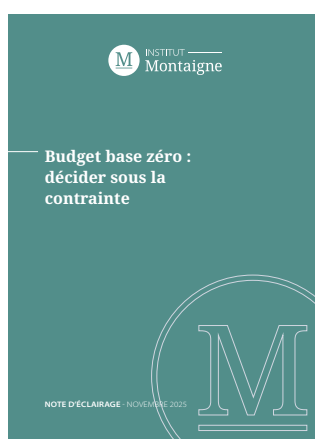


NOTE D'ÉCLAIRAGE - Novembre 2025

Budget base zéro : décider sous la contrainte



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 choi-

sie. 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 Baillencourt,
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.

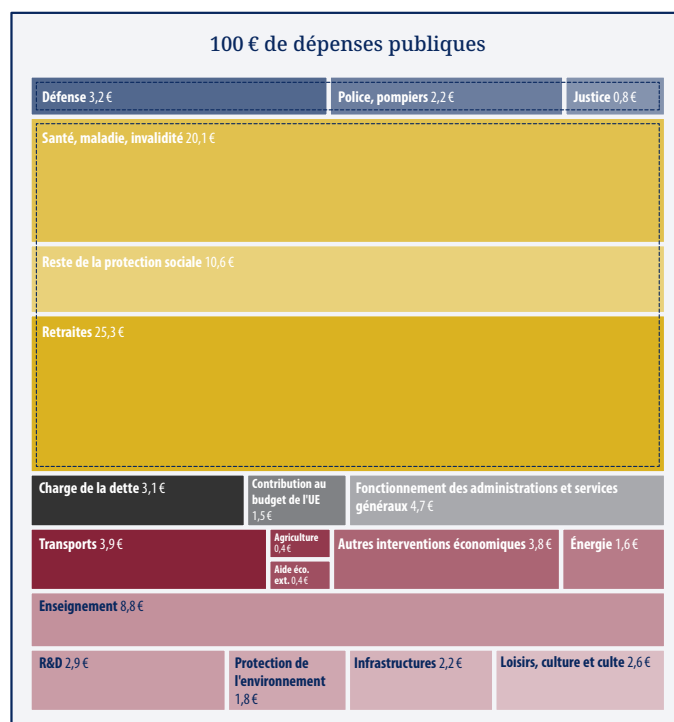
En parallèle, les rares tentatives menées depuis vingt ans pour réinterroger « à la base » la dépense publique ont toutes échoué. Lors de la dernière tentative, conduite en 2025 à l'initiative de F. Bayrou, chaque ministère était invité à interroger sa raison d'être et les moyens alloués à ses missions. 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 Montaigne, 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€).

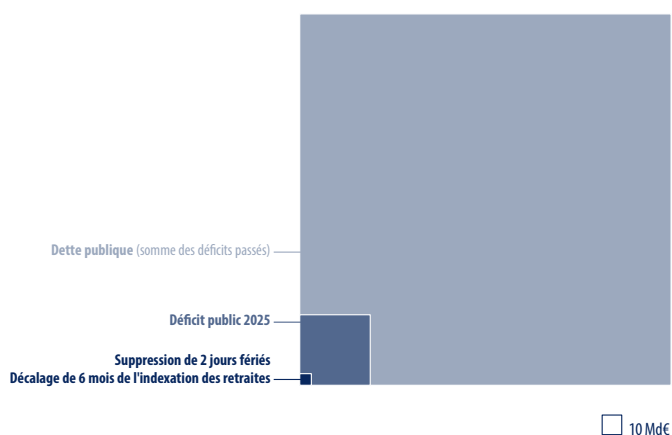
Se réactive donc une exigence d'arbitrage, en forme de trilemme : l'état des comptes publics empêche désormais de concilier durablement plus de deux des trois objectifs entre le désendettement, le maintien de la dynamique des dépenses sociales et le financement des investissements d'avenir et de défense.

Pour éviter cet arbitrage, les leviers de l'endettement européen ou de la hausse des impôts sont évoqués ; ils sont pourtant inadaptés. Si un 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 devont 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 suivi 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.**