France – sa gouvernabilité – est en train de s'étioler. Cela explique que le spread avec l'Italie, de +400 points de base en 2011 en faveur de la France, soit aujourd'hui à parité voire légèrement défavorable à la France selon les jours et les maturités. La poursuite de cette tendance, avec une hausse de 1 point du taux d'intérêt moyen, entraînerait une charge supplémentaire de la dette de 2,6 Md€ la première année et jusqu'à 18,4 Md€ au bout de cinq ans⁷⁶.

En somme, la singularité française ne réside pas dans une quelconque protection particulière contre une crise budgétaire mais plutôt dans une incapacité persistante à infléchir durablement la trajectoire de la dépense publique. Chaque tentative d'ajustement se heurte à des blocages catégoriels, entraînant des reculs successifs au détriment de l'intérêt général. Cette résignation traduit l'absence de courage politique pour assumer un programme de réallocation qui remette en question certaines dépenses considérées comme acquises.

Il est d'autant plus urgent de dissiper cette illusion que l'évolution du contexte macroéconomique pourrait, à brève échéance, se révéler très défavorable au financement d'une dette française en augmentation constante. Les prochaines années seront marquées par une forte hausse des émissions de dette publique par les 38 pays de l'OCDE. Elles atteindront un niveau record de 17 000 Md\$ en 2025, bien au-delà du pic observé durant la crise sanitaire⁷⁷. Ce volume inédit résulte à la fois du réendettement de l'Allemagne et de la trajectoire expansionniste continue des États-Unis. Dans le même temps, les banques

⁷⁶ Cette augmentation rapide de la charge d'intérêts résulte du refinancement du stock de dette à des taux nettement supérieurs à ceux en vigueur lors des émissions passées. Avec une maturité moyenne des titres de dette négociable de 8 ans et 173 jours, près d'un neuvième de la dette est renouvelée chaque année à des conditions plus onéreuses, ce qui explique que l'effet de la remontée des taux se fasse sentir progressivement. À cela s'ajoute l'indexation sur l'inflation d'environ 11 % des obligations, qui accroît mécaniquement les intérêts dus en période de prix élevés. Voir : PLF pour 2026. Rapport sur la dette des administrations publiques.

⁷⁷ Elles avaient alors culminé à 15 400 Md\$. Voir : OCDE. (2025). Rapport sur la dette mondiale.

centrales, en phase de resserrement monétaire, continueront de réduire leurs bilans⁷⁸. Ce double mouvement – hausse de l’offre et baisse de la demande des banques centrales – aboutira en 2025 à une augmentation nette de l’offre d’obligations d’État à taux fixe offerte aux investisseurs de l’ordre de 3 000 Md\$, contre une offre nulle sur la période 2015-2019 et négative en 2020. **À demande constante, les titres français seront donc directement mis en concurrence avec une masse croissante d’obligations émises par d’autres États** – notamment d’États mieux notés comme l’Allemagne et de plus en plus l’UE, ou dont les titres sont recherchés en raison de leur statut de valeur refuge comme les États-Unis. Couplée à la dégradation de la note de la dette française dans la catégorie « moyenne supérieure »⁷⁹, **cette dynamique ne peut qu’entraîner une hausse du taux d’intérêt qui sera exigé par les investisseurs pour financer la dette française.**

Dans un contexte de concurrence croissante sur le marché de la dette souveraine, et alors que la prime de confiance dont bénéficiait la France s’érode, le pays s’expose donc à une dégradation rapide de ses conditions de financement en l’absence d’ajustement budgétaire crédible.

⁷⁸ Le stock d’obligations souveraines qu’elles détiennent devrait diminuer de 1 000 Md\$ cette année, pour tomber à 11 000 Md\$ contre un niveau record de près de 16 000 Md\$ en 2021. Au total, la part d’obligations souveraines détenue par les banques centrales est passée de 29 % en 2021 à 19 % en 2024. Voir : OCDE. (2025). Rapport sur la dette mondiale.

⁷⁹ Le cadre réglementaire est moins favorable à la détention de titres de dette publique de cette catégorie. En effet, le cadre de Bâle III impose des exigences en capital plus élevées aux banques pour couvrir le risque associé à ces titres, ce qui augmente mécaniquement le coût de leur détention pour les établissements bancaires et en réduit l’attractivité. Les dettes publiques de qualité A+ à A- sont pondérées à 20 %, ce qui renchérit le coût du capital associé à ces titres, alors que celles de haute qualité sont pondérées à un risque nul dans les calculs de risque et les ratios prudentiels. Les règles sont plus souples pour les compagnies d’assurance européennes : si le cadre “Solvabilité II” leur impose de maintenir un certain niveau de fonds propres en fonction du risque de leurs actifs, les dettes publiques libellées en euros bénéficient d’une exemption des exigences de capital pour risque de crédit ce qui neutralise l’effet d’une dégradation de la note souveraine sur la demande d’actif de ces investisseurs.

b. Manier avec précaution l'idée d'un nouvel endettement européen

Pour réduire le déficit public sans compromettre le financement des priorités futures, plusieurs pistes ont récemment été avancées. L'une d'entre elles consiste à **recourir à un nouvel endettement européen**⁸⁰. Dans une récente note, le Haut-Commissariat au Plan propose ainsi de financer entre un quart et un tiers de l'effort de défense français par un nouvel emprunt européen de 450 Md€ sur cinq ans⁸¹. Cette solution est présentée comme un moyen de mobiliser des crédits sans alourdir le ratio d'endettement national.

Contrairement à ce qui semble parfois avancé, un nouvel emprunt européen ne dispensera pas la France de réduire la dépense publique. S'il transfère à une autre personne morale – l'UE – le portage de la dette, il n'efface pas la charge de son financement par les États membres. En effet, le remboursement de tout emprunt européen⁸² repose *in fine* sur un transfert ultérieur de recettes publiques nationales vers le budget européen.

C'est ainsi le cas pour l'emprunt « *Next Generation EU* » (NGEU) souscrit en 2020 au moment de la crise sanitaire : à compter de 2028, l'Union remboursera 15 Md€ par an jusqu'en 2058 (pour le seul remboursement du principal)⁸³. Pour la France, cela se traduira par une augmentation annuelle de sa contribution au budget européen de l'ordre de

⁸⁰ Le recours à l'endettement européen est ici entendu comme le recours à un emprunt commun remboursé sur le budget de l'Union, à la différence des instruments comme SAFE (150 Md€), dans le cadre duquel la Commission emprunte sur les marchés au nom de l'UE puis accorde ensuite des prêts bilatéraux aux États. Ces derniers peuvent ainsi bénéficier de conditions d'emprunt plus avantageuses en contrepartie du respect des critères d'allocation des fonds (achats groupés de matériel de défense prioritaire, absence de contrôle par des pays tiers, 65 % minimum de valeur ajoutée produite en UE,EEE ou Ukraine).

⁸¹ HCP. (2025). Comment financer le réarmement et nos autres priorités d'ici 2030 ?

⁸² Ou le paiement de la charge d'intérêt si cette dette venait à être perpétuellement « roulée ».

⁸³ Le coût budgétaire différé, lié à un début de remboursement huit ans après l'émission de la dette, pourrait expliquer pourquoi l'ampleur réelle de l'engagement n'a pas encore été pleinement perçue.

3 à 4 Md€ par an sur trente ans, qui devra être compensée par des économies équivalentes sur d'autres postes budgétaires pour éviter un creusement supplémentaire du déficit. **Le recours à l'emprunt européen ne dispense donc pas d'effectuer des économies.** Cet emprunt pourrait même se révéler coûteux pour la France. Les montants ont été alloués selon l'impact de la crise sanitaire⁸⁴, tandis que les recettes nécessaires à son remboursement seront prélevées sur les contributions nationales versées chaque année par les États membres – sauf hypothétique accord sur de nouvelles ressources propres. **Cette asymétrie pourrait conduire la France, contributrice nette au budget de l'Union, à rembourser 56 Md€ d'ici 2058 pour 43 Md€ perçus⁸⁵.** Or l'emprunt européen aura, en partie, servi le financement de dispositifs à l'étranger dont l'impact sur la croissance potentielle européenne reste incertain. C'est notamment le cas du « Superbonus » italien : principale bénéficiaire du plan européen, l'Italie a alloué une partie de ces fonds pour financer un programme de rénovation énergétique de plus de 215 Md€ en quatre ans – contre 35 Md€ sur 15 ans initialement prévus⁸⁶. Les effets économiques de ce dispositif apparaissent essentiellement conjoncturels et peu susceptibles de renforcer durablement la croissance européenne⁸⁷.

Il est parfois avancé que ce surcoût pour les États contributeurs nets pourrait être évité si le remboursement de la dette européenne ne reposait pas sur une hausse des contributions nationales, mais sur de

⁸⁴ Les critères d'allocation étaient le PIB par habitant (en faveur des pays les moins riches), le taux de chômage moyen sur 2015-2019 (plus élevé en Espagne et en Italie) et l'ampleur de la récession sur 2020-2021 (moins marquée en France).

⁸⁵ En euros constants 2023. Ratio portant sur le seul remboursement du principal. La charge du remboursement des intérêts est considérée comme étant d'un ordre de grandeur similaire entre un emprunt au niveau national et au niveau européen.

⁸⁶ D'autant qu'un dixième de cette enveloppe n'a pas été consacré à des travaux de rénovation énergétique mais à une prime équivalente à 10 % du montant total de ceux-ci. Voir : Reuters. G. Fonte. (2024). Italy to spread out impact on debt of home improvement incentives.

⁸⁷ L'effet positif de ces dépenses sur la croissance européenne globale pourrait se limiter à la moindre destruction de capital productif, dont l'ampleur reste limitée pour des dépenses de rénovation énergétique.

nouvelles ressources allouées au budget européen⁸⁸. La Commission européenne a ainsi récemment proposé l'instauration de taxes européennes sur les déchets électroniques non collectés, sur le tabac ainsi qu'une contribution forfaitaire sur les bénéfices des grandes entreprises⁸⁹. **Ce mécanisme est équivalent à une hausse des prélèvements obligatoires pour le contribuable européen et donc français** – le bénéficiaire de ces recettes n'étant plus l'État national mais l'Union européenne directement. Dans l'éventualité où ces nouveaux impôts européens devenaient le principal levier de remboursement de NGEU, **cela reviendrait à instaurer un niveau implicite de prélèvements obligatoires à destination de l'UE, venant s'ajouter au taux déjà élevé des prélèvements en France** (45,6 % du PIB en 2023⁹⁰).

Ces arguments ne signifient pas qu'il faut écarter tout recours à un nouvel emprunt européen, mais que sa pertinence dépend étroitement des conditions de son utilisation. De manière générale, l'UE peut être davantage en capacité d'orienter la dépense vers des investissements stratégiques que les États nationaux, dans la mesure où les contraintes électorales pesant sur les gouvernements – notamment en matière de maintien des dépenses sociales – ne s'imposent pas à elle⁹¹. Surtout, une allocation des ressources à l'échelle communautaire pourrait se révéler plus efficace dans des secteurs marqués par des enjeux de coordination forts (environnement) ou des synergies importantes (défense, énergie). Un tel dispositif bénéficierait d'ailleurs d'autant plus à des pays dotés d'une base industrielle de défense solide, comme la France, susceptible de capter une part importante des retombées économiques – une configuration qui se

⁸⁸ Dans l'éventualité où les nouvelles ressources propres n'étaient pas validées en l'état – ce qui apparaît assez probable, l'adoption de la décision ressources propres nécessitant un accord à l'unanimité du Conseil selon l'article 311 du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

⁸⁹ European Commission. (2025). *An ambitious budget for a stronger Europe: 2028-2034*.

⁹⁰ Données 2023, Eurostat. Voir : Insee. (2025). *Poids des prélèvements obligatoires au sein de l'UE*.

⁹¹ La Commission a d'ailleurs affiché sa volonté de réorienter le cadre financier pluriannuel 2027 - 2032 vers le financement de l'innovation et de la défense, au détriment des politiques traditionnelles – PAC et politique de cohésion, qui représentent actuellement les deux tiers du budget.

distinguerait de celle de la crise Covid, où les financements avaient davantage profité à des pays durement touchés comme l'Italie. Enfin, les euro-obligations bénéficient désormais d'un meilleur profil de financement que les obligations d'État françaises. Leur adossement à un emprunteur peu endetté – l'UE – et la garantie implicite apportée par les États les mieux notés comme l'Allemagne⁹² leur permettent de bénéficier de conditions de taux plus favorables que celles de la France.

Si le recours à un nouvel endettement européen ne doit donc pas être exclu par principe, il implique inévitablement à terme une charge fiscale supplémentaire pour le contribuable⁹³. **Un tel instrument, dont les conséquences sont donc globalement équivalentes à une hausse des dépenses au niveau français, ne saurait donc se substituer à un effort national de redéfinition des priorités publiques et de maîtrise de la dépense.**

c. Hausse des impôts : sortir des fausses bonnes idées

Un deuxième levier fréquemment évoqué pour financer les priorités futures sans baisser les dépenses consiste à accroître les recettes via une hausse des impôts. Cette option doit également être écartée. La France affiche déjà le niveau de prélèvements obligatoires le plus élevé du continent avec 45,2 % du PIB, soit 4,9 points au-dessus de la moyenne des pays de l'UE. S'il est parfois avancé qu'une hausse des impôts pourrait compenser les 65 Md€ de baisses décidées depuis 2017, il convient de rappeler que l'essentiel de ces baisses a bénéficié

⁹² Le fait que ces titres s'échangent à un taux inférieur à la moyenne pondérée des taux souverains des États membres semble indiquer que les investisseurs considèrent que les États les mieux notés viendraient soutenir l'UE en cas de défaut.

⁹³ Soit directement en cas de nouvelles ressources propres, soit indirectement via une hausse des contributions nationales.

aux classes moyennes⁹⁴. Par ailleurs, ces baisses n'empêchent pas le taux de prélèvements de demeurer encore supérieur de 2,2 points à son niveau de 2010⁹⁵.

Plus fondamentalement, à la différence des baisses de dépenses, une hausse des impôts n'offre aucune garantie de réduction du déficit : elle peut tout aussi bien servir à financer des dépenses courantes, notamment sociales ou de fonctionnement, et retarder les réformes de structure nécessaires. À moyen terme, l'objectif devrait être une baisse ciblée des prélèvements, notamment ceux pesant sur la production, qui expliquent l'essentiel de l'écart fiscal entre la France et ses voisins⁹⁶.

Surtout, se reposer sur des hausses d'impôts pour réduire le déficit supposerait un choc fiscal massif. Atteindre un déficit proche de 3 % du PIB d'ici 2030 impliquerait de dégager 15 Md€ de recettes supplémentaires par an pendant cinq ans⁹⁷ – soit l'équivalent annuel de trois nouvelles « taxes Zucman » jusqu'en 2030⁹⁸ ou d'une augmentation de plus de deux points et demi du taux normal de TVA, renouvelée chaque année jusqu'à atteindre un taux normal de 32,5 %⁹⁹. La France se dis-

⁹⁴ Outre la baisse de l'IS, la poursuite des exonérations de cotisations sociales patronales et la réduction des impôts sur la production, ces baisses ont concerné, après la crise des « gilets jaunes », la suppression de la première tranche de l'IR, la défiscalisation des heures supplémentaires, la suppression progressive de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle.

⁹⁵ Rexecode. (2025). Bilan des prélèvements obligatoires.

⁹⁶ Institut Montaigne. (2025). Baromètre européen des impôts de production.

⁹⁷ Sur la base d'une hausse des recettes de 15 Md€ chaque année pendant cinq ans, par rapport à leur évolution spontanée, pour atteindre la cible de déficit. Voir : HCP. (2025). Comment financer le réarmement et nos autres priorités d'ici à 2030 ?

⁹⁸ Le rendement prévisionnel d'une telle taxe différentielle de 2 % sur les patrimoines supérieurs à 100 M€ fait l'objet de débats en raison de la difficulté à anticiper l'ampleur des comportements d'optimisation et de l'exil fiscal susceptibles d'en découler. En appliquant une réponse comportementale des contribuables similaire à celle observée dans le cas de relèvements d'impôts dans les pays scandinaves (Jakobsen et al.), le rendement net serait de l'ordre de 4,75 Md€.

⁹⁹ Accroître d'un point le taux normal de TVA rapporte environ 6 Md€ de recettes par an, déduction faite des effets de second tour (relèvement corollaire de certaines prestations indexées sur l'inflation) pour le relèvement du premier point relevé. Cette estimation ne tient pas compte de la perte de rendement induite par les effets négatifs sur la consommation des points suivants de hausse de la TVA. Le chiffre de 32,5 % constitue donc un minima. Voir : CAE. (2025). Comment stabiliser la dette publique ? Focus n° 124.

tingue déjà par l'ampleur de son déficit, de sa dette et de ses prélèvements obligatoires. **Prolonger cette dernière singularité pour tenter de corriger les deux premières ne saurait constituer une trajectoire crédible de redressement.**

Ni le transfert de la charge à l'échelle européenne, ni l'augmentation d'un niveau déjà record de prélèvements ne sauraient donc constituer une stratégie soutenable de retour à l'équilibre : le seul levier crédible reste celui d'une baisse des dépenses guidée par un choix explicite entre les priorités collectives que les responsables politiques souhaitent préserver¹⁰⁰.

d. Après cinquante ans d'inertie, clarifier les priorités entre désendettement, modèle social et dépenses préparant l'avenir

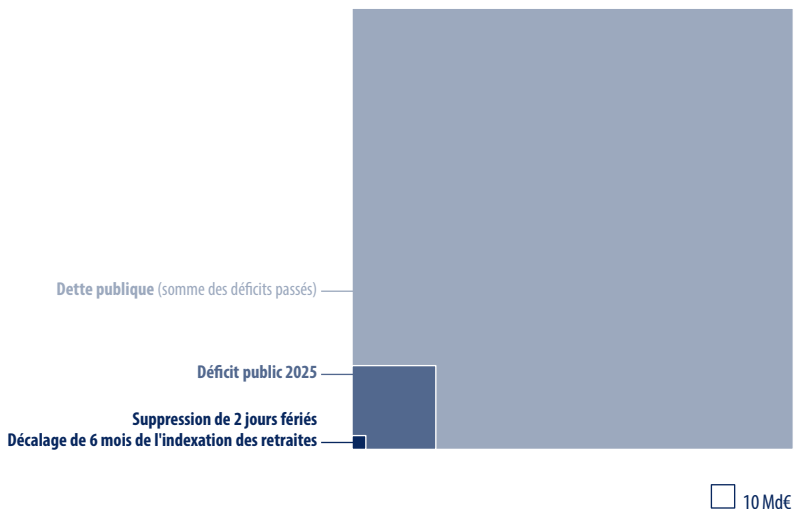
Faute d'une vision politique structurée du périmètre, des priorités et des finalités de la dépense publique, la France s'en remet depuis cinquante ans à des ajustements paramétriques. En témoignent les chutes de deux gouvernements consécutifs malgré des mesures d'ampleur limitée au regard des besoins. Le 4 décembre 2024, le gouvernement Barnier a été contraint à la démission après avoir proposé le décalage de six mois de l'indexation des pensions sur l'inflation. Moins d'un an plus tard, le 8 septembre 2025, le

¹⁰⁰ *Le levier complémentaire de la hausse du taux d'emploi, indispensable, restera toutefois insuffisant seul et ne pourra pas exonérer de baisses parallèles de dépenses. À titre d'exemple, financer une hausse des dépenses de 2,2 points de PIB en 2030 (correspondant à une hausse des dépenses de défense à 3,5 % du PIB et aux besoins supplémentaires pour la transition écologique) imposerait d'augmenter le taux d'emploi de 4,7 points en cinq ans, soit près de huit fois plus que les effets anticipés de la réforme des retraites de 2023. Par le passé, il a fallu en France deux décennies, entre 2002 et 2022, pour enregistrer une hausse comparable du taux d'emploi. Voir : Ministère du Travail. (2023). Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites.*

De même, une baisse de 2 points du taux de chômage dégagerait jusqu'à 15 Md€ en 2030 par la baisse des allocations chômage et la hausse des recettes liées à l'emploi. Voir : CAE. (2025). Comment stabiliser la dette publique ? Focus n° 124.

gouvernement Bayrou a provoqué une forte contestation politique à la suite de l'annonce de la suppression de deux jours fériés. Chaque mesure ne visait pourtant qu'une économie de 4 Md€, soit à peine 3 % du déficit public actuel¹⁰¹.

Graphique n° 12 • Poids comparés de la dette et du déficit public face aux mesures ayant accéléré la chute des gouvernements de Michel Barnier et François Bayrou



Source : Institut Montaigne

Ce modèle du « compromis technique », qui a différé les ajustements nécessaires au prix d'un endettement croissant, ne paraît plus soutenable. En effet, **il se heurte à la réactivation d'une contrainte structurelle de long terme, que l'on peut qualifier de nouveau trilemme de la politique budgétaire française.**

¹⁰¹ P. Madec. (2024). Quel impact d'un décalage de l'indexation des pensions de retraites ?

Le nouveau trilemme de la politique budgétaire française

L'évolution du contexte financier et géopolitique a réactivé une contrainte structurelle sur les finances publiques : dans l'état actuel des comptes publics, **il devient impossible de concilier durablement plus de deux des trois objectifs** entre le désendettement ; le maintien de la dynamique des dépenses sociales ; le financement des dépenses préparant l'avenir et l'effort de défense¹⁰². **Comme dans tout trilemme, le choix de deux de ces objectifs implique mécaniquement de renoncer au troisième.**

Jusqu'ici, ce trilemme était en partie neutralisé par deux amortisseurs, monétaire et politique.

Le premier amortisseur était de nature monétaire. Depuis 2000, l'adoption de l'euro, la disparition du risque de change et la croyance implicite en une solidarité financière entre États membres a permis à la France de bénéficier de conditions de financement semblables à celles de l'Allemagne, indépendamment de sa situation budgétaire¹⁰³. Ce contexte s'est encore assoupli avec les programmes d'achat d'actifs de la BCE, jusqu'à permettre à la France d'emprunter à taux négatifs entre 2015 et 2021, malgré une dette publique supérieure à 100 % du PIB. Ce « bouclier monétaire » a permis d'éviter des arbitrages douloureux, en masquant temporairement la contrainte du désendettement.

¹⁰² Institut Montaigne. N. Laine. (2025). *Conférence sur les finances publiques : nouvelle saison, même scénario ?*

¹⁰³ Avant 1990, les emprunts d'État français de long terme affichaient des rendements souvent supérieurs à 10 % en raison d'une forte inflation, de déficits budgétaires persistants et d'une faible crédibilité monétaire (le franc étant régulièrement dévalué). La prime importante exigée par les investisseurs pour détenir de la dette française obligeait le gouvernement à une certaine rigueur budgétaire.

Le second amortisseur, plus discret, était de nature politique : il reposait sur la compression silencieuse des dépenses préparant l'avenir. Ces dépenses ont souvent servi de variable d'ajustement budgétaire, leur réduction apparaissant politiquement moins coûteuse que celle des dépenses sociales ou de fonctionnement. Ce mouvement s'illustre notamment par la baisse de 0,5 point de PIB des dépenses publiques d'éducation depuis 2001 – une diminution en réalité plus marquée si l'on neutralise l'effet mécanique de la hausse des pensions versées aux agents retraités de l'Éducation nationale.

Ces deux amortisseurs ont désormais cédé. D'un côté, la normalisation monétaire a mis un terme au contexte exceptionnel de taux bas. Si la France continue de bénéficier d'une protection implicite liée à son appartenance à l'euro, la remontée des taux d'intérêt – conjuguée aux dérapages budgétaires des exercices 2023 et 2024 – réactive pleinement la contrainte du désendettement.

En parallèle, la dégradation du contexte géopolitique revalorise l'investissement d'avenir comme impératif stratégique. C'est particulièrement le cas de l'effort de défense, appelé à croître de 50 Md€ d'ici 2030 pour atteindre 3 % du PIB.

Dans ce contexte, la réactivation du trilemme de la politique budgétaire française met un terme à l'illusion d'un redressement possible par de simples coups de rabot ou des améliorations à la marge de l'efficacité de la dépense. Si l'identification de marges d'efficience reste nécessaire, elle n'est plus suffisante. Dans une précédente note, l'Institut Montaigne avait identifié près de 30 Md€ d'économies potentielles

sur l'organisation de l'offre de soins¹⁰⁴. Même une mise en œuvre intégrale de ces mesures – ce qui est peu probable, alors que certaines sont connues depuis plus de vingt ans – resterait insuffisante, alors qu'un déficit supplémentaire de 25 Md€ est déjà prévu dans les cinq prochaines années à politique inchangée¹⁰⁵.

Il ne s'agit donc plus seulement d'identifier des marges d'efficience à politiques constantes, mais d'arbitrer entre ces politiques mêmes en fonction d'une vision du contrat social, du rôle de l'État et des priorités collectives. **En ce sens, la réactivation de ce trilemme budgétaire impose une clarification : sortir de l'ambiguïté pour établir une hiérarchie explicite des finalités de l'action publique.**

Clarifier les finalités de l'action publique suppose de rompre avec la délégation implicite à l'administration du travail d'identification des marges d'économies. La profusion d'outils d'évaluation – près de 20 000 pages de documentation budgétaire étant produites chaque année¹⁰⁶ – n'a pas conduit à hiérarchiser les priorités, ni à réallouer les ressources en fonction de leur efficacité.

La réactivation du trilemme de la politique budgétaire en France implique une inflexion nette : repolitiser la dépense publique en assumant des arbitrages entre grands blocs de politiques publiques. Le redressement durable des finances publiques passe par un choix explicite entre ce que l'État doit continuer à financer, ce qu'il peut financer différemment et ce qu'il doit cesser de financer.

¹⁰⁴ Institut Montaigne. (2024). *Finances publiques : la fin des illusions*.

¹⁰⁵ CNAM. (2025). *Rapport Charges et Produits*.

¹⁰⁶ La France est ainsi l'un des deux premiers pays de l'OCDE pour la transparence et l'accessibilité des données budgétaires. Voir : Assemblée nationale. L. Saint-Martin. (2019). *Rapport d'information n° 2 210*.

3 Quelle orientation budgétaire pour l'avenir ?

Le maintien de la trajectoire actuelle n'est pas soutenable : il conduirait le niveau de dette à plus de 235 % du PIB en 2050¹⁰⁷ – et 270 % du PIB en cas de hausse durable des taux d'intérêt de 1 %.

Dans ce contexte, plusieurs institutions publient régulièrement des projections des efforts nécessaires pour stabiliser la dette. Dernièrement, le Conseil d'analyse économique a estimé à 112 Md€ à l'horizon 2029 les économies requises pour stabiliser la dette publique¹⁰⁸.

Si ces chiffres donnent la mesure du déséquilibre, ils n'éclairent pas ce qui relève d'engagements incompressibles, ce qui finance les services publics essentiels et ce qui résulte de choix collectifs pouvant faire l'objet d'arbitrages politiques. C'est précisément cette distinction que vise à objectiver l'exercice de budgétisation à base zéro, afin d'identifier les marges réelles de décision et les arbitrages qu'implique le retour à une trajectoire soutenable.

¹⁰⁷ Hypothèses : croissance de 1 %, maintien du déficit primaire à son niveau de 2024 et taux d'intérêt à long terme à 3,7 %. Le taux d'intérêt apparent sur la dette deviendrait supérieur au taux de croissance nominal dès 2029, date à laquelle l'effet boule de neige accélère la hausse du ratio de dette. Voir : Cour des comptes. (2025). Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

¹⁰⁸ CAE. (2025). Comment stabiliser la dette publique ? Focus n° 124.

Méthodologie du budget base zéro

L'exercice présenté ici repose sur une simulation économétrique inédite. Les montants indiqués résultent de projections prenant en compte la dynamique des dépenses, les effets de l'évolution démographique et du vieillissement ainsi que les engagements souscrits au niveau européen. Les hypothèses détaillées et la méthode de construction de ce budget figurent en annexe.

L'année 2029 a été retenue comme horizon de simulation : elle correspond à l'échéance jusqu'à laquelle la France s'est engagée, auprès de ses partenaires européens, sur une trajectoire de redressement¹⁰⁹.

La simulation retient le principe de stabilité fiscale : aucune hausse d'impôts n'est envisagée pour accroître les recettes. Ce choix repose sur le constat que le levier fiscal, déjà fortement mobilisé, ne peut plus constituer une réponse au déséquilibre structurel des finances publiques¹¹⁰.

Le point de départ d'un exercice de budgétisation à base zéro consiste à déterminer l'enveloppe de dépenses disponible pour financer l'action publique sans aggraver la dette. En 2029, sous l'hypothèse de stabilité fiscale, les recettes publiques seront de 1 738 Md€. À ce montant, on peut ajouter un léger déficit « soutenable » : lorsque

¹⁰⁹ Le plan budgétaire et structurel à moyen terme de la France, validé par le Conseil de l'UE en janvier 2025, prévoit un retour à l'équilibre primaire en 2029. À noter que ce n'est pas cet objectif d'équilibre qui est juridiquement contraignant, mais la trajectoire de dépense primaire nette fixée pour chaque État membre par le Conseil sur proposition de la Commission.

¹¹⁰ Seule entorse à ce principe, la note s'autorise à revenir sur des dépenses fiscales lors de la présentation des économies associées à chaque scénario.

la croissance est supérieure au taux d'intérêt – ce qui devrait être le cas jusqu'à 2029 –, la dette peut rester stable même avec un budget en déficit. Ce déficit acceptable est estimé à 107 Md€ en 2029¹¹¹. **L'addition de ces deux montants, soit 1 845 Md€, représente l'enveloppe budgétaire que l'État peut consacrer à l'action publique tout en maintenant la dette à un niveau stable.** Cette enveloppe est le point de départ du budget base zéro.

Au sein de cette enveloppe, une première partie doit être allouée à des dépenses incompressibles, car relevant d'engagements de la France vis-à-vis de tiers – investisseurs, partenaires européens, institutions internationales. Cette catégorie comprend le paiement de la charge de la dette, l'engagement de porter l'effort de défense à 3,5 % du PIB et la contribution à l'Union européenne¹¹². L'évolution attendue de ces dépenses d'ici 2029 a été estimée afin de mesurer la contrainte qu'elles exerceront sur toute trajectoire de redressement budgétaire.

→ **Paiement de la charge de la dette : 107 Md€**

La charge d'intérêts constitue le premier poste d'engagement non négociable de l'État, au titre des obligations contractées envers les détenteurs de titres de dette souveraine française. Avec une charge d'intérêt prévue à 3,2 % du PIB en 2029, **ce poste de dépense atteindra 107 Md€ par an – soit deux fois plus qu'en 2025.**

¹¹¹ Le déficit public permettant de stabiliser la dette est estimé à 3,5% du PIB en 2029 - par souci de simplicité, il est retenu le montant proche de 107 Md€, correspondant à la charge de la dette à cette échéance. Lorsque le taux d'intérêt apparent dépassera le taux de croissance, il faudra dégager un excédent primaire pour éviter que la dette ne s'accroisse. L'existence de cette enveloppe supplémentaire repose donc sur une égalité – provisoire – entre taux d'intérêt apparent et taux de croissance nominale en 2029.

¹¹² D'autres engagements internationaux existent (résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 24 octobre 1970 fixant l'objectif de 0,7 % du revenu national brut consacré à l'APD, accord de Paris sur le climat) ; ils sont pris en compte aux étapes suivantes.

→ **Financement de l'effort de défense : 91 Md€**

L'effort de défense s'inscrit désormais dans un cadre international contraint. Au sommet de La Haye, les membres de l'OTAN ont acté l'objectif de consacrer 3,5 % du PIB à la défense d'ici 2035, assortis d'1,5 % supplémentaire pour la résilience, la sécurité des infrastructures critiques et le renforcement de la base industrielle de défense. Pour la France, il faut remonter à 1970 pour trouver un effort de défense de 3,5 % du PIB et à 1962 pour trouver un niveau à 5 %.

Lors du discours de Brienne, le Président de la République a entériné une accélération de la hausse de l'effort de défense. **Selon nos estimations, la prise en compte de cette accélération implique des dépenses de défense portées à 2,7 % du PIB d'ici 2029, soit 91 Md€** (contre 76 Md€ avant le discours de Brienne)¹¹³.

→ **Contribution à l'Union européenne : 44 Md€**

La France verse chaque année une contribution au budget de l'Union européenne¹¹⁴. **Nos estimations font apparaître une hausse forte et durable de son montant ces prochaines années** sous l'effet de deux facteurs : la hausse du budget européen prévue par le nouveau cadre financier pluriannuel et le début du remboursement du plan de relance européen souscrit pendant la crise sanitaire. **Le montant versé par la France devrait ainsi atteindre 44 Md€ en 2029 – soit près du double du montant versé en 2025.**

Si une remise en cause du montant de cette contribution est théoriquement possible, elle pourrait entraîner des pertes de recettes liées au gel des fonds européens. Ses chances de succès demeurent par ailleurs limitées au regard de la situation financière de la France. Ici, cette contribution est donc considérée comme incompressible.

¹¹³ En intégrant les pensions, comme le fait l'OTAN pour le chiffre de 3,5 %.

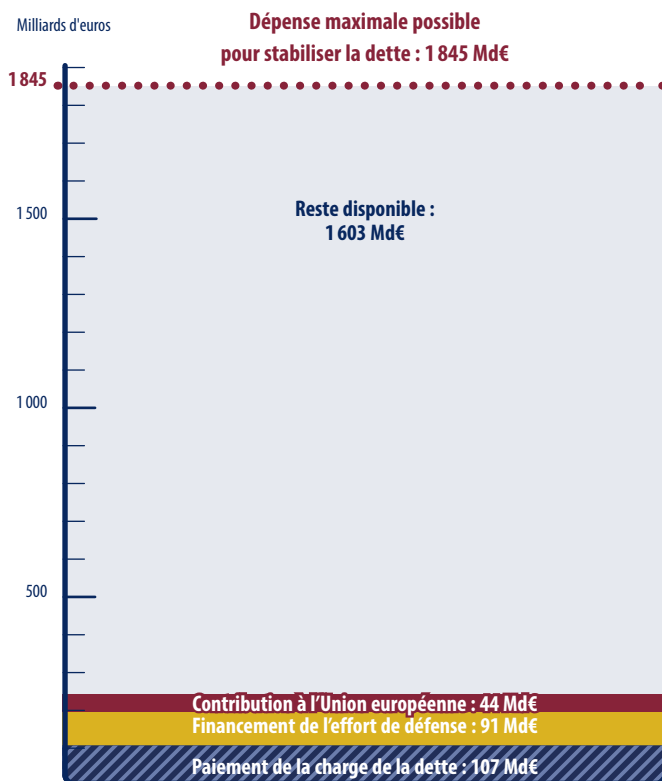
¹¹⁴ Cette contribution repose principalement sur le revenu national brut (environ 70 % du total), complétée par une part de la TVA harmonisée, les droits de douane perçus sur les importations extra-européennes et, depuis 2021, une contribution sur les déchets plastiques non recyclés.

Au total, le financement des engagements extérieurs de la France représentera 242 Md€ en 2029 (13 % de l'enveloppe disponible).

Ces dépenses incompressibles seront en forte progression du fait de la triple hausse de la charge d'intérêt, de l'effort de défense et de la contribution à l'Union européenne.

L'État disposerait donc, après prise en compte de ces dépenses incompressibles, d'une enveloppe restante de **1 603 Md€** pour financer l'ensemble des politiques publiques nationales.

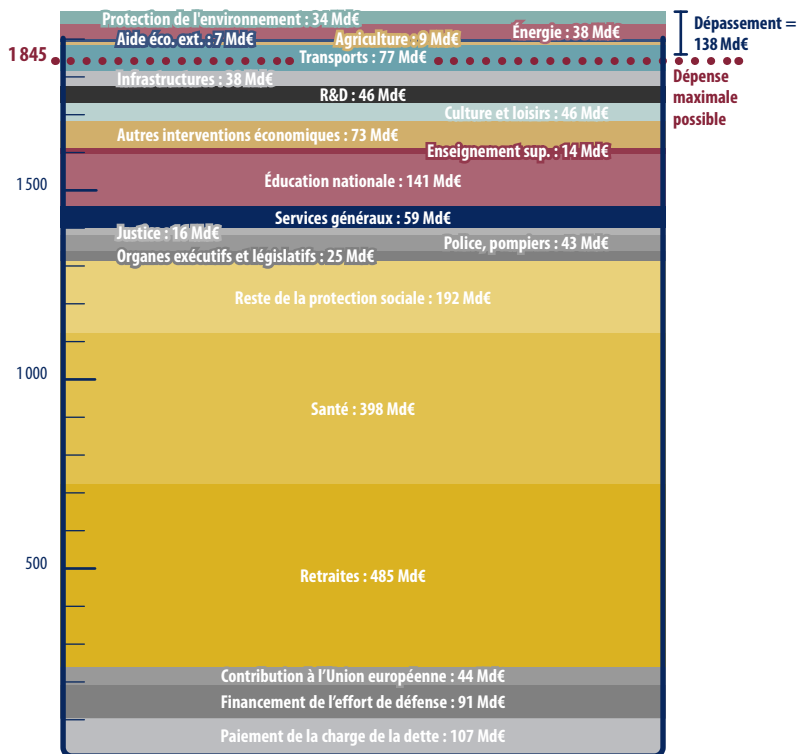
Financement des engagements incompressibles et obligations extérieures de la France



Une fois ces dépenses incompressibles fixées, conserver la dynamique actuelle sur toutes nos autres dépenses ne serait pas soutenable. Cela conduirait celles-ci à atteindre le montant de 1 741 Md€ en 2029 – soit **un dépassement de 140 Md€ par rapport à l'enveloppe compatible avec la stabilisation de la dette**. La jauge ci-dessous illustre ce dépassement, par poste de dépense.

Budget de la France en 2029, en l'absence d'ajustement

Milliards d'euros



Il n'est donc pas possible de concilier le maintien de notre dynamique de dépenses avec le retour à l'équilibre budgétaire. Afin de respecter l'enveloppe disponible en 2029, des arbitrages s'imposent.

En fonction des priorités retenues, ces arbitrages peuvent prendre différentes formes. Quatre scénarios illustratifs sont présentés dans

cette note. Ils visent tous un retour à l'équilibre d'ici 2029 ; **ils ne se distinguent donc pas par le niveau global de dépense, mais par la structure retenue pour y parvenir**. Chaque scénario illustratif traduit une manière distincte de hiérarchiser les priorités au sein de l'enveloppe maximale de dépenses possible :

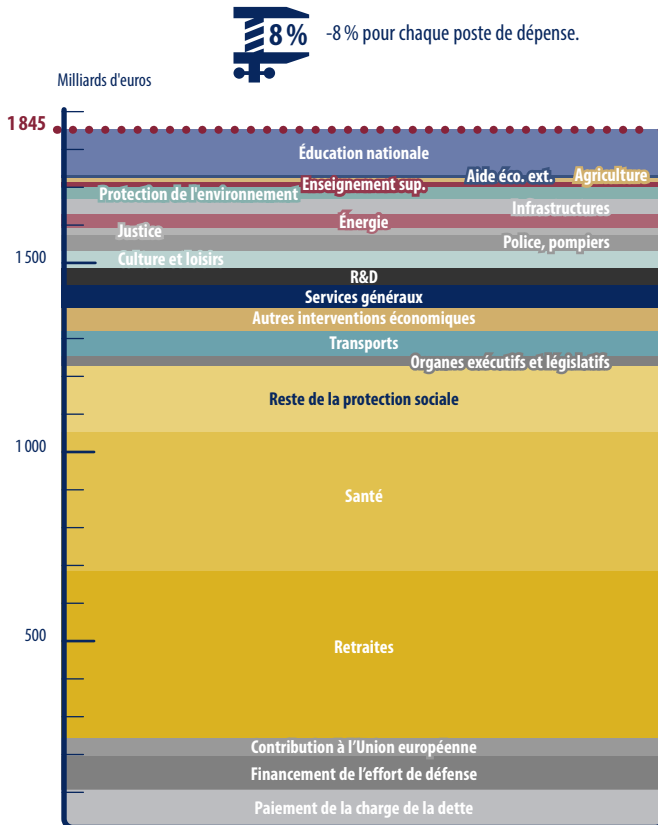
1. **L'absence de priorisation** : ce premier scénario illustratif traduit une logique d'ajustement par défaut, faute de consensus politique sur les priorités nationales. Pour atteindre l'équilibre, toutes les missions de l'État et les transferts sociaux sont progressivement rabotés jusqu'en 2029.
2. **La priorité au maintien du modèle social actuel** : ce scénario illustre le choix de préserver intégralement le modèle de protection sociale français. Aucune réforme n'est menée en matière de retraites, santé, chômage, solidarité, famille ou aides au logement. Cet arbitrage, une fois les dépenses contraintes assumées (ordre public, fonctionnement de l'État), laisse moins d'un quart de l'enveloppe budgétaire pour financer tout le reste de l'action publique.
3. **La priorité à la compétitivité à long-terme** : ce scénario illustratif traduit une priorité donnée à l'investissement, à l'innovation et au redressement productif. Les dépenses allouées à l'éducation, la recherche et les infrastructures sont sanctuarisées, et un investissement public supplémentaire de 34 Md€ par an est alloué à l'énergie, les transports, l'industrie et l'agriculture. En contrepartie, un ajustement significatif est opéré sur les dépenses sociales et certaines niches fiscales peu productives.
4. **L'austérité contrainte** : ce dernier scénario illustratif envisage une situation de forte contrainte imposée de l'extérieur à la suite d'une dégradation durable des conditions de financement ou issue d'un choix politique en faveur d'une réduction rapide de la dette

publique. **Ce scénario pourrait également être mobilisé dans l'hypothèse d'une dégradation majeure du contexte géopolitique**, afin de porter immédiatement l'effort de défense entre 5 % et 7 % du PIB.

**SCÉNARIO ILLUSTRATIF 1 :
L'ABSENCE D'ARBITRAGE OU
LE RABOT GÉNÉRALISÉ**

Dans ce scénario illustratif, la France, confrontée à l'impératif de réduire ses dépenses, ne parvient pas à établir de hiérarchisation explicite des priorités à financer. Par défaut, elle applique une politique de « rabot forcé » conduisant toutes les missions de l'État à être progressivement réduites de manière uniforme. Une telle approche ne conduit à aucune réallocation stratégique : les dépenses sociales sont rabotées mais continuent d'absorber près de la moitié du budget, tandis que les dépenses d'investissement, d'éducation et de transition écologique restent durablement comprimées.

Scénario illustratif de rabot généralisé



Afin de ne pas dépasser l'enveloppe budgétaire disponible, ce rabot uniforme devrait s'élever à 8 % sur l'ensemble des services publics et prestations sociales. À titre d'exemple, l'ajustement requis serait de 39 Md€ sur les retraites, 32 Md€ sur la santé, 12 Md€ sur l'enseignement, 6 Md€ sur les transports publics, 4 Md€ sur le chômage, 4 Md€ sur la recherche, etc.

Même dans ce scénario illustratif où aucun effort n'est concentré sur certains postes spécifiques, un tel rabot supposerait des ajustements d'une ampleur bien supérieure aux mesures aujourd'hui débattues¹¹⁵.

- Pour les **retraites**, les deux mesures le plus souvent évoquées – l'alignement du taux de CSG des plus grosses retraites sur le taux normal (2 Md€)¹¹⁶ et la suppression de l'abattement fiscal de 10 % sur le revenu imposable (5,6 Md€) – représenteraient moins d'un cinquième de l'effort total requis sur ce poste¹¹⁷.
- Dans le champ de la **santé**, le doublement des franchises et des plafonds médicaux (2,5 Md€)¹¹⁸ ne couvrirait qu'environ 8 % de l'effort requis sur ce poste, et le recentrage de l'aide médicale d'État sur une aide médicale d'urgence (0,8 Md€) à peine 2,5 %. Même la fermeture de 15 lits par hôpital – afin de ramener le nombre de lits pour 100 000 habitants à la moyenne européenne – ne représenterait qu'un cinquième des économies nécessaires (6,9 Md€)¹¹⁹.
- Pour l'**assurance-chômage**, le niveau d'économies visé implique-rait un durcissement marqué des paramètres : allongement de la durée minimale d'affiliation à 8 mois sur les 20 derniers mois (contre 6 mois sur 24 aujourd'hui), réduction de la durée maximale

¹¹⁵ Le montant de toutes les économies présentées a été projeté à 2029.

¹¹⁶ Alignement du taux réduit de CSG de 8,3 % applicable aux « grosses retraites » sur le taux de 9,2 % applicable aux salaires.

¹¹⁷ Le gel de l'indexation des retraites (base et complémentaire) sur l'inflation pourrait rapporter près de 4 Md€ par an ; toutefois cet effet ne vient réduire que temporairement le montant du poste retraites alors que les économies doivent être pérennes.

¹¹⁸ Doublement des plafonds annuels concernant les participations forfaitaires et franchises (100 € contre 50 €), doublement de la franchise sur les boîtes de médicaments et actes paramédicaux (2 €), les transports sanitaires (8€), doublement de la participation forfaitaire sur les actes médicaux (4 €). Plus de 18 millions d'assurés – bénéficiaires de la C2S et de l'AME, invalides de guerre, femmes enceintes et mineurs – resteront exemptés de franchises et participations forfaitaires. Pour les autres assurés, le reste à charge augmentera en moyenne de 42 € par an.

¹¹⁹ Cette réduction du nombre de lits devrait tenir compte des disparités territoriales de vieillissement et de l'offre actuelle pour éviter de renforcer les besoins dans les déserts médicaux.

d'indemnisation de 18 à 15 mois, diminution de 40 % de la durée d'indemnisation lorsque le taux de chômage passe sous 6,5 %, durcissement des conditions pour les seniors¹²⁰.

Ce scénario illustratif imposerait par ailleurs des ajustements significatifs sur l'ensemble des postes sans distinction, c'est-à-dire aussi sur d'autres dépenses préparant l'avenir. Là encore, les efforts nécessaires seraient d'une ampleur bien supérieure à des mesures, pour l'heure, à peine évoquées dans le débat public.

- Concernant les **transports publics**, le triplement du prix des transports en commun (2,4 Md€) ne couvrirait qu'un tiers des économies nécessaires.
- Concernant l'**enseignement**, multiplier les frais de scolarité par 16 pour entrer en licence (de 178 € à 2 850 €) et par 11 en master (de 254 € à 3 879 €) ne représenterait qu'un quart des efforts nécessaires (3,3 Md€).
- Concernant l'**ordre public**, les économies qu'entraînerait la suppression de l'ensemble des polices municipales (2,7 Md€) seraient légèrement inférieures aux efforts totaux requis sur ce poste¹²¹.

Ces exemples, donnés à titre illustratifs, soulignent l'ampleur des ajustements qu'imposerait un rabot uniforme de 8 %. Un effort comparable serait par ailleurs requis dans l'ensemble des autres secteurs non cités ici – justice, culture, infrastructures, recherche, etc. Une telle approche, consistant à réduire toutes les missions sans distinction, cumulerait

¹²⁰ Pour les seniors : relèvement de 55 à 57 ans de l'âge d'entrée dans la filière dédiée, suppression du palier intermédiaire des 53-54 ans, réduction de la période de référence d'affiliation de 36 à 30 mois, réduction de la durée maximale d'indemnisation à 22,5 mois. Ces mesures correspondent à celles prévues par la réforme prévue en 2024 et gelée avant le premier tour des législatives.

¹²¹ En se fondant sur les frais de fonctionnement de l'ensemble des polices municipales.

les résistances, tandis que l'absence de hiérarchisation donnerait le sentiment d'une austérité aveugle plutôt que d'une stratégie cohérente de redressement.

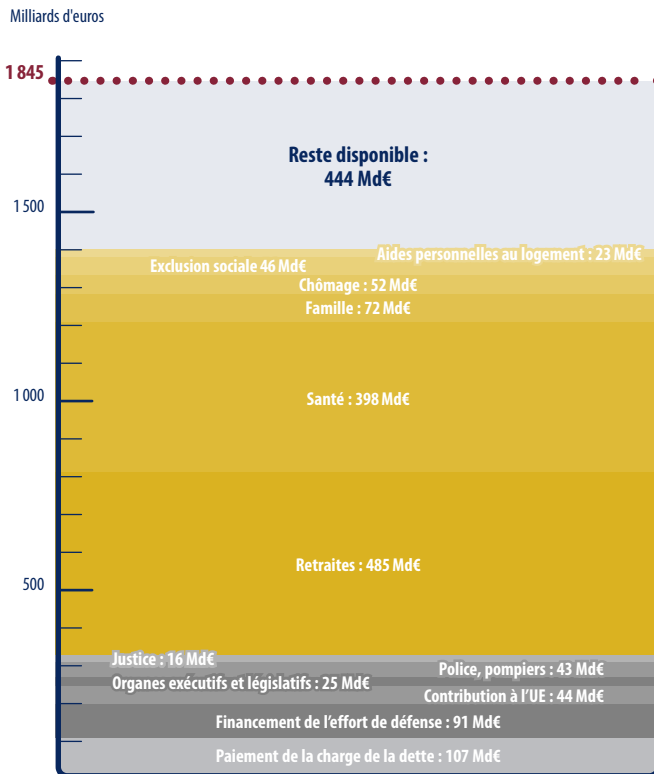
À l'inverse, il est possible de préserver certains postes considérés comme essentiels afin de concentrer l'ajustement sur un périmètre clairement défini et politiquement assumé.

SCÉNARIO ILLUSTRATIF 2 : L'ARBITRAGE EN FAVEUR DU MAINTIEN DU MODÈLE ACTUEL DE PROTECTION SOCIALE

Dans ce scénario illustratif, la France arbitre en faveur de son modèle social. Ce choix se traduit par une poursuite assumée de la dynamique actuelle des dépenses de retraite, de santé et des autres transferts sociaux. Selon nos projections, ces dépenses atteindront 1 075 Md€ en 2029 en tenant compte de la dynamique actuelle de dépense et du vieillissement de la population.

On considère également que les dépenses correspondant au socle régalienn minimal (43,2 Md€ pour les services de sécurité et de protection civile, 15,8 Md€ pour la justice et l'administration pénitentiaire) ainsi qu'au fonctionnement des organes exécutifs et législatifs (24,6 Md€) ne font pas l'objet d'arbitrage et sont maintenues à leur dynamique actuelle.

Scénario illustratif de priorisation de la protection sociale



Après avoir financé les dépenses incompressibles, le modèle social et les fonctions régaliennes minimales, **il reste moins d'un quart de l'enveloppe (444 Md€) pour financer l'ensemble des autres politiques publiques** : enseignement, environnement, transports, recherche, culture, etc. Or ce montant est très insuffisant au regard de la dynamique actuelle de dépense de ces politiques, présentée ci-après.

Coût des services publics encore à intégrer dans l'enveloppe (à trajectoire inchangée, en 2029)

Services généraux	59 Md€
Aide économique extérieure	7 Md€
R&D	46 Md€
Agriculture	9 Md€
Énergie	38 Md€
Transports	77 Md€
Autres interventions économiques	73 Md€
Protection de l'environnement	34 Md€
Gestion des déchets	19 Md€
Gestion des eaux usées	5 Md€
Lutte contre la pollution	7 Md€
Préservation de la biodiversité	2 Md€
Infrastructures	38 Md€
Logements	9 Md€
Équipements collectifs	23 Md€
Alimentation en eau	4 Md€
Éclairage public	2 Md€
Culture, loisirs	46 Md€
Sport, loisirs	18 Md€
Culture	20 Md€
Radio, télévision et édition	7 Md€
Culte	1 Md€
Éducation nationale	141 Md€
Enseignement préélémentaire et primaire	43 Md€
Enseignement secondaire	69 Md€
Services annexes à l'enseignement	29 Md€
Enseignement supérieur	14 Md€
Total	582 Md€
Rappel : reste disponible	444 Md€

Préserver intégralement le modèle social actuel tout en revenant à l'équilibre budgétaire implique un arbitrage de 140 Md€ d'économies d'ici 2029 sur les autres services publics hors protection sociale.

Un tel montant d'économies à trouver ne peut porter que sur des postes de dépenses majeurs. À titre pédagogique, et afin de prendre la mesure des efforts nécessaires, **les arbitrages présentés ci-après ne représentent que la moitié des efforts totaux qui seraient requis pour permettre budgétairement une sanctuarisation de la protection sociale :**

- la hausse d'un élève par classe en moyenne dans le secondaire (2,9 Md€)¹²² ;
- la fin de tout subventionnement public à l'enseignement supérieur (impliquant la fin de la quasi-gratuité des études supérieures à l'université¹²³) à l'exception des aides directes (bourses) et indirectes (restauration universitaire notamment) (11,1 Md€) ;
- la fin de tout financement public à la recherche fondamentale (21,5 Md€) ;
- la suppression de l'intégralité du soutien public de l'État central à la culture et aux médias (incluant les subventions à France Télévisions, Radio France, Arte, etc.), pour ne conserver que celui des collectivités locales (8,7 Md€) ;
- la suppression des crédits alloués à l'aide économique extérieure (6,7 Md€) ;
- la suppression des crédits de l'État en faveur du soutien aux énergies renouvelables (11,2 Md€) et à la rénovation énergétique comme MaPrimeRénov' (3 Md€) ;

¹²² Ceci afin d'aligner les dépenses par élève du secondaire sur la moyenne allemande. Cette augmentation des effectifs serait en pratique très différente selon les établissements, selon les évolutions démographiques et les difficultés spécifiques à certaines zones. Au niveau agrégé, elle aurait pour conséquence la suppression de postes d'enseignants voire la fermeture d'établissements.

¹²³ En considérant le périmètre retenu par Eurostat, lequel est plus restreint que d'autres mesures comme la dépense intérieure d'éducation prise en charge par les administrations publiques pour l'enseignement supérieur.

- la fin des dotations de l'État en faveur de l'équipement des territoires ruraux, de l'investissement des collectivités locales et du soutien à leurs projets de transition écologique (3,1 Md€)¹²⁴ ;
- le quadruplement de la contribution financière des usagers des transports en commun (3,7 Md€).

Ces chiffrages visent à donner un ordre de grandeur des efforts à consentir. Ces économies ne constituent qu'une sélection des leviers qui peuvent être mobilisés pour préserver le modèle social. Sur ce scénario illustratif, un désengagement massif de l'État des politiques d'éducation, de culture et de transition écologique, permettrait le maintien du modèle social actuel qui garantit notamment :

- **un système de retraites parmi les plus généreux d'Europe** avec une durée passée à la retraite supérieure de cinq ans à la moyenne de l'OCDE¹²⁵, un niveau de vie moyen des retraités supérieur de 3 % à celui de l'ensemble de la population et un minimum vieillesse contribuant à maintenir le taux de pauvreté des seniors parmi les plus bas de l'OCDE ;
- **un haut niveau de solidarité dans l'accès aux soins** avec un reste à charge des ménages parmi les plus faibles du monde développé, un emploi hospitalier très développé¹²⁶ (au premier rang de la zone euro¹²⁷) et une prise en charge intégrale des affections de longue durée pour près d'un Français sur cinq¹²⁸ ;
- **un soutien significatif au logement** avec une aide financière de 220 € par mois en moyenne pour un ménage sur cinq, représentant l'un des dispositifs les plus larges d'Europe¹²⁹ ;

¹²⁴ DSIL, DETR et Fonds vert pour l'accélération de la transition écologique.

¹²⁵ Fondapol. B. Martinot. (2024). *La capitalisation : un moyen de sortir par le haut de la crise des retraites ?*

¹²⁶ En 2023, 7,8 % de la consommation de soins et de bien médicaux est supporté par les ménages. Voir : Drees. *Les dépenses de santé en 2024*. (2025).

¹²⁷ M. Cochard, C. Deredec. (2025). *Où la France dépense-t-elle davantage que ses voisins de la zone euro ?* Bulletin de la Banque de France (259/4).

¹²⁸ 14,1 millions de personnes sont actuellement prises en charge par ce dispositif, soit 20,9 % de la population. Cette part n'était que de 12 % de la population en 2004. Dans leur périmètre actuel, les ALD pourraient toucher plus d'un quart de la population d'ici 2035 et absorber les trois quarts des dépenses de la Cnam. Voir : Cnam. (2025). *Rapport Charges et Produits*.

¹²⁹ Drees. *Minima sociaux et prestations sociales*. (2024). Fiche 35 : Les aides au logement.

- **un régime d'assurance-chômage plus protecteur que chez nos voisins européens**, offrant des durées d'indemnisation sensiblement plus longues que dans les autres pays européens et des niveaux de remplacement très favorables, notamment pour les revenus moyens et supérieurs¹³⁰ ;
- **un soutien public important des ménages pauvres** avec 5,5 % de la population métropolitaine couverte par le RSA (jusqu'à 19,4 % en Outre-mer) et un complément *via* la prime d'activité pour près d'un quart des allocataires¹³¹.

En définitive, il est donc possible de préserver intégralement le modèle social tout en revenant à l'équilibre primaire en 2029, en renonçant à financer des services publics dont la fourniture à titre quasi-gratuit est aujourd'hui considérée comme un acquis (transport, enseignement supérieur, culture, etc.).

Nos marges budgétaires permettent-elles de préserver le modèle social français ?

L'exercice de rapprochement des dépenses publiques françaises avec la moyenne européenne permet de mesurer **l'ampleur des marges dont dispose la France pour exprimer une véritable préférence nationale dans l'allocation de la dépense publique**. L'hypothèse est simple : la moyenne européenne représente un niveau « standard » d'offre de services publics ; tout écart positif traduit un choix proprement national.

¹³⁰ L'indemnisation peut durer jusqu'à 24 mois contre 12 en Allemagne et 6 au Royaume-Uni. Le taux de remplacement français est élevé (57 à 75 % du salaire antérieur) avec un minimum mensuel proche du SMIC (960 €), ce que ne prévoient ni l'Allemagne ni les Pays-Bas. Le plafond d'indemnisation culmine à 8 811 € par mois, soit plus du double de l'Allemagne (3 299 €) et le quintuple du plafond italien (1 550 €). Voir : Unédic. (2024). *L'Assurance chômage en Europe*, Europ'Info 2024.

¹³¹ Drees. *Minima sociaux et prestations sociales*. (2024). Fiche 23 : Le revenu de solidarité active.

Or, si la France alignait les postes de dépenses pour lesquels elle dépense davantage sur cette moyenne, et une fois déduites les dépenses incompressibles (charge de la dette, contribution à l'Union européenne, effort de défense), il ne resterait qu'environ 10 % de l'enveloppe budgétaire totale pour financer des choix spécifiquement français. Autrement dit, **près de 90 % de la dépense publique est déjà pré-engagée : contraintes extérieures, socle régalien et financement des services essentiels.**

Dans ce cadre, décider d'exprimer une préférence nationale en faveur de la protection sociale telle qu'elle existe actuellement absorberait non seulement l'intégralité de cette marge de 10 %, mais demeurerait même insuffisant de 27 Md€ pour respecter une trajectoire d'équilibre budgétaire.

Dit autrement, même en revenant strictement à la moyenne européenne sur tous les autres postes – ce qui impliquerait déjà des ajustements majeurs (-25 Md€ sur les services généraux, -8 Md€ sur l'environnement, -9 Md€ sur les infrastructures, -12 Md€ sur la culture, -24 Md€ sur l'éducation nationale, etc.) –, la France ne pourrait pas financer intégralement son modèle social actuel. **Le pays se comporte donc comme si l'espace permettant d'exprimer des préférences collectives était bien plus vaste qu'il ne l'est en réalité**, en cumulant un modèle social étendu et des dépenses supérieures à la moyenne européenne sur plusieurs autres postes.

SCÉNARIO ILLUSTRATIF 3 : L'ARBITRAGE EN FAVEUR DE LA COMPÉTITIVITÉ À LONG-TERME

Une troisième orientation budgétaire étudiée dans cette note consiste à prioriser certaines dépenses préparant l'avenir¹³².

Ce scénario illustratif s'inscrit notamment dans un contexte où l'insuffisance chronique des moyens consacrés à l'investissement public se manifeste désormais de manière tangible sur l'état des infrastructures – longtemps considérées comme une fierté nationale. La France, qui occupait encore la première place mondiale pour la qualité de ses infrastructures routières en 2012, a reculé au 18^e rang¹³³ (avec notamment un quart des ponts communaux nécessitant des travaux à brève échéance¹³⁴), tandis que 20 % de l'eau potable distribuée est perdue chaque jour du fait de fuites sur les réseaux¹³⁵. **Au-delà de ce retard d'entretien, les besoins d'investissement à venir s'accroissent.** En matière technologique, la commission sur l'intelligence artificielle a estimé à 5 Md€ par an l'effort nécessaire pour favoriser la diffusion des technologies d'IA¹³⁶, tandis que l'Institut Montaigne a récemment alerté sur le nécessaire renforcement de nos investissements dans le quantique¹³⁷ et les infrastructures numériques¹³⁸. S'ajoutent à ces investissements les besoins liés à la transition climatique¹³⁹, notamment pour

¹³² Cette dénomination est destinée à faciliter la lecture mais n'est évidemment pas exclusive de la présence de dépenses préparant l'avenir dans d'autres postes de dépense publique non mentionnés ici, notamment la santé.

¹³³ WEF. (2019). *Global competitiveness report*.

¹³⁴ Cerema. (2024). *L'état des ponts communaux en France*.

¹³⁵ Eaufrance. (2023). *Part du volume d'eau mis en distribution perdu par fuite dans les canalisations en 2021 : Eau potable*.

¹³⁶ Commission de l'intelligence artificielle. (2024), *IA : notre ambition pour la France*.

¹³⁷ Institut Montaigne. (2024). L. Frion. *Quantique : vers une logique de marché*.

¹³⁸ Institut Montaigne. (2025). L. Frion. *Infrastructures numériques : un plan décisif*.

¹³⁹ Les besoins publics identifiés incluent notamment : +10 Md€ pour la rénovation énergétique des logements, +8 Md€ pour les bâtiments tertiaires, +3 Md€ pour les énergies renouvelables. Le montant total pourrait être infléchi à la baisse par un renforcement des obligations réglementaires, la suppression de certaines niches fiscales ou une augmentation des tarifs des services rendus aux usagers. Voir : I4CE. (2025). *Panorama des financements climat*.

financer un choc d'offre dans les transports publics que l'Institut Montaigne a récemment identifié comme une priorité préalable à la prise de toute nouvelle mesure contraignante en matière de mobilités¹⁴⁰.

Dans un tel contexte, ce scénario illustratif voit la France arbitrer d'abord en faveur de certains postes de dépense publique considérés comme prioritaires pour assurer l'avenir du pays : recherche fondamentale, enseignement, protection de l'environnement, infrastructures, transports et soutien à l'économie dans les secteurs de l'industrie, de l'agriculture et de l'énergie. Ainsi, non seulement ces postes sans sanctuarisés (aucun effort d'économies n'est donc requis sur ces dépenses)¹⁴¹, mais un investissement public supplémentaire de 34 Md€ par an est inclus dans les équipements collectifs (bâtiment tertiaire et logement), les transports, ainsi que pour les interventions économiques dans l'énergie, l'industrie et l'agriculture¹⁴². Il est bien entendu que cette logique ne signifie en rien que la santé n'est pas un investissement d'avenir en tant que tel.

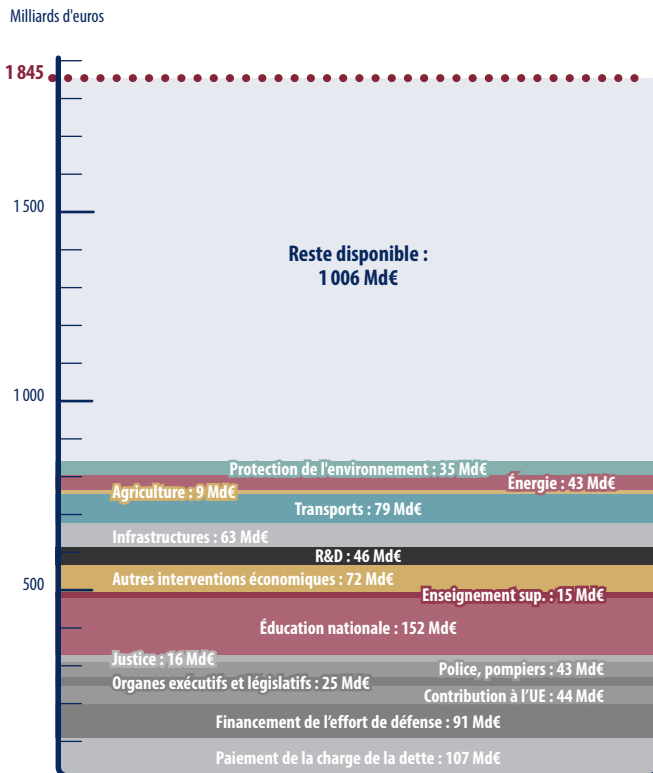
On considère par ailleurs, comme dans le scénario illustratif précédent, que les dépenses correspondant au socle régalien minimal (43,2 Md€ pour les services de sécurité et de protection civile, 15,8 Md€ pour la justice et l'administration pénitentiaire) ainsi que le fonctionnement des organes exécutifs et législatifs (24,6 Md€) ne font pas l'objet d'arbitrage.

¹⁴⁰ Institut Montaigne. (2025). N. Laine, L. de Crevoisier, H. Bernard. *Transition des mobilités : anatomie d'une impasse*.

¹⁴¹ Leur valeur est maintenue constante en points de PIB de 2023 sur tout l'horizon de prévision.

¹⁴² Ce montant correspond à des investissements publics supplémentaires sur la période 2025-2030 (soit 238 Md€). Voir : J. Pisani-Ferry, S. Mahfouz. (2023). *Les incidences économiques de l'action pour le climat*.

Scénario illustratif de priorisation de la compétitivité à long-terme



Après avoir financé les dépenses incompressibles, les fonctions régaliennes minimales et consacré 513 Md€ à certaines dépenses préparant l'avenir, **il resterait 1 006 Md€** pour financer l'ensemble de la protection sociale, les services généraux, l'aide économique extérieure, la culture et le sport. Or, la poursuite de la dynamique de dépense actuelle pour ces politiques conduirait à un **excès de dépenses de plus de 180 Md€**

par rapport à l'enveloppe disponible si l'on souhaite respecter une trajectoire budgétaire à l'équilibre.

**Coût des services publics et transferts
sociaux encore à intégrer dans l'enveloppe,**
(à trajectoire inchangée, en 2029)

Retraites	485 Md€
Santé	398 Md€
Famille	72 Md€
Chômage	52 Md€
Aides au logement	23 Md€
Exclusion sociale	26 Md€
Services généraux	59 Md€
Aide économique extérieure	7 Md€
Culture, sports et loisirs	46 Md€
Sport, loisirs	18 Md€
Culture	20 Md€
Radio, télévision et édition	7 Md€
Culte	1 Md€
Total	1 187 Md€
Rappel : reste disponible	1 006 Md€

Arbitrer en faveur de dépenses préparant l'avenir tout en revenant à l'équilibre budgétaire implique donc de ne plus financer à leur hauteur actuelle une partie de la protection sociale ou les autres postes mentionnés ci-dessus, à hauteur de 180 Md€ à l'horizon 2029.

Un effort massif serait donc nécessaire. À titre d'illustration, voici une liste de mesures d'économies, hors des postes de dépense d'avenir, qui couvriraient ensemble deux tiers du montant d'économies nécessaires :

- **la réduction du niveau des pensions de 8,3 % en 4 ans** (42 Md€) – soit un peu plus qu'une non-indexation¹⁴³ – afin de les aligner sur la moyenne européenne rapportée au revenu. Faire peser cet ajustement sur les 40 % de retraités touchant plus de 2 000 € par mois conduirait à baisser leur pension de 16 % en moyenne ;
- **l'assujettissement de toutes les retraites au taux de CSG de 9,2 %** applicable aux salaires (11,3 Md€) et **la suppression de l'abattement fiscal de 10 % sur le calcul du revenu fiscal de référence** (5,2 Md€)¹⁴⁴ ;
- **une hausse de 140 euros par habitant et par an du reste à charge en santé** pour l'aligner sur la moyenne européenne (10,3 Md€)¹⁴⁵ ;
- **une réduction de 60 % du montant moyen des aides personnelles au logement** pour l'aligner sur la moyenne européenne (13,2 Md€)¹⁴⁶ ;
- **une baisse de la prestation moyenne versée par chômeur de 18,5 %** pour l'aligner sur la moyenne européenne (10,2 Md€)¹⁴⁷ ;

¹⁴³ Baisse calculée par rapport à leur évolution tendancielle. La pension moyenne passerait ainsi de 27 344 € en 2029 à 25 163 €, soit une baisse de 2 269 €.

¹⁴⁴ Y compris celles actuellement exonérées de CSG. La progressivité du barème de l'IR n'est ici pas prise en compte. La combinaison de ces deux mesures avec la mesure précédente est prise en compte via un écrêtement de leur rendement attendu à due concurrence de la baisse des pensions.

¹⁴⁵ Le volume de soins et de biens médicaux financé par les ménages s'établit en moyenne à 580 euros PPA santé par habitant dans les pays de l'UE, contre 440 euros PPA santé par habitant en France. Voir : Drees. (2025). Les dépenses de santé en 2024 : Fiche 28.

¹⁴⁶ Le montant moyen des aides personnelles au logement s'élevait à 219 € par mois en 2023. Une réduction de 60 % de cette dépense aurait ramené le montant moyen de l'aide à environ 87 € mensuels par bénéficiaire.

¹⁴⁷ Si la France affiche un taux de remplacement moyen identique à la moyenne de la zone euro à l'ouverture des droits (avec une structure spécifique : plus généreuse pour les salaires supérieurs à la moyenne, parmi les moins favorables pour les bas revenus), elle pratique une dégressivité bien plus faible et la durée d'indemnisation est plus longue.

- **un resserrement strict des conditions d'éligibilité au revenu de solidarité active** pour réduire de 30 % le nombre d'allocataires (3,9 Md€)¹⁴⁸ ;
- **la suppression de 200 000 postes dans la fonction publique territoriale** (par le non-remplacement des départs en retraite pendant 4 ans et demi) pour les ramener à leur niveau d'il y a vingt ans, soit une baisse de 10 % des effectifs (12,6 Md€)¹⁴⁹, ainsi que l'alignement du régime des arrêts maladie de courte durée dans la fonction publique sur celui en vigueur dans le privé (1,3 Md€) ;
- **la suppression de certaines niches fiscales de TVA** pour le GNR routier et agricole (1,3 Md€), la restauration ainsi que pour les travaux (y compris de rénovation énergétique) (11,7 Md€).

À supposer que ces mesures soient adoptées, les économies seraient de 120 Md€ – soit deux tiers des arbitrages totaux à effectuer dans ce scénario illustratif.

Ces arbitrages impliqueraient des conséquences sociales majeures à court terme. S'agissant de la santé, il peut être rappelé que les dépenses par habitant en France demeurent inférieures à celles de l'Allemagne, de la Belgique, du Danemark et de l'Autriche : si leur poids dans le PIB apparaît plus élevé, c'est d'abord en raison d'un PIB par habitant plus faible, et non d'un surcroît structurel de dépenses. Par ailleurs, la

¹⁴⁸ En 2021, 30 % de la masse financière du RSA n'est pas affectée à des ménages considérés comme pauvres. 10 % est notamment affectée à des individus membres d'un ménage dont le niveau de vie le situe parmi les 60 % les plus aisés de la population. 1 850 000 allocataires du RSA sont décomptés en 2025. La dépense moyenne mensuelle par allocataire était de 527 € (y compris prime de Noël) en 2023. Voir : Drees. (2024). Minima sociaux et prestations sociales. Fiches n° 7 et n° 23. Concernant les minima sociaux, l'Institut Montaigne a chiffré les propositions de réserver le bénéfice du RSA et les prestations de solidarité aux étrangers ayant au moins 5 ans d'équivalent temps plein travaillé en France (2,8 Md€ en 2029) ou d'accorder les prestations familiales aux seuls foyers dont au moins un des parents est français (4,1 Md€). La faisabilité du ciblage de ces populations en l'absence de révision constitutionnelle est débattue.

¹⁴⁹ La croissance des effectifs globaux de la fonction publique a été portée prioritairement par le versant territorial, qui emploie aujourd'hui 1,94 million de personnes, en hausse de 46 % depuis 1997 contre +7 % sur la même période pour la fonction publique d'État (chiffres corrigés des transferts de compétences). Voir : Fipeco. (2025). L'évolution des effectifs de la fonction publique depuis 1997.

progression des dépenses observée ces dernières années résulte avant tout de facteurs démographiques et épidémiologiques : vieillissement de la population, augmentation de la prévalence des pathologies chroniques, besoins accrus en soins de longue durée. Ces dynamiques sont appelées à s'intensifier. Une réduction mécanique des dépenses, sans réflexion sur l'organisation d'ensemble du système de santé – prévention, articulation ville-hôpital, outils numériques, parcours de soins, gouvernance territoriale – ne permettrait pas de répondre à ces défis et risquerait d'en aggraver les effets. C'est pourquoi toute évolution des dépenses de santé doit être envisagée dans une logique de transformation structurelle avec des études d'impact ciblées, et non comme un simple levier d'ajustement budgétaire.

Par ailleurs, afin d'éviter un couperet sur des leviers habituellement visés que sont les restes à charge, la clause de sauvegarde ou la taxation des complémentaires, un travail d'analyse des politiques de santé inefficaces doit permettre de dégager des pistes d'économies nouvelles.

En contrepartie d'un ajustement significatif des dépenses sociales et d'une rationalisation des services généraux, il serait possible de :

- **maintenir le niveau de dépenses alloué à l'enseignement primaire, secondaire et supérieur ainsi qu'à la recherche fondamentale ;**
- **prévoir un investissement public supplémentaire de 34 Md€** réparti dans le bâtiment tertiaire, le logement, l'énergie, les transports, l'industrie et l'agriculture ;
- **assurer le respect des engagements environnementaux issus de l'accord de Paris** et un maintien des dépenses allouées à la lutte contre la pollution et la préservation de la biodiversité.

Une telle réorientation du budget serait-elle acceptable socialement ?

Un tel scénario illustratif de recentrage sur les dépenses de compétitivité apparaît économiquement soutenable, mais politiquement difficile à mettre en œuvre.

Selon une récente enquête¹⁵⁰, près des deux tiers des Français se déclarent favorables à une réforme en profondeur du modèle social afin d'en assurer la pérennité, quitte à en réduire le périmètre ou le nombre de bénéficiaires. Un tiers seulement souhaite le préserver à tout prix, quitte à augmenter la dette ou les impôts. **Cette adhésion de principe se heurte toutefois à des résistances dès que les mesures deviennent concrètes** : hausse du nombre de jours de carence, révision des affections de longue durée, allongement des délais de remboursement, etc. – signe d'une connaissance limitée de la portée des finances sociales dans le quotidien des Français et de l'impact que les mesures d'économies pourraient avoir sur ce dernier.

Ce constat paradoxal découle également d'une perception biaisée du système de redistribution : **seuls 11 % des sondés estiment recevoir davantage de l'État qu'ils ne contribuent, alors que c'est en fait le cas de 57 % d'entre eux**¹⁵¹. Ce décalage cognitif rend politiquement difficile l'adoption de mesures structurelles touchant à la protection sociale, même si elles conditionnent la soutenabilité du modèle.

¹⁵⁰ IIES, CSA. (2025). *Enquête : 78 % des Français jugent nécessaire une réforme en profondeur de l'État-providence.*

¹⁵¹ *En prenant en compte les prestations monétaires et les transferts en nature associés aux services publics comme la santé et l'éducation.*

Ces simulations montrent que le retour à l'équilibre budgétaire ne peut être traité comme un simple exercice comptable : l'ampleur des ajustements à effectuer suppose des arbitrages éminemment politiques. À titre illustratif, trois voies très différentes ont jusqu'ici été explorées :

- prolonger l'inertie, en procédant à des ajustements uniformes sans priorisation claire ;
- préserver le modèle social actuel, au prix d'un retrait de l'État de certains domaines aujourd'hui considérés comme « essentiels » ;
- assumer une réallocation vers les dépenses d'avenir, au risque de bousculer des équilibres sociaux anciens.

Un quatrième scénario, plus contraint, ne peut être écarté : celui d'un ajustement imposé par la dégradation des conditions de financement de la France, faute de consensus sur la nécessité d'un redressement.

SCÉNARIO ILLUSTRATIF 4 : L'AUSTÉRITÉ CONTRAINTE AU NOM D'UN DÉSENNETEMENT RAPIDE

Ce scénario illustratif correspond à un redressement budgétaire sous contrainte. Celui-ci pourrait être rendu nécessaire par une perte de confiance des marchés dans la soutenabilité de la trajectoire française – un risque accru par l'évolution des conditions financières décrite plus haut dans cette note.

Une trajectoire d'endettement insoutenable ?

Dans son dernier exercice de prospective, l'Institut Montaigne anticipe que la dette publique pourrait atteindre 150 % du PIB à l'horizon 2040 – sur la base d'hypothèses optimistes.

Ce niveau n'est *a priori* pas nécessairement insoutenable¹⁵².

Au cours des dernières décennies, la France a successivement dépassé plusieurs seuils considérés comme « infranchissables » – 60 % du PIB en 2003, 90 % en 2012 puis 100 % en 2020 – sans que cela ne provoque de crise de la dette. Par ailleurs, le coût moyen de l'endettement reste à un niveau inférieur à l'inflation ; le taux d'intérêt réel est donc négatif, ce qui signifie que l'endettement est légèrement rémunérateur pour l'État.

Le véritable enjeu ne tient donc pas au niveau absolu de la dette, mais à sa trajectoire potentielle – qui dépend notamment de l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance¹⁵³. Jusqu'ici, la France a pu cumuler des déficits primaires (hors charge de la dette) et une dette élevée en misant sur un différentiel favorable entre croissance et taux d'intérêt, favorisé par la politique monétaire accommodante de la BCE depuis 2012¹⁵⁴.

¹⁵² Un pays peut être considéré comme étant sur une trajectoire insoutenable s'il ne peut atteindre rapidement un solde primaire compatible avec la stabilisation de la dette, via un ajustement politiquement acceptable et qui ne dégrade pas durablement le potentiel de croissance. La notion de soutenabilité dépasse donc celle de solvabilité, qui se limite à la capacité de rembourser les titres arrivant à échéance.

¹⁵³ Plus précisément, le taux de croissance en valeur nominale et le taux d'intérêt apparent, c'est-à-dire le taux moyen pondéré servi sur les titres de dette déjà émis.

¹⁵⁴ Et auparavant observé sur les périodes 1990-1999, 2001-2003, 2008-2009, 2012-2014, 2020.

Dans ce contexte, ne pas engager d'ajustement reviendrait à faire deux paris fragiles. Le premier porte sur la poursuite d'un écart favorable entre taux d'intérêt et taux de croissance – alors que celui-ci devrait s'inverser d'ici 2030, rendant indispensable de réaliser des excédents primaires pour stabiliser la dette¹⁵⁵. Le second pari porte sur l'absence de choc exogène majeur dans les prochains années – alors que l'expérience historique récente montre que ceux-ci surviennent en moyenne une fois par décennie.

Dans ce scénario illustratif, ces paris viendraient effectivement à être perdus.

¹⁵⁵ Selon la trajectoire du PSMT d'octobre 2024, dans un contexte de croissance durablement faible, de repli de l'inflation et de répercussion progressive des taux d'intérêt actuels élevés dans le taux moyen. La stabilisation de la dette exigera alors de dégager un excédent primaire d'autant plus élevé que l'endettement sera important.

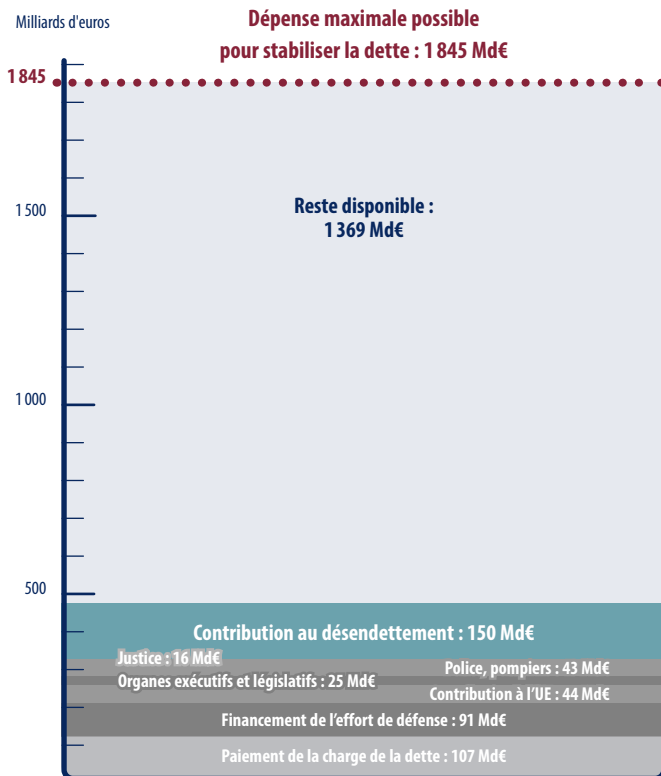
La correction serait imposée sous la pression des marchés après un refus d'intervention de la Banque centrale européenne, qui estimerait que la France est trop éloignée des critères de discipline budgétaire fixés au niveau européen¹⁵⁶. Privée de ce soutien, la France serait contrainte de procéder à un ajustement immédiat – soit de sa propre initiative pour regagner rapidement la confiance des prêteurs, soit dans le cadre d'un programme européen ou d'une assistance conjointe avec le FMI, comparable à ce qui fût déployé pour la Grèce ou le Portugal dans les années 2010. **Ce scénario illustratif traduit ainsi la contrainte maximale à laquelle la France s'exposerait en cas de perte de sa crédibilité financière.** L'objectif serait d'atteindre un excédent primaire de 1 % du PIB dès 2029, et non plus le léger déficit compatible avec la stabilisation de la dette. Concrètement, par rapport aux scénarios illustratifs étudiés précédemment, cela reviendrait à sanctuariser 150 Md€ pour les allouer au désendettement¹⁵⁷.

Une fois retranchées les autres dépenses incompressibles (charge de la dette, UE, défense) ainsi que celles du socle régalién minimal (sécurité, justice, pouvoirs publics), **l'enveloppe disponible pour les politiques publiques tomberait à 1 369 Md€ – soit un besoin d'économies d'environ 280 Md€ par rapport à la dynamique actuelle de la dépense.**

¹⁵⁶ L'intervention de la Banque centrale européenne en cas de crise de la dette souveraine repose sur deux instruments dont l'activation n'est ni automatique ni inconditionnelle. Depuis 2012, le principal outil demeure le programme OMT, qui permet à la BCE d'acheter, sur le marché secondaire, les titres de dette d'un État membre confronté à des tensions de financement. Cette intervention est subordonnée à une demande officielle d'assistance et à l'acceptation de contreparties budgétaires strictes. Depuis 2022, un nouvel instrument, le Transmission Protection Instrument, vise à limiter les écarts de taux « injustifiés » entre États membres. La BCE conserve une totale marge d'appréciation sur son activation, qui dépend du respect par le pays concerné des règles budgétaires européennes, de l'absence de déséquilibres macroéconomiques excessifs et d'une trajectoire de dette jugée soutenable.

¹⁵⁷ Il faudrait réduire à zéro le déficit (effort supplémentaire de 115 Md€) tout en réalisant 33 Md€ d'efforts supplémentaires pour dégager l'excédent de 1% du PIB. Sur ce montant, une part – faible à court-terme – serait probablement allouée à la hausse de la charge d'intérêt découlant d'une hausse des spreads.

Scénario illustratif d'austérité contrainte au nom du désendettement



Dans ce contexte, l'espace budgétaire serait insuffisant pour arbitrer en faveur d'une quelconque priorisation comme dans les scénarios illustratifs précédents. Au contraire, l'ensemble des arbitrages à la baisse évoqués successivement dans le scénario n° 2 – abandon de missions entières dans l'enseignement supérieur ou la culture, coupes dans la recherche et la transition écologique – et le scénario n° 3 – réduction franche du périmètre de la protection sociale, suppression de postes d'agents publics, resserrement des taux réduits de TVA – devraient probablement être conjointement mis en œuvre.

Même cumulées, ces économies ne suffiraient pas : il manquerait encore 85 Md€ pour atteindre l'objectif fixé par ce scénario illustratif, ce qui impliquerait de trouver encore d'autres voies d'économies. La suppression de 200 000 postes dans la fonction publique d'État (9 Md€) et 300 000 dans la territoriale (18,9 Md€) couvrirait un tiers de ce reste à financer. Au total, avec les 200 000 suppressions déjà prévues dans le scénario n° 3, cela reviendrait à acter la suppression de 700 000 postes (soit près de 12 % des effectifs publics). Un tel ajustement serait comparable, en proportion, à ceux conduits au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas entre 2009 et 2015, et demeurerait inférieur à celui mis en œuvre en Grèce. Il resterait néanmoins insuffisant et devrait être complété par d'autres mesures, parmi lesquelles figurerait probablement une réforme d'ampleur des retraites – avec un relèvement immédiat de l'âge légal et de la durée d'assurance afin d'en maximiser l'effet sur les recettes à court terme¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Les rendements d'une reprise de la réforme de 2023 (13 Md€ d'économies d'ici 2035), d'un relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite à 65 ans (8,4 Md€ en 2035) et de la durée d'assurance requise de 172 trimestres à 176 trimestres (5,2 Md€ en 2035) seraient substantiels à long-terme, mais resteraient modérés d'ici 2029.

S'il était mené à son terme, un tel ajustement permettrait une baisse plus soutenue du ratio d'endettement (114,4 % du PIB en 2030 au lieu de 118,6 % du PIB). Le potentiel gain serait toutefois contrebalancé par les effets économiques négatifs d'une contraction budgétaire aussi brutale sur la consommation, l'investissement et l'emploi. À moyen terme, ces effets pourraient être partiellement compensés par la réduction du risque souverain, la baisse du service de la dette et une meilleure efficacité de l'allocation des fonds publics¹⁵⁹.

Ce scénario illustratif pourrait également être mobilisé dans l'hypothèse d'une dégradation majeure du contexte géopolitique, conduisant à affecter tout ou partie des marges de manœuvre budgétaires à un accroissement significatif de l'effort de défense, selon une intensité proportionnée à l'aggravation des tensions.

L'année 2029 pourrait en effet constituer une échéance stratégique critique pour la sécurité européenne. Elle s'ouvrira sur une phase de transition politique aux États-Unis, marquée par la fin du mandat présidentiel de Donald Trump et un affaiblissement temporaire de la capacité de décision américaine (*lame-duck period*). Elle coïncidera également avec la tenue d'un nouvel exercice militaire Zapad en Russie, manœuvre de grande ampleur traditionnellement destinée à tester les dispositifs de l'OTAN et à afficher la puissance militaire russe. Enfin, elle correspondra au 80^e anniversaire de la République populaire de Chine, moment hautement symbolique pouvant raviver la tentation d'un coup de force sur Taïwan et offrir parallèlement au Kremlin une fenêtre d'opportunité pour créer une diversion sur le théâtre européen. Une récente note de l'Institut Montaigne identifie ainsi l'année 2029 comme l'un des horizons de risque géopolitique les plus élevés de la décennie¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Le bouclage macroéconomique de l'ensemble de ces effets dépend fortement des hypothèses et des effets multiplicateurs retenus.

¹⁶⁰ Institut Montaigne. M. Duclos. (2025). *L'OTAN à l'épreuve de la menace russe : l'hypothèse balte*.

Ce contexte pourrait rendre nécessaire une nouvelle accélération de l'effort de défense. Porter celui-ci à près de 5 % du PIB conduirait à consacrer environ la moitié des marges de manœuvre budgétaires dégagées dans ce scénario au financement de la défense plutôt qu'au désendettement. L'effort de défense total serait ainsi porté à 166 Md€, soit un montant équivalent à celui que l'Allemagne prévoit d'atteindre la même année. La France reviendrait, en proportion du PIB, à l'effort de défense qu'elle consentait avant 1962¹⁶¹.

Un budget zéro sur les recettes ?

L'exercice présenté jusqu'ici s'applique aux dépenses : il consiste à répartir une enveloppe donnée en fonction de priorités explicites. **Le même raisonnement pourrait toutefois être conduit du côté des recettes, selon une logique de « budget zéro fiscal ».** Un tel exercice consisterait à reconstruire entièrement le système fiscal à produit constant, non pas à partir des impôts existants, mais à partir des objectifs que l'on souhaite leur assigner : rendement, orientation des comportements, équité, etc. Chaque prélèvement serait ainsi fixé selon sa finalité et son efficacité, et non reconduit par inertie.

Une telle approche aurait pour première conséquence directe de simplifier en profondeur le paysage fiscal français, aujourd'hui marqué par une extrême dispersion des prélèvements : une entreprise qui doit s'acquitter de 66 taxes différentes en France, en doit 17 en Allemagne et seulement 5 au Royaume-Uni¹⁶².

¹⁶¹ Si l'ensemble des marges de manœuvre budgétaires dégagées dans ce scénario étaient consacrées au financement de l'effort de défense, celui-ci serait porté à 241 Md€, soit 7,2 % du PIB.

¹⁶² Ce chiffrage ne constitue pas une moyenne exhaustive mais fournit un ordre de grandeur. Voir : IGF. (2014). Les taxes à faible rendement.

Un « budget zéro fiscal » permettrait également de **repenser certaines pistes souvent évoquées – comme la « TVA sociale » – non comme un simple transfert de charge, mais comme une réallocation stratégique des prélèvements selon des critères de compétitivité**. Aujourd’hui, la France se situe au 24^e rang de l’Union européenne pour le poids de la TVA dans ses prélèvements obligatoires. Avec un taux normal de 20 %, parmi les plus faibles d’Europe (21 % en Espagne, 22 % en Italie, 23 % au Portugal et en Pologne, 25 % en Suède, 25,5 % en Finlande) et de multiples taux réduits, le taux effectif de TVA n’atteint que 9,7 %. Il reflète un arbitrage politique en faveur de la consommation immédiate au détriment de la production, ainsi que d’une sédimentation de dérogations successives rarement réévaluées depuis leur création¹⁶³. Ce constat plaide donc pour une approche de budgétisation à base zéro appliquée à la fiscalité.

Dans cette logique, fixer le taux de TVA en considérant qu’il doit être aligné sur la moyenne européenne conduirait à une hausse de deux points du taux normal, pour le porter à 22 %. Par ailleurs, l’assiette des taux réduits est sensiblement plus large en France qu’ailleurs en Europe¹⁶⁴. Dans une logique de refonte à la base, il pourrait être décidé de ne conserver qu’un seul taux réduit, à 5,5 %, réservé aux seuls produits alimentaires et boissons non alcoolisées. Le taux réduit de 10 % serait supprimé. Une telle rationalisation permettrait d’accroître le rendement de la TVA tout en corrigeant un empiement de dérogations devenu

¹⁶³ Ils représentent aujourd’hui la majeure partie de la perte de recettes liées aux taux réduits. Les mesures dérogatoires créées lors de la mise en place de la TVA pour compenser les taxes préexistantes ou intégrer les spécificités ultramarines représentent en effet 84 % du coût des taux réduits actuels, sans qu’aucune évaluation n’ait justifié leur maintien. Voir : CPO. (2023). *La TVA, un impôt à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*.

¹⁶⁴ 65 % de l’assiette de TVA est au taux normal, contre 71 % en moyenne européenne.

illisible¹⁶⁵. Cette reconstruction de la TVA augmenterait les recettes fiscales de 31 Md€¹⁶⁶.

De même, reconstruire l'architecture des impôts de production depuis la base impliquerait de repenser leur niveau, alors que ceux-ci représentent 3,8 % du PIB en France contre 2,5 % en moyenne dans les treize principaux pays européens¹⁶⁷. Ramener leur poids à ce niveau impliquerait près de 35 Md€ de baisse de recettes fiscales. Un tel scénario permettrait notamment la disparition de la CFE pour alléger la fiscalité foncière industrielle, celle de la CVAE et de la C3S dont les effets économiques sont assez unanimement jugés pénalisants pour la compétitivité, la division par deux du versement transport, l'extinction de 67 taxes de production à faible rendement et la baisse générale de 12 % du montant dû pour tous les impôts de production restants¹⁶⁸.

Une telle refonte serait vertueuse pour la compétitivité de l'économie française. Couplée à la réforme de la TVA précédemment évoquée, elle pourrait aussi être positive sur le plan budgétaire – d'autant plus si se matérialisent des effets d'assiette liés au surcroît d'investissement et à la hausse du résultat imposable des entreprises.

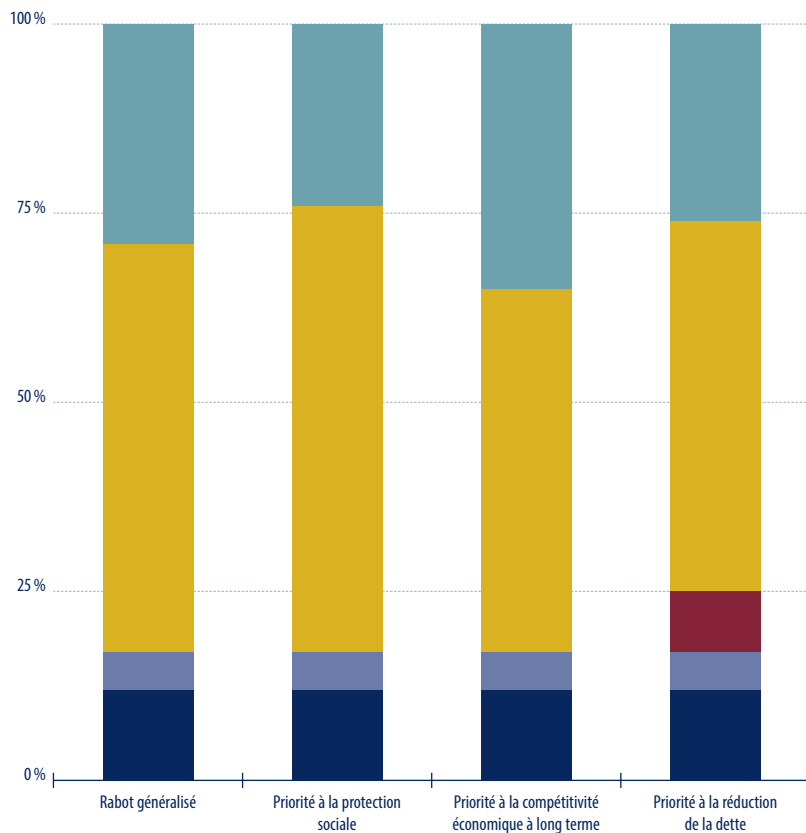
¹⁶⁵ Donc en maintenant les taux réduits sur l'eau, les boissons non alcooliques ou les produits d'alimentation humaine (20 Md€ en 2021). Voir : CPO. (2023). *La TVA, un impôt à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*.

¹⁶⁶ 6,3 Md€ pour le resserrement de l'assiette du taux réduit à 5,5 % ; 12,6 Md€ pour la suppression du taux réduit à 10 % ; 12 Md€ pour la hausse de deux points du taux normal. Les effets de second tour sont pris en compte pour la hausse du taux normal.

¹⁶⁷ Institut Montaigne. (2025). *Baromètre européen des impôts de production*.

¹⁶⁸ En se fondant sur les données 2023 : reprise de la suppression de la CVAE, prévue initialement en 2024 puis reportée à 2027 : 4 Md€ ; suppression de la CFE : 7 Md€. suppression de la C3S : 5,4 Md€ ; division par deux du versement transport : 5,7 Md€ ; suppression de 67 taxes à faible rendement : 2,9 Md€.

Graphique n° 13 • Récapitulatif des impacts
des différents scénarios illustratifs de cette note



- Engagements incompressibles (défense, UE, charge de la dette)
- Socle régalien et organes exécutifs
- Contribution à la baisse de l'endettement
- Protection et transferts sociaux
- Autres (dont dépenses d'avenir)

Au vu de l'ampleur de l'ajustement nécessaire d'ici 2029 pour stabiliser la dette – près de 140 milliards d'euros – **le retour à l'équilibre budgétaire ne peut plus relever d'un simple ajustement technique.** Les scénarios illustratifs présentés dans cette note fournissent quelques enseignements sur la méthodologie possible dans le contexte contraint actuel.

Le premier scénario illustratif, celui du non-choix, traduit la continuité d'un système sans cap : faute d'arbitrages assumés, toutes les missions de l'État seraient réduites de manière uniforme. Ce scénario cumulerait les résistances sans redonner de la cohérence à l'action publique. Il traduirait un ajustement par défaut, sous la forme d'une attrition généralisée, au prix d'un déclassement continu mais à bas-bruit. Il ne représenterait donc pas tant une politique de redressement qu'une politique de renoncement – celle d'un pays qui s'ajuste sans se réformer, faute d'avoir su choisir ce qu'il veut préserver.

Le deuxième scénario illustratif, qui privilégie le maintien intégral du modèle social actuel, est politiquement le plus aisé : il concentre les ajustements sur des postes relativement moins sujets à une forte contestation publique. Une telle orientation conduirait toutefois à une contraction durable de l'investissement public et à une érosion de la compétitivité, déjà mise au défi. Il en découlerait, à terme, une asphyxie du système de protection sociale – que ce scénario entend pourtant préserver –, faute de création de richesses pour en financer la pérennité. Cette orientation revient donc à ignorer que sans économie productive, il n'est plus de solidarité durable. C'est pourtant ce qu'induisent les débats budgétaires actuels.

Le troisième scénario illustratif assume un recentrage sur la compétitivité à long terme et le financement des dépenses d'avenir. Il fait du redressement budgétaire un levier stratégique de souveraineté,

garantissant la capacité de la nation à financer certaines priorités : éducation, recherche, innovation, transition énergétique. L'exemple allemand fournit une démonstration éclairante de cette orientation : en maintenant sa dette autour de 60 % du PIB, l'Allemagne peut aujourd'hui mobiliser un plan de près de 500 Md€ d'investissements dans les infrastructures, tout en portant son effort de défense à 3,5 % du PIB dès 2029 – avec six ans d'avance sur la France.

Si cette approche peut apparaître économiquement comme la plus bénéfique pour l'avenir du pays, elle est aussi la plus exigeante à court-terme : sans un portage politique assumé et plébiscité démocratiquement, elle se heurtera à une forte résistance sociale. En effet, la profondeur même de l'endettement français, en élargissant progressivement le cercle de ses bénéficiaires, a façonné les conditions idéologiques de sa permanence. Mais ce modèle, pour se maintenir, requiert des ressources croissantes qui finiront par fragiliser les fondements économiques permettant son financement.

Il est bien entendu qu'en matière de dépenses préparant l'avenir, la question des dépenses de santé mérite une attention particulière. Il conviendrait notamment de distinguer dans un tel scénario les dépenses de retraites, les dépenses de solidarité et les dépenses de santé *stricto sensu*, traitées en bloc pour l'exercice. En effet, les dépenses de santé participent de la résilience et de la bonne santé de la population. Elles constituent donc un levier essentiel de compétitivité à long terme.

Une telle approche impliquerait par ailleurs un accompagnement social particulier. Les axes d'économies présentés dans cette note sont purement indicatifs, ils visent à donner la mesure de l'effort requis, sans constituer pour autant des propositions opérationnelles. S'ils étaient – en partie ou totalement – mis en œuvre, il conviendrait d'anticiper les contestations probables et de proposer des dispositifs ciblés afin de traiter les effets de bords à court terme d'une telle approche. Ces mécanismes de compensation – qu'ils prennent la forme de soutiens

transitoires, d'étalements dans le temps des baisses de prestations ou de mesures d'accompagnement pour les publics les plus exposés – réduiraient mécaniquement le niveau d'économies immédiates mais constitueraient une condition nécessaire à la soutenabilité sociale et politique de la trajectoire. L'héritage de solidarité du pays ne peut être ignoré ni brusquement remis en cause sans accompagnement.

Donner la priorité à la compétitivité à long terme devra aussi s'inscrire dans une remise à plat du système fiscal. Il s'agit de sortir d'une sédimentation historique incohérente avec l'ambition d'une stratégie d'avenir et de rebâtir une architecture de prélèvements à partir d'un projet démocratique dûment validé. Une telle révision permettrait de simplifier le paysage fiscal français tout en réorientant les prélèvements vers le soutien à la production et à l'investissement – à l'inverse de la priorité donnée jusqu'à présent à la consommation immédiate.

Ce troisième scénario disruptif repose donc sur des décisions fortes mais choisies, là où l'inaction conduirait inévitablement à des ajustements subis.

Le quatrième et dernier scénario illustratif étudié dans cette note le rappelle : faute de décisions courageuses, la contrainte s'imposera d'elle-même – de manière plus brutale et à un coût bien supérieur. Une perte de confiance des marchés aboutirait en effet à un redressement imposé de l'extérieur, au détriment de la souveraineté budgétaire du pays sur le choix de ses priorités. Afin d'éviter que la France ne soit un jour confrontée à une contrainte extérieure l'obligeant à renoncer à son modèle social, **mieux vaut anticiper et organiser la transition selon nos propres termes**, plutôt que de subir une correction imposée par d'autres, comme l'ont connu plusieurs pays du Sud de l'Europe.

Pour éviter les impasses décrites dans cette note – le rabot aveugle, la priorité donnée exclusivement au court terme ou l’abandon de notre souveraineté à une tutelle extérieure –, la France doit rompre avec l’inertie budgétaire et assumer un redressement courageux, en définissant clairement ce qu’elle veut préserver. L’exercice du budget base zéro s’inscrit dans ce cadre : plus qu’un simple exercice conceptuel, il montre l’impérieuse nécessité de recentrer nos moyens sur les priorités que l’action démocratique aura dûment plébiscité. Cela nécessite une refonte de la communication politique et le courage d’un engagement des élus et responsables politiques au service de l’intérêt général, afin de choisir en connaissance de cause. **Retrouver la maîtrise de la dépense, c’est retrouver la liberté de décider.**

ANNEXE N° 1 : CHIFFRAGE DÉTAILLÉ DE CERTAINES MESURES PRÉSENTÉES DANS CETTE NOTE

Cette annexe détaille les hypothèses et la méthodologie utilisées pour chiffrer certaines des mesures d'économies présentées dans cette note.

Baisse de la pension moyenne par retraité : en reprenant la décomposition des dépenses de retraite réalisée dans une étude de la Banque de France de juillet 2025¹⁶⁹, les dépenses de retraite dépendent de quatre composantes principales : la pension moyenne par retraité, l'âge de départ à la retraite, un facteur démographique et le PIB par habitant. La France possède un niveau de dépense de retraite supérieur de 2,8 % du PIB à la moyenne de l'Union européenne, ce qui s'explique essentiellement par des pensions moyennes par retraité plus élevées que chez ses voisins et par un âge effectif de départ à la retraite plus faible.

Pour pouvoir comparer le niveau moyen des pensions par retraités entre pays, celui-ci est rapporté au salaire moyen de chaque pays (*benefit ratio*¹⁷⁰). La France se distingue par un *benefit ratio* supérieur de plus du 8 % à l'Allemagne et à la moyenne de l'Union européenne. Le ramener à la moyenne de l'UE (en baissant la pension moyenne par retraité) permettrait une économie d'environ 42 Md€ à l'horizon 2029. Cela nécessiterait une baisse de plus de 2 250 € par an des pensions par retraité. Pour réaliser cette projection, nous faisons évoluer les pensions moyennes en France selon le tendancier des dépenses de retraite dans le PLFSS 2026 et en considérant l'écart de *benefit ratio* constant.

¹⁶⁹ M. Cochard, C. Deredec. (2025). Où la France dépense-t-elle davantage que ses voisins de la zone euro ? *Bulletin de la Banque de France* (259/4).

¹⁷⁰ European Commission. (2024). *Ageing Report. Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)*.

Il est également possible d'estimer la contribution de l'âge effectif de départ à la retraite à l'écart de dépenses de retraite avec l'UE en rapportant le nombre de retraités à la population de plus de 65 ans (*coverage ratio*). Le *coverage ratio* de la France est près de 10 % supérieur à la moyenne de l'UE, ce qui signifie que la France possède beaucoup plus de retraités par rapport à sa population de plus de 65 ans que ses voisins, du fait d'un âge effectif de départ à la retraite plus faible. À population de plus de 65 ans constante, ramener le *coverage ratio* à la moyenne de l'UE permettrait d'économiser 36 Md€ en 2029.

Baisse de la part de personnel non soignant à l'hôpital : la part du personnel non soignant dans le personnel hospitalier est plus élevée en France (34 % en 2021) que chez ses principaux voisins européens (21 % en Allemagne et 25 % en Italie)¹⁷¹. Même si les volumes et périmètres d'externalisation ainsi que l'émergence de fonctions à la frontière du soin en Allemagne, au Royaume-Uni ou au Danemark (comme les assistants médico-administratif) rendent difficile des comparaisons, un tel phénomène n'explique pas l'entière de l'écart. En tenant compte de la masse salariale publique dans les services hospitaliers en 2023 (D1 du GF0703), ramener la part du personnel non soignant au niveau de l'Allemagne et de l'Italie permettrait une économie de respectivement 8 Md€ ou 5,5 Md€.

Fermeture de lits à l'hôpital : la France a un nombre de lits pour 100 000 habitants supérieur de 5 % à la moyenne de l'Union européenne en 2023¹⁷². En considérant que le coût d'un lit est équivalent à l'ensemble du coût des services hospitaliers divisé par le nombre de lits en France, réduire le nombre de lits pour 100 000 habitants pour le ramener à la moyenne de l'Union européenne permettrait à l'horizon 2029 de faire des économies de 6,9 Md€. Pour atteindre cet objectif, il faudrait la fermeture de 20 000 lits d'hôpitaux, ce qui revient à une fermeture moyenne de 15 lits par hôpital en France. Ces dépenses sont

¹⁷¹ OCDE. (2023). *Panorama de la santé*.

¹⁷² Eurostat. (2023). *Hospital beds by function and type of care*.

projetées en se basant sur le tendanciel des dépenses des services hospitaliers et l'évolution de l'inflation. Cette réduction du nombre de lits devrait tenir compte de la dynamique de vieillissement démographique des différents départements français et s'adapter aux besoins locaux pour éviter de renforcer les déserts médicaux.

Réduction de la prestation moyenne par chômeur : en reprenant la décomposition des dépenses de chômage réalisée dans l'étude de la Banque de France de juillet 2025¹⁷³, il est possible de décomposer les dépenses de prestation chômage selon quatre contributions : la prestation annuelle moyenne par chômeur, le taux de chômage, le facteur démographique et le PIB par habitant. La part de l'écart de dépenses de prestations de chômage en point de PIB entre la France et la zone euro liée à la prestation annuelle moyenne par chômeur peut être calculée *via* l'écart entre le ratio de prestations chômage versées et le nombre de chômeurs en France et en zone euro (une variation logarithmique est utilisée), rapporté à la part des dépenses de prestations de chômage en point de PIB en France. Cela permet d'obtenir l'écart en point de PIB des dépenses de prestations chômage entre la France et la zone euro attribuable à l'écart de la prestation annuelle moyenne par chômeur. En considérant que les prestations moyennes par chômeur en volume en France et en zone euro évoluent identiquement à la population et que le salaire moyen en volume évolue à partir de son taux de croissance annuel moyen entre 2012 et 2019, le niveau de la prestation moyenne par chômeur rapporté au salaire moyen en France et en zone euro à l'horizon 2029 peut être calculé. Ramener ce ratio au niveau de la zone euro permettrait des économies de 10,2 Md€.

Baisse de la part des dépenses par élève dans le secondaire : la France se distingue par des dépenses par élève dans l'enseignement secondaire plus importantes qu'en Allemagne, de l'ordre de 3 Md€ en 2023. Si l'on projette les dépenses d'enseignement secondaire à partir

¹⁷³ M. Cochard, C. Deredec. (2025). Où la France dépense-t-elle davantage que ses voisins de la zone euro ? *Bulletin de la Banque de France* (259/4).

de leur tendancier jusqu'en 2029, le retour à un niveau de dépense par élève dans le secondaire similaire à l'Allemagne nous conduirait à augmenter les effectifs moyens d'un peu plus d'un élève par classe (de 13 à 14,2). Cette augmentation des effectifs doit tenir compte des évolutions démographiques de la population étudiant dans les différents départements français ainsi que des difficultés spécifiques à certaines zones. Ainsi, la carte scolaire devrait être adaptée en conséquence.

Les dépenses par élève dans le secondaire sont beaucoup plus importantes en France (9 793€ en 2023) qu'en Allemagne (9 330€) ou en moyenne dans l'Union Européenne (7 839€). Dès lors, ramener le montant de dépense par élève dans le secondaire à l'Allemagne et à l'Union Européenne permettrait d'économiser respectivement 3 Md€ et 12 Md€¹⁷⁴.

Baisse des aides au logement : les dépenses relatives à la politique du logement (aide à la pierre – GF06 et allocations logements – GD1006) représentent 2,0 % du PIB en France, contre 1,5 % du PIB au sein de l'Union européenne et 0,8 % en Allemagne. Ces dépenses regroupent les aides permettant aux ménages de se loger (dont les APL), les aides à la pierre ayant pour but de développer et rénover le parc immobilier (y compris les crédits d'impôt et les frais de fonctionnement de l'administration) ainsi que les dépenses relatives aux équipements collectifs associés à l'habitat.

Les dépenses par habitant relatives à la politique du logement sont 49 % plus faibles en Allemagne et 31 % plus faible en moyenne au sein de l'Union européenne. Ainsi, revenir à des dépenses de logement par habitant comparables à l'Allemagne et à l'Union européenne permettrait des économies respectivement de près de 28 et 18 Md€.

¹⁷⁴ La Pologne ne compte que 3,2 M d'élèves dans le secondaire et ne dépense que 2 143 € par élève, ce qui fait considérablement baisser la moyenne de l'UE. Hors Pologne, le gain serait de 8,8 Md€.

Concernant spécifiquement les aides personnelles au logement, celles-ci représentent 0,7 % du PIB en France contre 0,3 % du PIB en moyenne en zone euro. Les aides personnelles au logement par habitant sont 57 % plus faibles au sein de l'UE, soit un écart de 11,8 Md€ en 2023. À l'horizon 2029, il faudrait réduire les aides personnelles au logement¹⁷⁵ de plus de 60 % pour revenir à la moyenne par habitant de l'UE.

Baisse des crédits d'impôts : comme le rappelle l'étude de la Banque de France précitée¹⁷⁶, les crédits d'impôt expliquent une partie non négligeable de l'écart de dépenses publiques entre la France et ses principaux voisins. En effet, ces dispositifs ont été largement développés en France, sans équivalent dans le reste de la zone euro (à l'exception récente et temporaire de l'Italie¹⁷⁷). Ces crédits d'impôt expliquent un peu moins de 0,5 point de l'écart de dépenses entre la France et la zone euro hors Italie (0,7 ppib, contre 0,2 ppib). Ainsi, diminuer les crédits d'impôts au niveau de la zone euro hors Italie permettrait d'économiser plus de 12 Md€.

¹⁷⁵ Dans les comptes du logement, les subventions d'aide au logement sont en 2023 de 20,1 Md€, principalement composé des aides personnelles au logement (APL), l'allocation de logement sociale (ALS) et l'allocation de logement familiale (ALF).

¹⁷⁶ M. Cochard, C. Deredec. (2025). Où la France dépense-t-elle davantage que ses voisins de la zone euro ? Bulletin de la Banque de France (259/4).

¹⁷⁷ En 2020, l'Italie a instauré le « Superbonus », des crédits d'impôt transférables s'élevant à 110 % des dépenses liées à des interventions spécifiques en matière d'efficacité énergétique et de bâtiments antisismiques. Depuis 2023, il est enregistré par Eurostat comme une dépense publique.

ANNEXE N° 2 : ÉVOLUTION DES POSTES DE DÉPENSES DEPUIS 2001 DANS QUATRE PAYS EUROPÉENS

Allemagne

Depuis 1992, la France et l'Allemagne ont suivi des trajectoires budgétaires contrastées, malgré un point de départ relativement comparable. Au début des années 1990, les deux pays étaient confrontés à des déficits élevés : la France en raison d'une croissance molle et d'un chômage persistant, l'Allemagne à cause du coût massif de la réunification. Les deux ont engagé des politiques de rigueur pour satisfaire aux critères de Maastricht en vue de l'adoption de l'euro. Cependant, dès les années 2000, une divergence apparaît : la France maintient un déficit budgétaire structurel autour de 3 %, tandis que l'Allemagne, après une période de réformes profondes (notamment les lois Hartz entre 2003 et 2005), entame une consolidation plus vigoureuse de ses finances publiques.

À partir de 2010, cette divergence s'accroît. La crise des dettes souveraines conduit l'Allemagne à inscrire dans sa Constitution la règle du « frein à l'endettement » (*Schuldenbremse*), qui limite strictement les déficits structurels. Résultat : l'Allemagne enregistre régulièrement des excédents budgétaires entre 2014 et 2019, tandis que la France reste durablement en déficit. La dette publique allemande passe sous la barre des 60 % du PIB avant la pandémie, contre plus de 95 % pour la France. Ces performances reflètent aussi les résultats d'un modèle économique plus productif et exportateur en Allemagne.

La crise du Covid-19 rebat temporairement les cartes, les deux pays relâchant massivement leurs dépenses. Mais dès 2022, l'Allemagne s'engage dans une stratégie de retour à l'équilibre, tandis que la France affiche un déficit persistant supérieur à 5 % du PIB. En 2024, l'écart de dette publique entre les deux pays dépasse 30 points de PIB.

L'écart entre la France et l'Allemagne sur les retraites est de plus de 3 points de PIB. Si la France avait le même régime de retraite que l'Allemagne, son déficit public serait donc inférieur à celui de la moyenne de la zone euro. Pour ce faire, il faudrait baisser de plus du quart les dépenses de retraite en France¹⁷⁸. De fait, l'Allemagne a fait le choix de privilégier son économie en retardant l'âge de départ à la retraite et en modérant le pouvoir d'achat des pensionnés de manière beaucoup plus forte qu'en France sur la même période, alors même que la dynamique démographique de l'Allemagne reste plus défavorable que celle de la France.

Italie

Pendant les années 1990, l'Italie se trouve dans une situation financière fragile avec une dette publique, dépassant les 110 % du PIB et des déficits structurels importants. Face à la nécessité de respecter les critères de Maastricht pour intégrer la zone euro, le pays engage des politiques d'ajustement sévères, combinant hausse de la fiscalité, réduction des dépenses et réforme des retraites. Ces efforts permettent d'instaurer une culture forte d'excédents primaires destinés à rassurer les marchés, de réduire progressivement le déficit budgétaire et de stabiliser la dette autour de 120 % du PIB à la fin des années 1990, tout en instaurant une discipline fiscale plus rigoureuse malgré une croissance économique faible.

¹⁷⁸ Certains écarts doivent en revanche être examinés avec prudence, car les périmètres d'intervention des administrations publiques ne sont que rarement les mêmes entre les pays européens. Ainsi, le système de santé en Allemagne ne couvre par exemple pas l'ensemble de la population (avec un système privé pour la partie la plus aisée de la population qui en fait le choix). Il en est de même des écarts avec les autres pays ci-dessous.

Durant les années 2000 et jusqu'à la crise de 2008, l'Italie maintient un excédent primaire significatif, souvent supérieur à 2 % du PIB. Toutefois, la croissance structurelle très faible, la faible inflation et des réformes économiques limitées empêchent une réduction notable du ratio dette/PIB, qui reste élevé autour de 120 %. La crise financière mondiale de 2008 et la crise de la zone euro fragilisent encore davantage les finances publiques italiennes, provoquant un creusement du déficit et une nouvelle augmentation de la dette, qui dépasse 130 % du PIB au début des années 2010.

Depuis 2015, la situation financière de l'Italie reste préoccupante mais stable. Le pays continue d'afficher des excédents primaires, mais la dette publique culmine autour de 150 % du PIB à la suite de la crise du Covid-19. Le déficit s'est creusé en 2020 (près de 10 % du PIB) avant une amélioration progressive, avec un déficit autour de 3 % en 2024. L'Italie reste vulnérable à la hausse des taux d'intérêt, compte tenu de la taille et de la structure de sa dette, marquée par une forte proportion d'emprunts à court terme.

L'Italie a fait un choix radicalement différent de celui de l'Allemagne malgré une dynamique démographique similaire : les dépenses de retraites sont restées très élevées (elles sont supérieures de 1,6 point de PIB à leur niveau en France). À l'inverse, l'Italie a comprimé ses dépenses de santé par rapport à la France ou à l'Allemagne (8,2 % du PIB seulement, contre 11,7 % en France), au travers d'un système décentralisé au niveau de l'équivalent de nos régions. L'évolution des dépenses publiques en Italie présente donc une situation contrastée, avec de véritables efforts sur certains pans entiers de la dépense (santé, frais généraux...) et des accroissements très nets sur d'autres aspects.

Espagne

Entre 1992 et le début des années 2000, l'Espagne amorce une transformation significative de ses finances publiques. Dans le contexte de convergence vers l'euro, elle engage une politique rigoureuse de réduction des déficits, passant d'un solde public de -6,6 % du PIB en 1995 à un quasi-équilibre budgétaire en 2001. La dette publique diminue de 65 % à 55 % du PIB. Cette trajectoire est tirée par une croissance économique soutenue, une forte dynamique démographique, une libéralisation du marché du travail et un boom immobilier. L'entrée dans la zone euro en 1999 renforce la confiance des marchés et permet un financement à très bas coût, stimulant l'investissement privé comme public.

De 2002 à 2007, l'Espagne connaît une période exceptionnelle : croissance rapide (autour de 3 à 4 % par an), création massive d'emplois, et excédents budgétaires entre 2005 et 2007. La dette publique chute à 35 % du PIB en 2007. Cependant, cette prospérité repose sur des déséquilibres majeurs : bulle immobilière, endettement privé élevé, dépendance excessive aux recettes liées au bâtiment, balance courante fortement déséquilibrée¹⁷⁹. Lorsque la crise financière éclate en 2008, puis la crise de la zone euro en 2010-2012, le déficit atteint 11 % du PIB, et la dette double. Le gouvernement espagnol doit recapitaliser son système bancaire avec l'aide de l'UE, tout en appliquant une politique d'austérité sévère entre 2010 et 2014.

Depuis 2015, la trajectoire budgétaire espagnole s'améliore progressivement. Le déficit public, encore élevé après la crise, diminue lentement jusqu'à atteindre 2,5 % du PIB en 2019. La crise du Covid-19 provoque un nouveau choc massif en 2020, avec un déficit supérieur à 11 % du PIB et une dette qui dépasse temporairement les 120 %. Toutefois, à partir de 2022, l'Espagne affiche l'une des consolidations les plus rapides d'Europe : croissance soutenue, maîtrise des dépenses et bonne absorption

¹⁷⁹ *La crise de la dette souveraine espagnole peut d'ailleurs plutôt être interprétée comme une crise de l'endettement extérieur.*

des fonds européens du plan NextGenerationEU. En 2024, le déficit est redescendu autour de 3,5 % du PIB, et la dette publique, bien qu'en-core élevée (environ 110 %), est sur une pente descendante. L'Espagne apparaît ainsi comme un exemple de résilience budgétaire, capable de réagir aux crises par des ajustements rapides, malgré une économie structurellement plus fragile que celle des pays du Nord de l'Europe.

Pays-Bas

Entre 1992 et le début des années 2000, les Pays-Bas mettent en œuvre une politique budgétaire particulièrement disciplinée, s'inscrivant pleinement dans l'esprit des critères de Maastricht. À la suite des réformes structurelles des années 1980 (notamment l'accord Wassenaar de modération salariale), le pays bénéficie d'une croissance solide et d'une baisse du chômage. Cela permet une réduction progressive du déficit public, qui devient excédentaire à partir de la fin des années 1990. La dette publique, qui avoisinait 75 % du PIB au début des années 1990, chute rapidement pour s'établir autour de 50 % dès le début des années 2000. Cette gestion prudente repose sur un consensus politique large autour de l'orthodoxie budgétaire.

La crise financière mondiale de 2008 marque un tournant, avec une forte dégradation des comptes publics. Le déficit dépasse 5 % du PIB en 2009 en raison de mesures de soutien au système bancaire et à l'économie. La dette publique remonte au-dessus de 65 % du PIB. En réponse, les gouvernements néerlandais appliquent des politiques de consolidation budgétaire rigoureuses à partir de 2011 avec réduction des dépenses, réformes des retraites et du marché du travail. Grâce à ces mesures et à un rebond économique progressif, les finances publiques retrouvent l'équilibre dès 2016 et des excédents budgétaires sont enregistrés jusqu'en 2019. La dette redescend alors à environ 48 % du PIB, un des niveaux les plus faibles de la zone euro.

La pandémie de Covid-19 entraîne un choc budgétaire majeur : en 2020, le déficit atteint environ 4,3 % du PIB et la dette grimpe à 55 %. Toutefois, le pays réagit rapidement, profitant d'une forte reprise économique en 2021-2022 et d'une gestion efficace des finances publiques. Dès 2022, le déficit est maîtrisé autour de 1 %. En 2024, les Pays-Bas affichent une dette publique proche de 50 % du PIB et un déficit limité, illustrant une fois de plus leur attachement à une politique budgétaire soutenable. Cette trajectoire, alliant prudence et réactivité, renforce la crédibilité financière du pays, qui conserve une notation AAA et un accès privilégié aux marchés financiers.

ANNEXE N° 3 : EXEMPLES DE REDRESSEMENTS BUDGÉTAIRES À L'ÉTRANGER ET MESURES MISES EN PLACE

Canada (1995-1998)

Au début des années 1990, le Canada a été confronté à une situation budgétaire critique. Le déficit public a atteint près de 9 % du PIB en 1993 et la dette fédérale a dépassé les 70 % du PIB. Le pays a subi la défiance croissante des marchés financiers : les agences de notation ont abaissé sa note souveraine, les taux d'intérêt ont fortement augmenté et une part croissante des recettes de l'État a été absorbée par le service de la dette. Cette situation est devenue politiquement et économiquement insoutenable. En 1995, le ministre des Finances Paul Martin, sous le gouvernement libéral de Jean Chrétien, a donc engagé un redressement budgétaire sans précédent. Rompant avec la stratégie antérieure de hausse d'impôts, il a opté pour une réduction radicale des dépenses.

Entre 1995 et 1998, le Canada a mis en œuvre un plan de consolidation budgétaire rapide centré sur la maîtrise des dépenses publiques, sans augmenter la fiscalité. Les dépenses fédérales ont été réduites de plus de 20 % en termes nominaux. Certains ministères ont ainsi vu leur budget amputé de 30 à 50 %. Les transferts fédéraux aux provinces ont été fortement revus à la baisse. Ce plan a été soutenu par une stratégie de communication transparente et un large consensus politique. Ces coupes budgétaires, combinées à une croissance économique soutenue et à une baisse des taux d'intérêt, ont permis au Canada de passer d'un déficit de près de 9 % du PIB en 1993 à un excédent dès 1997, tout en réduisant la dette de près de 30 points de PIB en dix ans.

Détail des coupes budgétaires au Canada

Le budget fédéral canadien de 1995, surnommé le « budget de la hache », marque le point de départ du plan de consolidation visant une réduction de 25 % des dépenses fédérales sur trois ans. Les principales coupes portent sur trois champs.

Réduction des dépenses de programmes fédéraux

Le gouvernement a réduit les dépenses de programmes fédéraux (hors service de la dette) de plus de 20 % en termes nominaux entre 1994 et 1997 :

- suppressions massives de postes dans la fonction publique fédérale (environ 45 000 emplois sont supprimés entre 1995 et 1998, soit près d'un poste sur cinq) ;
- réduction de 20 % à 40 % du budget des ministères – notamment des Transports, des Affaires indiennes et de l'Industrie ;
- privatisations et externalisations, avec plusieurs services transférés au privé ou aux provinces (ports, aéroports, gestion des trains, services d'inspection, etc.).

Réforme des transferts aux provinces

Une des mesures les plus structurantes est la création en 1996 du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCPS), qui restructure et remplace deux anciens transferts de l'État fédéral aux provinces (le Transfert canadien en matière de santé et le Financement des programmes établis) :

- réduction du montant global des transferts de 4,5 Md\$ dès 1996, imposant aux provinces de faire leurs propres coupes, notamment dans la santé, l'éducation et l'aide sociale ;
- plafonnement de ce transfert, ce qui introduit une discipline budgétaire indirecte dans les provinces.

Réforme structurelle de l'État et recentrage des missions

Enfin, le gouvernement recentre l'État fédéral sur ses fonctions essentielles et se désengage de nombreuses interventions sectorielles :

- suppression de nombreux programmes de subventions (industrie, agriculture, développement régional) ;
- réduction des subventions à la culture, aux ONG, à la recherche ;
- rationalisation des services publics : fermeture de bureaux, regroupement de services, informatisation accélérée de l'administration.

La crise financière de 2008, puis la pandémie de Covid-19, ont obligé le Canada à relâcher sa discipline budgétaire. La dette est remontée à plus de 50 % du PIB. Malgré cela, le pays conserve une crédibilité élevée grâce à la solidité de ses institutions, à sa politique budgétaire prudente sur le long terme et à sa capacité historique à revenir rapidement à l'équilibre.

Suède (1994-1998)

Au début des années 1990, la Suède a traversé une crise économique et financière majeure provoquée par l'éclatement d'une bulle immobilière. Entre 1991 et 1993, le PIB a chuté de près de 5 %, le chômage est passé de 2 % à 10 %, et le déficit budgétaire a atteint 11 % du PIB. La dette publique a rapidement grimpé, dépassant 70 % du PIB. La dévaluation de la couronne suédoise en 1992 a aggravé la situation, entraînant une perte de confiance des marchés et une flambée des taux. Face au risque de crise de la dette, le gouvernement suédois, dirigé par une coalition de centre-droit puis par les sociaux-démocrates à partir de 1994, a engagé une réforme budgétaire profonde.

À partir de 1994, la Suède adopte une politique de consolidation fondée sur la réduction des dépenses, la réforme de l'État-providence et des règles budgétaires strictes. Les dépenses publiques sont réduites de 8 points de PIB entre 1994 et 1998, notamment *via* des coupes dans les prestations sociales (allocations maladie, chômage, retraites), un resserrement des critères d'éligibilité et une réforme des administrations publiques. En parallèle, le gouvernement introduit une règle d'excédent structurel (1 % du PIB sur le cycle), un plafond de dépenses pluriannuel et renforce l'indépendance de l'Office budgétaire du Parlement. Contrairement au Canada, la Suède combine ajustement budgétaire et réformes structurelles, notamment sur le marché du travail, l'assurance chômage et la politique fiscale.

Détail des coupes budgétaires et des réformes du cadre budgétaire en Suède

Pendant la consolidation budgétaire engagée entre 1994 et 1998, la Suède a mené une réduction des dépenses publiques massive, équivalente à environ 8 points de PIB, avec un accent particulier sur la réforme de l'État-providence.

Réduction des prestations sociales et transferts :

- sur l'assurance chômage : réduction des indemnités journalières, abaissement de la durée maximale d'indemnisation, durcissement des critères d'éligibilité ;
- sur les congés maladie : mise à la charge du salarié ou de l'employeur des premiers jours d'arrêt maladie et renforcement des contrôles ;
- pensions : introduction d'une réforme majeure du système de retraite avec un passage vers un système notionnel à cotisations définies, indexé sur la croissance des salaires et l'espérance de vie ;

- allocations familiales : gel ou réduction temporaire de certaines prestations.

Réduction des dépenses de fonctionnement de l'État :

- suppressions de postes dans la fonction publique et gel des embauches dans plusieurs administrations ;
- réduction des budgets ministériels de 10 à 20 %, y compris pour les secteurs de l'éducation et de la culture ;
- réduction des transferts aux collectivités locales.

Investissements publics et aides sectorielles :

- gel ou report de plusieurs projets d'infrastructure, hors projets cofinancés ou jugés prioritaires pour la relance ;
- réduction des subventions aux entreprises, notamment dans les secteurs agricoles, industriels et des transports.

La Suède a également accompagné son ajustement budgétaire d'une réforme institutionnelle très structurante, fondée sur trois piliers majeurs de discipline budgétaire introduits en 1997.

Objectif d'excédent budgétaire sur le cycle économique :

l'État doit viser un excédent structurel moyen de 1 % du PIB sur un cycle économique complet. Cet excédent permet de réduire la dette en temps normal pour mieux absorber les chocs futurs. La règle reste en vigueur jusqu'en 2019, date à laquelle elle est légèrement assouplie à un objectif de 0,33 % d'excédent structurel.

Plafond de dépenses triennal (*expenditure ceiling*) : le Parlement vote un plafond global de dépenses publiques pour les trois années suivantes, réparti entre les ministères ; ce plafond couvre environ 90 % du budget (hors dépenses d'intérêt).

Il s'impose juridiquement au gouvernement, sauf en cas de révision exceptionnelle votée par le Parlement.

Fonds de stabilisation et réserve pour imprévus : le budget inclut une réserve de contingence pour gérer les aléas conjoncturels (recul de la croissance, hausse temporaire des dépenses). Cette marge de sécurité préserve l'objectif global en cas de choc économique ou budgétaire.

Ces règles budgétaires, simples et respectées dans la durée, ont contribué à restaurer la confiance des marchés, stabiliser les anticipations et ancrer une culture de responsabilité fiscale dans l'administration suédoise. Elles sont aujourd'hui encore considérées comme un modèle de bonne gouvernance budgétaire.

Dès la fin des années 1990, la Suède est revenue à l'équilibre budgétaire. Elle a enregistré des excédents budgétaires réguliers pendant près de deux décennies. La dette publique est passée à moins de 40 % du PIB dès le début des années 2000. En 2024, la dette publique suédoise reste l'une des plus faibles d'Europe (environ 30 % du PIB).

Grèce (2010-2015)

En 2009, la Grèce révèle que son déficit public atteint près de 15 % du PIB – bien au-delà des chiffres rapportés auparavant – et que sa dette dépasse 120 % du PIB. La crédibilité du pays s'effondre sur les marchés. En mai 2010, la Grèce doit solliciter un plan de sauvetage auprès de l'Union européenne et du FMI. En contrepartie, le pays s'engage à un programme de redressement budgétaire d'une ampleur sans précédent, sous surveillance de la « troïka » (Commission européenne, BCE, FMI). L'objectif est de réduire le déficit de plus de 10 points de PIB en quelques années, stabiliser la dette et restaurer la confiance.

Le déficit, qui atteignait près de 15 % du PIB en 2009, a été ramené à l'équilibre dès 2014, avec un excédent primaire à partir de 2016. Cet assainissement, rendu possible par des hausses d'impôts, des coupes massives dans les salaires publics, les retraites et les dépenses sociales ainsi qu'un vaste programme de privatisations a restauré la crédibilité budgétaire du pays et lui a permis de rester dans la zone euro. Les créanciers européens et internationaux ont accompagné cet effort par plusieurs restructurations et rééchelonnements de dette, rendant le profil de remboursement soutenable malgré un niveau d'endettement très élevé.

Cependant, ce redressement s'est accompagné d'un coût économique et social sans équivalent en temps de paix pour un pays développé. Entre 2008 et 2016, le PIB grec a chuté de plus de 25 %, le chômage a dépassé 27 % et la pauvreté s'est nettement accrue, provoquant une émigration massive de jeunes diplômés. La dette publique, loin de diminuer, est passée de 120 % du PIB en 2009 à près de 180 % en 2015, avant de refluer lentement grâce à la reprise et à des conditions de financement très favorables.

Détail des coupes budgétaires en Grèce

La Grèce a mené un ajustement budgétaire d'une ampleur exceptionnelle visant à ramener un déficit de -15 % du PIB en 2009 à moins de 3 % en quelques années. Les mesures ont porté sur l'ensemble des postes de dépenses publiques et de recettes fiscales.

Baisse des dépenses associées à la fonction publique et aux retraites :

- réduction moyenne de 15 à 20 % des salaires publics entre 2010 et 2013 et suppression des 13^e et 14^e mois pour les fonctionnaires ;
- gel des promotions et des embauches (remplacement d'un départ sur dix) ;
- baisse des pensions supérieures à 1 000 € (jusqu'à -20 %) et suppression des 13^e et 14^e mois de pension ;
- relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 67 ans.

Réduction des dépenses de santé et des prestations sociales :

- réduction de 25 % des dépenses de santé entre 2009 et 2014, avec une rationalisation du réseau hospitalier ;
- baisse du remboursement des médicaments et des frais de soins ;
- durcissement des conditions d'accès à certaines allocations sociales.

Hausse de la fiscalité :

- hausse de la TVA de 19 % à 23 % (puis 24 % en 2016) et relèvement des taux réduits sur l'alimentation et le tourisme ;

- création d'un impôt foncier unifié (ENFIA) applicable à tous les propriétaires ;
- augmentation des impôts sur le revenu et le capital et renforcement de la lutte contre l'évasion fiscale (digitalisation du cadastre et des déclarations).

Gel des investissements publics et cessions d'actifs :

- gel ou report de nombreux programmes d'investissement ;
- priorité donnée aux projets cofinancés par l'Union européenne ;
- vente de participations dans des entreprises publiques stratégiques (énergie, télécoms, eau, ports, aéroports) et création du Fonds hellénique de privatisation (HRADF) chargé de céder les actifs publics (immobilier, infrastructures comme la concession du port du Pirée au groupe chinois COSCO).

ANNEXE N° 4 : MÉTHODOLOGIE DE LA MODÉLISATION ÉCONOMIQUE D'UN BUDGET EN BASE ZÉRO

Cette annexe détaille les hypothèses et la méthodologie utilisée pour construire le budget base zéro présenté dans cette étude ainsi que les scénarios illustratifs cohérents avec un retour à l'équilibre primaire en 2029.

Construction de la trajectoire budgétaire de retour à l'équilibre primaire d'ici à 2029

Lors de la transmission du Programme structurel de moyen terme (PSMT) à la Commission européenne à l'automne dernier, le Gouvernement prévoyait un retour à l'équilibre primaire à l'horizon 2029. La construction de ce budget base zéro ainsi que des scénarios illustratifs d'évolution de la dépense publique cherche à respecter cet objectif ambitieux mais qui, pour être tenu, nécessitera des arbitrages et la réduction de certaines dépenses.

Pour réaliser des projections à l'horizon 2029, ont été utilisées les hypothèses macroéconomiques à partir des derniers documents budgétaires disponibles :

- la croissance effective et potentielle suivent les évolutions prévues dans le PLF pour 2026 ;
- les hypothèses d'inflation et de déflateur du PIB suivent les évolutions prévues dans le PLF pour 2026 ;
- pour le niveau de prélèvement obligatoire (PO) et des recettes hors PO est fait une hypothèse de stabilité en point de PIB sur tout l'horizon de projection par rapport au niveau de 2025, soit 43,6 % de taux de PO et 8,5 % de taux de recettes hors prélèvements obligatoires tels qu'inscrits dans PLF 2026¹⁸⁰ ;

¹⁸⁰ Les données sont disponibles dans le tableau 1 du RESF annexé au PLF 2026.

- le niveau de dette en points de PIB sur l'horizon de la projection est calculé à partir des hypothèses d'ajustement flux/stock du gouvernement et du déficit calculé ;
- les dépenses primaires sont calculées comme un résidu pour tenir la trajectoire d'ajustement budgétaire permettant l'atteinte d'un équilibre primaire à l'horizon 2029. Ainsi, l'intégralité de l'effort budgétaire se fait en dépenses primaires.

À partir de ces hypothèses est déduite une trajectoire de dépenses théorique permettant l'atteinte de l'équilibre primaire en 2029.

Construction d'un budget « base zéro » intégrant les dépenses incompressibles et engagements internationaux de la France

Pour construire le budget « base zéro », un tendanciel de dépenses est calculé selon différentes sources d'information :

- le taux de croissance annuel moyen (TCAM) des dépenses en volume entre 2012 et 2019 ;
- pour l'évolution des dépenses sensibles à des facteurs démographiques davantage qu'à l'évolution passée (pensions, santé, éducation), les projections de la Commission Européenne issues de l'*Ageing report 2024*¹⁸¹ où elle propose une évolution de la population sur la période 2023-2030, sont utilisées.

Pour toutes les fonctions de dépenses sauf les dépenses d'intérêts, de défense et de prélèvements sur recettes au profit de l'Union Européenne, les dépenses publiques sur 2024 à 2029 évoluent selon ce tendanciel en volume ajusté par le déflateur du PIB contenu dans les documents budgétaires du Gouvernement sur la période.

¹⁸¹ Commission européenne. (2024). *Ageing Report : Economic and budgetary projections for the EU member states (2022-2070)*, Institutional Paper 279.

La France fait également face à un certain nombre de dépenses contraintes et incompressibles pour lesquelles nous ne pouvons pas partir du niveau de dépense UE hors France. C'est le cas des dépenses d'intérêts, de défense et des prélèvements sur recettes en faveur de l'Union Européenne (PSR-UE), projetées de la manière suivante :

- les dépenses d'intérêts sont celles prévues dans le PLF 2026¹⁸² ;
- les dépenses de défense suivent la tendance affichée dans le PLF 2026 jusqu'en 2027 afin de tenir compte de la trajectoire de la loi de programmation militaire augmentée des engagements pris par le président de la République lors du discours de Brienne¹⁸³. Sur la période 2028-2029, cette trajectoire est prolongée avec comme objectif des dépenses de défense de l'ordre de 3,5 % du PIB en 2035 ;
- les PSR-UE suivent une trajectoire tenant compte des dernières informations budgétaires jusqu'en 2027. Pour la période 2028-2029, la contribution de la France est déterminée en appliquant la moyenne de la contribution de la France sur 2021-2023 à la proposition de CFP 2028-2034 faite par la Commission.

¹⁸² Les données sont disponibles dans le rapport sur la dette des administrations publiques annexé au PLF 2026.

¹⁸³ Macron, E. (2025). Discours du 14 juillet à l'hôtel de Brienne : « Faire de la défense une priorité ». Ministère des Armées.

L'auteur remercie **Marie-Pierre de Baillencourt**, directrice générale de l'Institut Montaigne, ainsi que l'ensemble de ceux qui ont contribué à l'élaboration de cette note : **Juliette Aquilina, François Chimits, Donna Clément, Eudoxe Denis, Constantine Gelez, André Leblanc, Irène Thomas** et **Arsène Vassy**.

L'Institut Montaigne remercie également **François Ecalte** ainsi que les contributeurs à cette note, notamment :

- **Vianney Bourquard**, ancien haut-fonctionnaire au ministère des Finances ;
- **Thomas Cargill**, inspecteur des finances ;
- **Corentin Deredec**, économiste, haut-fonctionnaire, professeur à Sciences Po.

*L'Institut Montaigne vous propose de contribuer
à la réflexion sur ces enjeux afin d'élaborer
collégialement 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 : novembre 2025
ISSN : 1771-6756

ABB France
AbbVie
Accenture
Accor
Accuracy
Actual Group
Adeo
ADIT
Air Liquide
Allianz
Amazon
Amundi
Antidox
Antin
Infrastructure
Partners
ArchiMed
Ardian
Arquus
Arthur D. Little
August Debouzy
AXA
AXA IARD
A&O Shearman
Bain & Company
France
BearingPoint
Bessé
BNP Paribas
Bolloré
Bouygues
Groupe BPCE
Bristol Myers
Squibb
Brousse Vergez
Brunswick
Capgemini
Capital Group
CAREIT
Carrefour
CEO2CEO
Consulting
Chubb
CIS
Clariane
Clifford Chance
CNP Assurances
Cohen Amir-Aslani

Conseil supérieur
du notariat
D'Angelin & Co.Ltd
Dassault Systèmes
Delair
Deloitte
Domia Group
Edenred
EDF
EDHEC Business
School
Edmond de
Rothschild
Ekimetrics France
Engie
EQT
ESL Rivington
Eurogroup
Consulting
FGS Global
FIVES
Forvis Mazars
Gide Loyrette
Nouvel
Gigalis
Google
Groupama
Groupe Bel
Groupe Berkem
Groupe M6
Groupe Orange
Hameur et Cie
Henner
Hitachi Energy
France
Hogan Lovells
Howden
HSBC Continental
Europe
IBM France
IFPASS
Incyte Biosciences
France
Inkarn
Institut Mérieux
International SOS
Interparfums
Intuitive Surgical

Ionis Education
Group
iQo
ISRP
Jeantet Associés
Johnson & Johnson
Jolt Capital
Katalyse
Kea
KPMG S.A.
Kyndryl
La Banque Postale
La Compagnie
Fruitière
LCH SA
Lenovo ISG
Linedata Services
Lloyds Europe
L'Oréal
LVMH
M.Charraire
MACSF
Média-
Participations
Mediobanca
Mercer
Meridiam
Microsoft France
Mistertemp'
Mitsubishi France
S.A.S
Moody's France
Morgan Stanley
Natural Grass
Naval Group
Nestlé
OCIRP
ODDO BHF
Ondra Partners
Orano
o9 Solutions
PAI Partners
Pelham Media
Pergamon
Polytane
Publicis
PwC France &
Maghreb

Qualisocial
Raise
Renault
Ricol Lasteyrie
Rivoli
Roche
Roche Diagnostics
Rokos Capital
Management
Rothschild & Co
RTE
Safran
Sanofi
SAP France
Schneider Electric
Servier
SGS
SIER Constructeur
SNCF
SNCF Réseau
Sodexo
SUEZ
Synergie
Teneo
The Boston
Consulting Group
Tilder
Tofane
TotalEnergies
TP ICAP
Transformation
Factory
Unicancer
Veolia
Verian
Verlingue
VINCI
Vivendi
Vodafone Group
Wavestone
White & Case
Willis Towers
Watson France
Zurich

Depuis un demi-siècle, la France a cessé d'arbitrer sur sa dépense publique, laissant les postes les plus dynamiques façonner la trajectoire budgétaire.

Ce modèle arrive aujourd'hui à son point de rupture. Avec un déficit inédit hors période de crise, une dette multipliée par cinq en quarante ans et une trajectoire qui conduit mécaniquement vers 235 % du PIB en 2050, la soutenabilité des finances publiques ne peut plus reposer sur des solutions incrémentales. Les hausses d'impôts ou les ajustements à la marge ne pourront couvrir les 140 milliards d'euros d'économies nécessaires d'ici 2029. **Pour sortir de cette impasse, le politique doit retrouver sa fonction première : arbitrer.**

Cette note propose une approche inspirée du « budget base zéro », qui consiste à reconstruire l'allocation des dépenses à partir des priorités collectives que la Nation souhaite se donner. Quatre scénarios illustratifs sont présentés : le rabot uniforme, le maintien du modèle social actuel, le recentrage sur la compétitivité à long-terme ou, faute de prise de conscience, l'ajustement contraint sous la pression des marchés. Pour chacune de ces voies sont analysées les marges de manœuvre réelles, les arbitrages possibles et les implications qu'ils portent. Cette note propose une méthode fondée sur une lecture lucide : **le retour à l'équilibre budgétaire n'est pas un exercice technique, c'est un choix de société. Et c'est en explicitant et en assumant ces choix – plutôt qu'en les subissant – qu'il sera possible de renouer avec une trajectoire pérenne.**



10 €

ISSN : 1771-6756

NCL2511-02