

10 – 2025

RAPPORT

Budget 2026

un autre chemin est possible

_Collectif, sous la direction de
Simon-Pierre Sengayrac

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS



Ce rapport est issu d'un travail collectif mené au sein de l'Observatoire de l'économie de la Fondation Jean-Jaurès et a été coordonné par **Simon-Pierre Sengayrac**, son codirecteur.

Introduction

La France traverse une période inédite de tension budgétaire. Après trois années de dérapages successifs et un an d'instabilité institutionnelle, le niveau de la dette publique atteint le sommet historique de 115,6 % du PIB¹. Face à cette situation, une réduction des déficits est indispensable pour assurer la soutenabilité à long terme de la dette publique française. Toutefois, la trajectoire présentée depuis un an par les gouvernements successifs et inscrite dans le Plan budgétaire structurel de moyen terme (PSMT) transmis à la Commission européenne² est aussi brutale qu'irréaliste : un retour sous la barre des 3 % de déficit en points de PIB dès 2029. La cure d'austérité que nous proposent les différents gouvernements depuis un an, présentée comme la seule voie possible, menace de casser la croissance, de détruire des centaines de milliers d'emplois et de fragiliser en priorité les plus modestes, par des économies drastiques sur les politiques sociales et les services publics. Le plan Bayrou, par exemple, qui prévoyait un effort de plus de 40 milliards d'euros dès 2026 proposait le gel des barèmes de prestations sociales, la suppression de 3 000 postes de fonctionnaires *via* une règle non ciblée de non-remplacement des départs en retraite, ou encore le doublement des franchises médicales.

Si la réduction du déficit est un impératif, il ne s'agit pas pour autant d'une fin en soi. Elle ne doit pas se faire au détriment des plus vulnérables, ni de l'avenir du pays. **Nous proposons donc une trajectoire de retour à l'équilibre plus réaliste : un retour progressif sous la barre des 3 % de déficit exprimés en points de PIB, non pas en quatre ans, mais à l'horizon de 2032.** Cette approche permet de concilier rigueur budgétaire et protection

des priorités nationales, sans sacrifier les plus fragiles ni hypothéquer l'avenir. L'histoire récente le prouve : la gauche, lorsqu'elle était au pouvoir entre 1997 et 2002, puis entre 2012 et 2017, a su réduire les déficits tout en préservant la cohésion sociale et en investissant dans les services publics³.

Cette autre voie, que nous détaillons dans ce rapport, **repose sur un double choix** : d'une part, **des moyens supplémentaires pour des politiques publiques prioritaires – éducation, environnement, défense, protection sociale –**, car ce sont elles qui garantissent l'avenir et la résilience de notre société. D'autre part, **une règle de « zéro valeur » pour les autres dépenses**, qui ne pourront augmenter qu'en proportion de la croissance économique, permettant de revoir à la baisse les politiques inefficaces, comme le « tout carcéral » ou la lutte contre l'immigration, dont le coût social et économique est disproportionné. Les dépenses prioritaires (défense, protection de l'environnement, enseignement, maladie et vieillesse) seraient revalorisées de 28,5 milliards d'euros en 2026, tandis que les dépenses non prioritaires n'augmenteraient que de 22,5 milliards d'euros. En définitive, **les dépenses publiques s'accroîtraient d'un peu plus de 37 milliards d'euros, augmentation globale qui tient compte de mesures d'économies de l'ordre de 14 milliards** et ce y compris sur certaines dépenses prioritaires.

Les priorités budgétaires sont financées à la fois par des redéploiements de crédits et par des recettes supplémentaires. Ces recettes, ciblées sur les plus aisés, les grandes entreprises, ou ayant une finalité environnementale, viennent corriger partiellement les plus

1. « À la fin du deuxième trimestre 2025, le ratio de dette publique s'établit à 115,6 % du PIB », Informations rapides n°244, Insee, 25 septembre 2025.

2. « Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) 2025-2029 », Budget.gouv.fr.

3. Entre 1998 et 2002, le déficit public est passé sous la barre des 3 % du PIB, et entre 2012 et 2017 il s'est fortement réduit, passant de 5,2 % à 3,4 % du PIB (« Tableau de bord de l'économie française », Insee).

de 60 milliards d'euros de baisses d'impôts consenties depuis 2018, principales responsables de la hausse des déficits selon l'OFCE¹. **Nous proposons ainsi d'augmenter les recettes de 22 milliards d'euros en 2026** ; compte tenu également de la hausse spontanée des recettes, qui dépend de la croissance de l'activité économique, la progression de l'ensemble

des recettes publiques s'établirait à un peu plus de 58 milliards, **le déficit public se contractant ainsi de 21 milliards pour revenir à 4,6 % du PIB en 2026. À l'horizon 2034, le déficit des administrations publiques reviendrait à 2,1 % du PIB.**

Impact de la trajectoire budgétaire proposée sur le déficit public de 2026

Dépenses publiques	+37 milliards d'euros
dont mesures nouvelles sur politiques publiques prioritaires	+28,5 milliards d'euros
dont évolution tendancielle des politiques non prioritaires	+22,6 milliards d'euros
dont économies de dépenses*	-14,1 milliards d'euros
Recettes publiques	+58 milliards d'euros
dont mesures nouvelles en recettes	+22 milliards d'euros
dont hausse tendancielle	+36 milliards d'euros
Solde	-21 milliards d'euros

* Les économies de dépenses sont comptabilisées à la fois dans les dépenses prioritaires (par exemple dans les dépenses liées à la vieillesse) et dans les dépenses non prioritaires (par exemple les aides aux entreprises). Voir la partie « Des économies gages d'une plus grande efficacité de la dépense » de ce rapport pour le détail.

1. Éric Heyer, Mathieu Plane, Xavier Ragot, Raul Sampognaro et Xavier Timbeau, *Quelles trajectoires pour les finances publiques de la France ?*, OFCE, juillet 2025.

La nécessité de retrouver un équilibre budgétaire sans dégrader la situation des plus vulnérables

Le redressement des comptes publics ne résulte pas d'une simple démarche gestionnaire, celle d'un « bon père de famille » : il ne peut être mené à bien qu'en faisant des choix clairs et débattus. Ce sont de tels choix que propose ce rapport qui consiste en un exercice de cadrage budgétaire.

D'une part, **des dépenses sont identifiées comme prioritaires**, ce qui implique qu'elles augmentent à l'horizon de 2034, terme que se fixe le rapport. Ces augmentations sont gagées sur des dépenses qui n'augmentent qu'au rythme de l'inflation, ce qui se traduit par le fait que leur poids dans le PIB diminue. D'autre part, **des réformes fiscales ciblées sur les ménages les plus aisés et les grandes entreprises sont proposées** afin de contribuer à la réduction du déficit.

Ce rapport présente une trajectoire ambitieuse de redressement des comptes publics : **le déficit reviendrait, en effet, à 2,9 % du PIB en 2032 et à 2,1 % en 2034**. Les hypothèses sur lesquelles cette trajectoire se fonde sont les suivantes.

Nous utilisons la ventilation par fonction des dépenses publiques que retrace l'Insee dans le compte des administrations publiques, sous-ensemble de la comptabilité nationale. Le champ est donc celui des administrations publiques, au sens défini dans le traité de Maastricht, qui comprend les administrations publiques centrales (État et ses opérateurs pour l'essentiel), les administrations publiques locales (les collectivités locales et leurs groupements ainsi que leurs démembrements) et les administrations de sécurité sociale. La ventilation par fonction des dépenses publiques est disponible pour les années 1995 à 2023.

Par ailleurs, les dépenses et les recettes publiques étant également disponibles, mais non ventilées, pour

2024, nous utilisons ces deux statistiques pour fonder notre exercice sur les niveaux globaux des recettes et des dépenses publiques observés en 2024, niveaux qui ont engendré un solde public de -5,8 % du PIB.

Le parti pris de ce rapport étant de faire des choix, seul gage d'un sérieux budgétaire auquel la gauche est habituée et sur lequel elle est attendue, **nous retenons comme dépenses prioritaires les quatre fonctions suivantes :**

- **défense ;**
- **protection de l'environnement ;**
- **enseignement au sens large**, fonction qui regroupe l'éducation scolaire, l'éducation supérieure et la recherche ;
- **et, enfin, au sein de la protection sociale, la maladie-invalidité et la vieillesse.**

Ces dépenses prioritaires sont de nature à préparer l'avenir du pays et à en assurer la sécurité extérieure dans le cadre européen ; elles font l'objet des hypothèses suivantes.

Concernant la défense, nous retenons une augmentation de 2,75 milliards d'euros par an entre 2025 et 2034. Cette hypothèse tient compte à la fois des « coups partis » tels que prévus par la loi du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030, mais aussi des défis de sécurité internationale auxquels la France et ses partenaires européens doivent faire face. Chaque année, la loi de programmation fait l'objet d'actualisation par le ministère des Armées afin de prendre en compte les évolutions nécessaires liées à ce contexte géopolitique de menaces multiples et multi-scalaires. Nous inscrivons notre propos dans cette évolution précise et efficiente au regard des besoins.

La protection de l'environnement bénéficierait de 15 milliards d'euros supplémentaires par an entre 2024 et 2030, puis de 10 milliards d'euros par an de 2031 à 2034. Nous programmons de fournir la moitié de l'effort proposé par le rapport Pisani-Ferry-Mahfouz – publié en mai 2023¹ et superbement ignoré par le gouvernement d'alors – jusqu'en 2030, puis de faire ralentir l'effort.

Dans le champ de l'éducation et de la recherche, nous programmons une hausse de la dépense de 2 milliards d'euros par an de 2025 à 2034. L'effort semble de prime abord assez faible, mais si l'on tient compte de la correction proposée par la note de l'Institut des politiques publiques (IPP)² de juin 2025 sur la modification des normes comptables appliquées au compte d'affectation spéciale pensions, qui toucherait en particulier la dépense intérieure d'éducation, il serait envisageable de partir d'un niveau de départ plus faible que celui dont on tient compte dans ce rapport et d'inscrire un effort de dépense supplémentaire plus important. La hausse nette de la dépense serait alors proche de notre hypothèse. Le maintien du nombre de professeurs malgré la baisse attendue du nombre d'élèves puis d'étudiants, permettant une amélioration de l'encadrement de ces derniers par les professeurs, représenterait un effort important en faveur du système scolaire et universitaire, tandis que la revalorisation salariale espérée par le corps enseignant serait financée par la hausse programmée de la dépense.

Les dépenses de maladie-invalidité font l'hypothèse d'une augmentation tendancielle de 2 milliards d'euros par an entre 2025 et 2034 qui tient compte à la fois du vieillissement de la population, donc d'un nombre croissant de malades à soigner, mais aussi de l'amélioration des technologies médicales qui induit une augmentation des coûts des soins. Toutefois, nous retenons dans le même temps l'hypothèse de mesures d'économies et de rationalisation en matière de dépenses de médicaments de même ampleur (soit 2,1 milliards d'économies par an³). Ces deux évolutions de sens contraire se traduisent par une

quasi-stabilité des dépenses de maladie-invalidité, qui se tasseraient de 0,1 milliard d'euros par an à l'horizon 2034.

Concernant les dépenses relatives à la vieillesse, nous retenons l'hypothèse d'une augmentation de 8 milliards d'euros par an jusqu'en 2034, sous l'effet essentiellement, ici encore, du vieillissement de la population. Les deuxième et troisième parties de ce rapport proposent toutefois des mesures d'économies sur les pensions de retraite, en particulier la désindexation, en 2026, uniquement des pensions versées, ainsi que la suppression pérenne de l'abattement de 10 % de leurs revenus dont bénéficient les retraités. En définitive, l'augmentation des dépenses vieillesse est limitée à 5 milliards en 2026 et à 6,5 milliards par an entre 2027 et 2034.

Concernant les dépenses non prioritaires, nous fixons des élasticité au PIB inférieures à ce qu'elles ont été pour la période 1995-2023. Cette hypothèse traduit le fait que les politiques considérées ne sont pas prioritaires et que leur poids dans le PIB diminue. Toutefois, concernant l'action économique, nous tenons également compte d'une baisse des subventions aux entreprises de 10 milliards d'euros en 2026 ; concernant les dépenses relatives à l'ordre et à la sécurité publics, elles diminueraient d'un demi-milliard par an jusqu'en 2034 dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique carcérale plus juste.

Nous retenons par ailleurs un taux de croissance annuel moyen du PIB en valeur de 3 %, légèrement supérieur au taux observé en moyenne entre 1995 et 2023 (2,96 %). Avec une inflation à 2 % en moyenne, qui constitue la cible usuelle de la Banque centrale européenne (BCE), le taux de croissance du PIB en volume ressort à 1 %, ce qui constitue une hypothèse particulièrement prudente. À titre d'illustration, le plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029 présenté à la Commission européenne par le gouvernement en octobre 2024 retenait une croissance du PIB en volume de 1,4 % en moyenne entre 2025 et 2028, plus audacieuse.

1. Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, rapport à la Première ministre, France Stratégie, mai 2023.
2. Patrick Aubert, Mailys Pedrono, Maxime Tô et Todor Tochev, « Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? », Institut des politiques publiques, juin 2025.
3. Voir la deuxième partie « Des économies gages d'une plus grande efficacité de la dépense » de ce rapport.

Le fait de choisir des priorités budgétaires se traduit par le fait que le poids dans le PIB des dépenses concernées augmente, ce qui n'est pas problématique en soi mais, bien au contraire, vertueux, dans la mesure où elles permettent de préparer l'avenir ; l'augmentation de leur poids, qui ressort à quelque 0,2 point de PIB à l'horizon 2034, resterait malgré tout très raisonnable. En contrepartie, le poids dans le PIB de l'ensemble des dépenses non prioritaires se replierait de 2,8 points d'ici à 2034.

La projection pourrait être enrichie en faisant l'hypothèse que les dépenses prioritaires induisent une hausse progressive du taux de croissance du PIB ; l'exercice présent ne reposant pas sur un bouclage macro-économique, fondé sur un modèle économétrique, mais budgétaire, il est toutefois difficile de retenir une telle hypothèse.

En ce qui concerne les recettes, nous retenons une élasticité au PIB de 1, soit équivalente à l'élasticité observée entre 1995 et 2023 (1,01). Une élasticité unitaire traduit simplement le fait que les recettes publiques, notamment fiscales, évoluent au même rythme que la croissance du PIB, celle-ci étant fixée dans cet exercice à un niveau raisonnable (3 % par an en valeur et 1 % seulement une fois tenu compte d'une inflation de 2 %). Toutefois, nous tenons compte également d'une hausse des recettes fiscales

induite par les réformes que nous envisageons, présentées dans la troisième partie, et qui s'élèvent à 23 milliards d'euros entre 2026 et 2028.

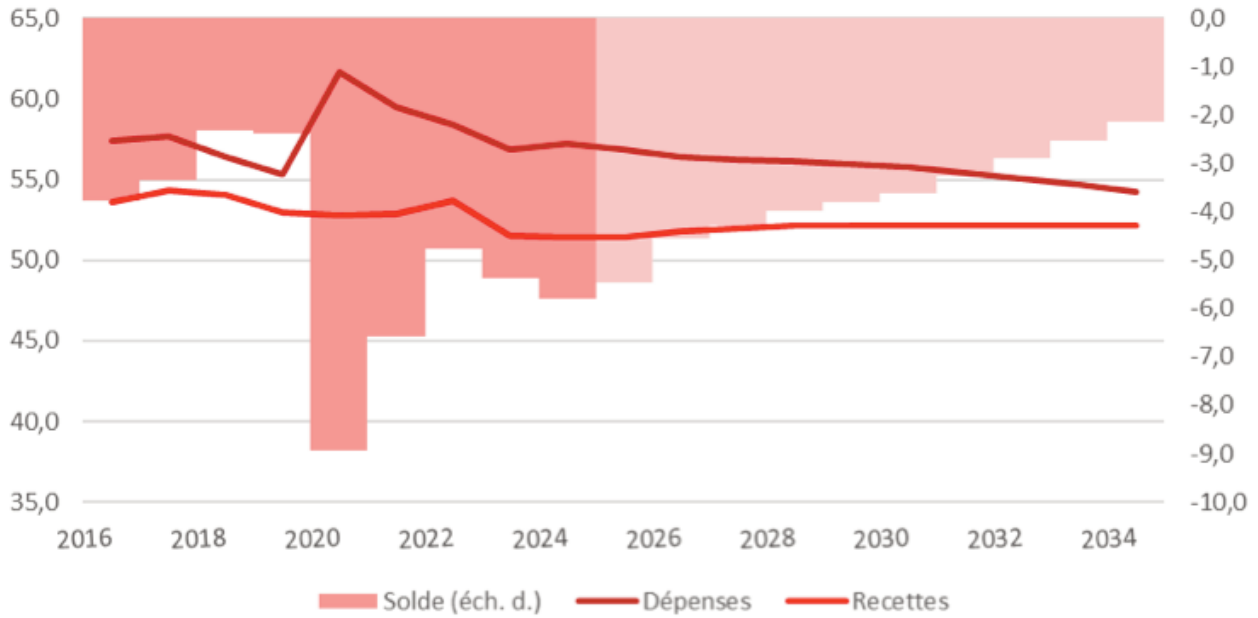
Ainsi, avec l'ensemble de ces hypothèses, qui comprennent les mesures d'économie proposées dans la deuxième partie et les mesures sur les recettes fiscales proposées dans la troisième partie, le déficit public reviendrait à 107 milliards d'euros en 2032 (-2,9 % du PIB) et à 84 milliards en 2034 (-2,1 %). Le poids des dépenses publiques dans le PIB s'établirait pour sa part à 54,3 % du PIB en 2034 contre 57,2 % en 2024, tandis que le poids des recettes se stabiliserait à 52,1 %.

Les dépenses publiques augmenteraient au total de 37 milliards d'euros entre 2025 et 2026, dont 25 milliards pour les seules dépenses prioritaires, les dépenses non prioritaires augmentant modérément de 12 milliards ; la hausse des dépenses tient compte de mesures d'économies de 14 milliards en 2026¹. Toutefois, l'augmentation des recettes publiques s'établissant à 59 milliards d'euros entre 2025 et 2026, le déficit public diminuerait de 21 milliards pour revenir à 4,6 % du PIB. Cet exercice de bouclage budgétaire, qui met en œuvre une politique à la fois efficace économiquement et juste socialement, montre que, face à une politique d'austérité, une alternative de gauche est possible.

	2024	2025	2026	...	2032	2034
Dépense publique (en milliards d'euros)	1 670,2	1 710,1	1 746,6	...	2 034,9	2 129,2
En % du PIB	57,2	56,9	56,4	...	55,0	54,3
Recettes publiques (en milliards d'euros)	1 500,6	1 545,6	1 605,0	...	1 928	2 045
En % du PIB	51,4	51,4	51,8	...	52,1	52,1
Solde (en milliards d'euros)	-169,6	-164,5	-141,6	...	-107,0	-83,9
En % du PIB	-5,8	-5,5	-4,6	...	-2,9	-2,1

1. Voir la deuxième partie « Des économies gages d'une plus grande efficacité de la dépense » de ce rapport.

Dépenses, recettes et solde publics à long terme et projection (en % du PIB)



Source : Insee et projection Fondation Jean-Jaurès.

La deuxième et la troisième parties détaillent les mesures nouvelles en économies et en recettes

supplémentaires permettant de respecter la trajectoire présentée dans la première partie du rapport.

Des économies gages d'une plus grande efficacité de la dépense

La confiance des Français vis-à-vis de la politique budgétaire de la France doit passer par une plus grande maîtrise des dépenses publiques. Cela constitue le principal facteur de consentement à l'impôt¹ avant la progressivité du système fiscal.

Toutefois, alors que le taux de pauvreté n'a jamais été aussi élevé depuis 1996², les économies ne peuvent mettre en péril notre système de protection sociale et de services publics, garanties d'une cohésion

sociale robuste et pérenne. C'est pourquoi **la priorité des économies doit être mise sur des dispositifs inefficaces, injustes, ou touchant des populations particulièrement aisées**. Ne sont présentées ci-dessous que des mesures nouvelles. Pour l'ensemble des autres dépenses publiques, nous retenons une croissance inférieure au PIB, ce qui conduit à des économies tendancielle³.

Mesure	Économie
Plafonner les aides aux entreprises	10 milliards d'euros
Sortir du « tout carcéral » en limitant le coût de la politique à son niveau de 2024 et en développant des alternatives	0,5 milliard d'euros
Assurer une solidarité intergénérationnelle par la désindexation en 2026 des pensions de retraites au-dessus de 2 000 euros par mois	1,5 milliard d'euros
Lutter contre les rentes du secteur privé dans l'offre de soins par une réduction de la tarification des actes les plus rentables	0,5 milliard d'euros
Lutter contre la surprescription de médicaments	1,2 milliard d'euros
Améliorer les conditions de travail afin de réduire le recours aux arrêts maladie	0,4 milliard d'euros
TOTAL	14,1 milliards d'euros

1. Pierre Boyer, *Peut-on être heureux de payer des impôts ?*, Paris, PUF, 2024.

2. « Niveau de vie et pauvreté en 2023 », Insee, 7 juillet 2025.

3. Voir la première partie du rapport pour plus de détails.

Un plafonnement des aides versées aux entreprises

Les aides aux entreprises constituent l'un des postes de dépenses publiques ayant le plus augmenté depuis les années 1990. Bien que leur périmètre soit sujet à débat, un récent rapport sénatorial estime le montant d'aides aux grandes entreprises à 211 milliards d'euros¹ en 2023, soit 13 % des dépenses publiques et 8 % du PIB. Elles constituent aujourd'hui le premier poste de dépense d'intervention de l'État central, et le troisième poste de dépenses toutes administrations comprises (derrière les dépenses d'Assurance-vieillesse et d'Assurance-maladie). En plus d'un montant en forte croissance, l'efficacité de ces aides est peu évaluée et elles sont peu contrôlées. Les risques d'effets d'aubaine ou de fraudes sont donc importants.

La forte progression des aides aux entreprises en France est l'un des symptômes de l'absence de politique de filière clairement définie. Les décisions fiscalo-budgétaires sont générales, touchant l'ensemble des entreprises, et en particulier les plus grandes. Il existe bien des niches fiscales sectorielles (en faveur de l'agriculture, des transports ou du bâtiment, par exemple), mais elles sont justifiées par la nécessité de soustraire ces secteurs à la règle de droit commun en raison de spécificités propres à leur activité (comme des coûts de production plus importants), non par une stratégie de soutien actif de ces filières. Les aides aux entreprises doivent être justifiées par une volonté politique claire de promotion de secteurs jugés stratégiques car contribuant à la réindustrialisation, à l'innovation et/ou à la promotion de savoir-faire différenciants sur les marchés internationaux.

La plus grande part de ces aides prend la forme de dispositifs d'allègements fiscaux², et est donc traitée

dans la troisième partie relative aux recettes supplémentaires. La proposition faite ici porte donc sur les dispositifs budgétaires donnant lieu à un versement public. Selon François Ecalte, ce périmètre correspond à 69 milliards d'euros en 2023³. Le manque de données sur les foyers d'économies à l'échelle de chaque dispositif nous conduit à proposer le plafonnement de leurs crédits, en part du PIB. En raison de leur dynamisme, cette proposition conduirait à une économie tendancielle de 10 milliards d'euros par rapport à leur montant de 2023.

Réduire le coût de politiques injustes et inefficaces

Recentrer la lutte contre l'immigration irrégulière aux individus représentant un danger pour l'ordre public

Le renforcement de la politique de lutte contre l'immigration souhaitée par le gouvernement démissionnaire⁴ s'inscrit dans une tendance observée depuis plusieurs années. Ce choix idéologique est contestable d'un point de vue moral et économique tant les apports des immigrés à l'économie et à la société française sont multiples et largement documentés⁵. Au-delà, le coût de ces politiques est croissant. Les effectifs préfectoraux de l'éloignement et du contentieux ont progressé de deux tiers en huit ans pour atteindre 200 agents en 2023⁶.

La politique de lutte contre l'immigration irrégulière est estimée à 1,8 milliard d'euros⁷. Le coût d'un jour de rétention d'un immigré en situation irrégulière est de 602 euros par jour, et celui d'une mesure

1. Olivier Rietmann et Fabien Gay, *Transparence et évaluation des aides publiques aux entreprises : une attente démocratique, un gage d'efficacité économique*, Sénat, juillet 2025.

2. 163 milliards d'euros, soit 77 % sur le périmètre du rapport sénatorial : 88 milliards d'euros de dépenses fiscales et 75 milliards d'euros d'allègements de cotisations sociales.

3. François Ecalte, « Les aides aux entreprises », Fipeco, 6 mai 2025.

4. Circulaire « Retailleau » du 23 janvier 2025, Légifrance.

5. *Perspectives des migrations internationales 2024*, OCDE, 14 novembre 2024.

6. *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, Cour des comptes, 2024.

7. *Ibid.*

d'éloignement de plus de 4 000 euros par jour¹. L'objectif fixé par le ministre de l'Intérieur démissionnaire d'atteindre 15 % d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) nécessiterait de doubler le budget dédié, pour atteindre 3,6 milliards d'euros². Inefficace et immoral, un tel arbitrage budgétaire s'avère excessivement coûteux. Pour cette raison, nous proposons de limiter le budget de cette politique à son niveau actuel. Nous nous positionnons en faveur de la naturalisation des étrangers en situation irrégulière en emploi et sans casier judiciaire. Cela contribuerait à réduire le coût budgétaire de la politique migratoire tout en reconnaissant l'apport de cette population à l'économie française.

Transformer la politique carcérale coûteuse, inefficace et régulièrement condamnée

La France est l'un des pays développés où la surpopulation carcérale est la plus élevée. Elle s'établit en 2024 à 126 %³. Ce constat est doublé d'une forte hausse des incarcérations et de leur durée depuis 2000 : 90 000 années de prison ferme ont été prononcées en 2023 contre 54 000 en 2000, comme le rappelle un rapport de la Cour des comptes⁴. En conséquence, le coût de cette politique s'est accru au cours du temps : il atteint 5,2 milliards d'euros en 2024, soit une hausse de 30 % depuis 2021⁵. Les arbitrages idéologiques du gouvernement actuel conduisent à accroître encore le poids budgétaire de cette politique : la construction de nouveaux centres de détention souhaitée par le ministre de la Justice démissionnaire est évaluée à 6 milliards d'euros pour 15 000 places supplémentaires. La Cour des comptes conclut dans son rapport qu'en plus d'être coûteuse, cette politique présente de nombreux freins à la réinsertion des anciens détenus.

Aussi, une réorientation de la politique carcérale vers des alternatives à l'incarcération (bracelet électronique, travaux d'intérêt général, etc.) serait à la fois plus efficace et moins onéreuse. En fixant le coût de cette politique à son niveau de 2024, l'État générerait une économie de 0,5 milliard d'euros.

Réduire les dépenses sociales inévitables ou inefficaces

Assurer une solidarité intergénérationnelle par la désindexation en 2026 des pensions de retraites au-dessus de 2 000 euros par mois

Dans un souci d'équité intergénérationnelle, il est souhaitable de réaliser des économies sur les dépenses d'Assurance-vieillesse. Celles-ci constituent, en effet, le premier poste de dépense des administrations publiques avec 389 milliards d'euros de versements publics en 2024 (25 % de la dépense publique totale)⁶, au profit d'une population ayant en moyenne un niveau de vie supérieur aux actifs. De plus, chaque année, les transferts du budget de l'État vers la Caisse nationale d'Assurance-vieillesse (CNAV) s'élèvent à 53 milliards d'euros⁷, à peine moins que le remboursement des intérêts d'emprunts. La désindexation des pensions de retraite au-delà de 2 000 euros par mois permettrait de réaliser 1,5 milliard d'euros d'économies⁸, sans affecter les retraités les plus modestes.

1. *Ibid.*

2. Le taux d'exécution des OQTF était en 2022 de 6,9 % selon le rapport annuel 2024 du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

3. Jérôme Giusti, Dominique Raimbourg et Charly Salkazanov, *La surpopulation carcérale : en finir avec l'indignité*, Fondation Jean-Jaurès, 25 octobre 2024.

4. *Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question*, Cour des comptes, 5 octobre 2023.

5. Calculs des auteurs sur le même périmètre retenu par la Cour des comptes : RAP 107 (actions 1 et 2) et RAP 166 (16 % de l'action 2).

6. *Situation financière et perspectives du système de retraites*, Cour des comptes, 2025.

7. *Ibid.*

8. Jocéran Gouy-Waz, *Redressement des finances publiques et investissements d'avenir : comment mieux répartir l'effort entre les générations*, Fondation Jean-Jaurès, 16 janvier 2025.

Lutter contre les rentes du secteur privé dans l'offre de soins par une réduction de la tarification des actes les plus rentables

La rentabilité des acteurs privés du soin est en forte croissance dans plusieurs secteurs et atteint des sommets, ce qui grève les finances de l'Assurance-maladie. En radiothérapie, le taux de marge brute a presque doublé entre 2018 et 2022, passant de 16,4 % à plus de 27 %¹. En biologie, il est passé de 15 % à près de 24 %. Il est aussi en hausse en radiologie et dans le secteur de l'audioprothèse. En parallèle, l'Assurance-maladie accuse un déficit de 16 milliards d'euros en 2024. Les acteurs privés se concentrent, en effet, sur les actes et les territoires les plus rentables, laissant à l'hôpital public les actes les plus coûteux, comme les affections longue durée qui représentent 60 % des dépenses de santé. Réduire la tarification des actes les plus rentables permettrait de réaliser 2 milliards d'euros d'économies selon l'Assurance-maladie à horizon 2030, soit 400 millions d'euros en 2026².

Améliorer la prévention et les conditions de travail pour réduire les dépenses structurelles de santé

En matière de politique de santé, la France se distingue des autres pays par des pratiques coûteuses

sans impact notable sur la qualité des soins ni sur le niveau global de santé de la population. Si les Français ont une consommation de médicaments dans la moyenne européenne³, les dépenses totales de médicaments ont fortement crû dans le budget de l'Assurance-maladie depuis 2020 : +10 milliards d'euros en quatre ans pour atteindre 40 milliards d'euros en 2024⁴. Une politique visant à davantage contrôler le gaspillage et à limiter la surprescription permettrait de générer 6 milliards d'euros d'économies sur cinq ans⁵. Dès 2026, cela représente une économie de 1,2 milliard d'euros.

L'amélioration des conditions de travail constitue un chantier de politique du travail de premier ordre, alors que la France est régulièrement reléguée à la dernière place des classements européens dans le domaine⁶. Une amélioration des conditions de travail, prenant la forme d'engagements fermes des partenaires sociaux lors des négociations annuelles, serait facteur de baisse des arrêts maladie. D'un point de vue budgétaire, la Caisse nationale d'Assurance-maladie (CNAM) estime qu'une telle politique assurerait une économie de 2 milliards d'euros sur cinq ans, soit une économie de 400 millions d'euros sur l'exercice 2026⁷.

1. Rapport annuel « Charges et produits pour 2026 », CNAM, juillet 2025.

2. *Ibid.*

3. *Les dépenses de santé en 2023*, Drees, 2024.

4. Rapport annuel « Charges et produits pour 2026 », *op. cit.*, 2025.

5. *Ibid.*

6. « Dominique Meda : "On ne redressera pas le taux d'emploi sans améliorer la qualité des conditions de travail en France" », *Le Monde*, 26 avril 2025.

7. Rapport annuel « Charges et produits pour 2026 », *op. cit.*, 2025.

Une fiscalité plus juste et en cohérence avec nos objectifs prioritaires de politiques publiques

Une hausse globale de la fiscalité n'est pas souhaitable : selon le baromètre 2024 des prélèvements fiscaux et sociaux du Conseil des prélèvements obligatoires en 2024, 75 % des Français estiment que le niveau d'imposition en France est trop élevé. En revanche, un meilleur ciblage de l'impôt apparaît comme une attente forte : 47 % jugent que le système fiscal et social redistribue les revenus de manière insuffisante¹.

Plus encore, les baisses d'impôts engagées depuis huit ans, de l'ordre de 62 milliards d'euros chaque année², sont la principale cause du creusement du déficit public selon l'OFCE³. **Nous proposons donc d'augmenter de manière ciblée certains impôts sur les grands patrimoines et les grandes entreprises, notamment par le biais de suppression ou d'allègements de niches fiscales.**

Mesure	Recette supplémentaire
Recentrer le crédit impôt recherche (CIR)	1,35 milliard d'euros
Recentrer le crédit d'impôt services à la personne (CISAP)	1,7 milliard d'euros
Supprimer l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite au-delà de 2 300 euros	1,5 milliard d'euros
Recentrer la réduction d'impôt pour frais de scolarité	0,4 milliard d'euros
Supprimer plusieurs niches sur la TVA	1 milliard d'euros
Supprimer plusieurs niches brunes*	6 milliards d'euros*
Concentrer les droits de succession sur les plus grosses transmissions	10 milliards d'euros
Limiter l'optimisation fiscale des ménages aisés sur l'impôt sur le revenu	6 milliards d'euros
TOTAL	22 milliards d'euros

* Le produit de cette mesure serait recyclé pour financer les dépenses de transition environnementale. Elles ne sont donc pas comptabilisées dans le total.

1. *Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France*, Conseil des prélèvements obligatoires, deuxième édition 2023.

2. *La situation est les perspectives des finances publiques*, Cour des comptes, juillet 2024.

3. Éric Heyer, Mathieu Plane, Xavier Ragot, Raul Sampognaro et Xavier Timbeau, *Quelles trajectoires pour les finances publiques de la France ?*, op. cit., 2025.

Rationaliser les dépenses fiscales

Le crédit d'impôt recherche (CIR)

La France se distingue au sein de l'OCDE par un soutien public important à la recherche et développement (R&D) privée : environ 20 % des dépenses privées sont financées par l'État, contre 6 % en moyenne dans les autres pays¹. Ce soutien repose principalement sur le crédit d'impôt recherche (CIR), dont le coût est estimé à environ 7,3 milliards d'euros en 2025. Le CIR permet aux entreprises de bénéficier d'un crédit d'impôt équivalant à 30 % de leurs dépenses de R&D, dans la limite de 100 millions d'euros, puis à 5 % au-delà. Or, selon un rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation en 2021², ce dispositif n'a pas démontré d'effet significatif sur l'effort de recherche des grandes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (ETI). En 2022, le Conseil d'analyse économique (CAE)³ souligne, de plus, qu'une réforme du CIR, même ambitieuse, n'entamerait pas la compétitivité du tissu productif français.

Si la loi de finances pour 2025 a amorcé une première rationalisation, le plafond de 100 millions d'euros est resté inchangé. Pourtant, abaisser ce plafond à 20 millions d'euros, sans subventions au-delà – comme l'a proposé le CAE –, permettrait de mieux cibler le dispositif sur les entreprises les plus sensibles à l'incitation fiscale, tout en générant une économie budgétaire de l'ordre de 1,75 milliard d'euros.

Une partie de ces marges pourraient être redéployées vers les très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME), en augmentant la part de leurs dépenses prises en charge de 30 % à 35 %. Au total, cette réforme aboutirait à une économie

nette de 1,35 milliard d'euros, tout en renforçant l'impact économique du CIR.

Le crédit d'impôt services à la personne (CISAP)

Le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile représente une dépense fiscale significative (5,9 milliards d'euros en 2023), fortement concentrée sur les ménages les plus aisés : moins de 10 % y ont recours au niveau du 7^e décile, mais ils sont plus de 50 % au 99^e centile, avec des montants moyens déclarés allant de 400 euros pour les ménages modestes à plus de 1 200 euros pour les plus riches. Il finance principalement des dépenses non contraintes : 50 % des montants déclarés concernaient l'entretien de la maison et les travaux ménagers, 15 % des travaux de jardinage et de bricolage, tandis que seuls 27 % relèvent du secteur social (aide aux personnes âgées, handicapées ou garde d'enfants). Son coût pour l'État est d'autant moins justifié que le taux actuel de 50 % dépasse ce qui serait nécessaire pour dissuader le recours au travail non déclaré : un taux de 40 %, combiné aux exonérations de cotisations sociales existantes, permettrait encore de rendre le travail déclaré aussi attractif que le travail non déclaré.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes⁴, il serait donc pertinent de distinguer les services de la vie quotidienne des dépenses véritablement sociales. Les services de la vie quotidienne pourraient continuer à relever d'un crédit d'impôt, mais à un taux abaissé à 40 %, avec un plafond abaissé à 3 000 euros par an. Ces modulations permettraient un gain de 1,7 milliard d'euros par an. Les dépenses sociales (garde d'enfants, aide à l'autonomie) seraient traitées soit *via* des prestations sociales, soit *via* des crédits ou réductions d'impôt spécifiques et mieux ciblées.

1. *La croissance des dépenses en R-D ralentit dans la zone OCDE et s'envole en Chine, tandis que le soutien public à la R-D dans les secteurs de l'énergie et de la défense augmente fortement*, OCDE, 31 mars 2025.
 2. *Évaluation du Crédit d'impôt recherche*, CNEPI, 2021.
 3. *Renforcer l'impact du Crédit d'impôt recherche*, Conseil d'analyse économique, Focus n°90, 2022.
 4. *Le soutien de l'État aux services à la personne*, Cour des comptes, 2024.

L'abattement de 10 % sur les pensions de retraite

Cette dépense fiscale, dont le coût est estimé à 4,54 milliards d'euros en 2024, visait initialement à compenser une situation économique défavorable des retraités. Cet objectif historique apparaît aujourd'hui obsolète, dans la mesure où le niveau de vie médian des retraités dépasse désormais celui de l'ensemble de la population, selon les données de la Drees¹. Le dispositif soutient, de plus, principalement les retraités les plus riches : près des deux tiers de son coût bénéficient aux 30 % les plus aisés.

Afin de mieux cibler les classes populaires et moyennes, le plafond de l'abattement pourrait être abaissé de 4 321 euros à 2 300 euros par personne. Une telle mesure permettrait une économie de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an².

Les réductions d'impôt pour frais de scolarité

Les réductions d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur représentent une dépense fiscale de 433 millions d'euros par an. Leurs montants, inchangés depuis 1993 (61 euros pour un collégien, 153 euros pour un lycéen, 183 euros pour un étudiant), restent symboliques au regard des coûts d'éducation. Réservées aux seuls foyers imposables, elles bénéficient majoritairement aux plus aisés : les 30 % de foyers les plus riches concentrent environ deux tiers de l'avantage.

Redondantes avec des dispositifs sociaux plus ciblés comme l'allocation de rentrée scolaire ou les bourses, elles pourraient donc être supprimées.

Une TVA mitée

La France est l'un des pays européens où la TVA rapporte le moins en proportion du PIB, en raison des nombreux taux réduits à l'efficacité variable. En 2022, ces taux dérogatoires représentaient un manque à gagner de 47 milliards d'euros.

Certains d'entre eux pourraient être ramenés au taux normal sans pénaliser les publics les plus fragiles. L'Inspection générale des finances³ avait d'ailleurs identifié en 2024 plusieurs pistes en ce sens :

- nuitées d'hôtel : suppression du taux réduit de 10 % (jusqu'à 440 millions d'euros par an), tout en maintenant celui des campings, qui s'adressent à une population plus modeste ;
- abonnements TV : alignement de la fiscalité des chaînes hertziennes (actuellement à 10 %) sur celle des plateformes comme Netflix (175 millions d'euros par an) ;
- eau en bouteille : suppression du taux réduit de 5,5 % (100 millions d'euros par an), à l'exception des territoires ultramarins, où l'accès à l'eau potable reste limité ;
- billets de cinéma et parcs zoologiques : retour au taux normal (280 millions d'euros par an), le taux réduit ayant été introduit à titre exceptionnel pendant la crise sanitaire.

Les dépenses fiscales brunes

De nombreuses dépenses fiscales génèrent des externalités négatives ou sont peu compatibles avec les objectifs de transition écologique. Leur remise en cause permettrait d'aligner la fiscalité avec les impératifs climatiques tout en dégagant des marges budgétaires. L'Inspection générale des finances⁴ a notamment fait plusieurs propositions en ce sens :

- relever au taux normal de TVA (20 %) le taux intermédiaire de 10 % applicable aux travaux de

1. *Les retraites et les retraités*, Drees, 2022.

2. Sylvain Duchesne, « Quels effets d'une modification de l'abattement sur les pensions de retraite ? Le rôle discret mais charnière des aides au logement », Institut des politiques publiques, 29 juillet 2025. Le document indique qu'une baisse du plafond d'abattement à 1 791 euros rapporterait 2 milliards d'euros. En plaçant ce plafond à 2 300 euros, nous estimons une économie inférieure, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

3. *Revue de dépense : les aides aux entreprises*, Inspection générale des finances, 2024.

4. *Adaptation de la fiscalité aux exigences de la transition écologique*, Inspection générale des finances, 2023.

rénovation non énergétique, soit une économie de 4,5 milliards d'euros, tout en élargissant la notion des travaux liés à des travaux de rénovation énergétique, qui pourraient bénéficier du taux réduit de TVA de 5,5 % ;

- supprimer la part artificialisante des exonérations de taxe d'aménagement et de taxe foncière sur les propriétés bâties, représentant 0,5 milliard d'euros par an. Cette mesure pourrait être aménagée localement afin de tenir compte du rythme d'artificialisation de chaque territoire, dans le cadre des négociations du zéro artificialisation nette (ZAN) ;
- supprimer le tarif réduit d'accise sur les biocarburants de première génération (E10, E85 et B100), qui donne lieu à une surcompensation injustifiée, alors même que des dispositifs plus efficaces, comme la taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (TIRUERT), poursuivent le même objectif. Cette mesure permettrait une économie d'environ 700 millions d'euros par an.

Réduire les mécanismes d'optimisation fiscale des plus aisés

Mieux capter les transmissions patrimoniales

Près de 40 % du patrimoine transmis échappe au radar de l'administration fiscale. Ce mitage de l'assiette est particulièrement visible chez les ménages les plus aisés : les 0,1 % les plus riches reçoivent en moyenne 13 millions d'euros au cours de leur vie, mais ne paient que 10 % de droits de succession, loin du taux marginal théorique de 45 % appliqué en ligne directe au-delà de 1,8 million d'euros¹. Cette déperdition repose sur plusieurs mécanismes fiscaux dérogatoires.

L'assurance-vie bénéficie d'un régime fiscal dérogatoire aux règles complexes, permettant de transmettre des montants importants hors du barème des droits de succession. Le coût de ce dispositif est estimé entre 4 et 5 milliards d'euros par an. Selon le CAE², chaque année, 1 900 bénéficiaires reçoivent plus de 850 000 euros *via* ce canal, pour un total de 5,5 milliards d'euros transmis. Pour limiter ces optimisations, il est proposé, à la suite du Conseil des prélèvements obligatoires³, d'appliquer le prélèvement forfaitaire unique à l'ensemble des revenus issus des nouveaux versements d'assurance-vie, et non plus seulement aux contrats dont l'encours dépasse 150 000 euros, comme depuis la réforme de 2018. Par ailleurs, la fiscalité applicable aux revenus d'assurance-vie devrait être déterminée en fonction de l'ancienneté réelle des versements, et non plus seulement de la date d'ouverture du contrat, afin de neutraliser les stratégies d'optimisation basées sur la prise de date.

Le deuxième mécanisme fiscal dérogatoire concerne l'effacement des plus-values latentes à la succession. Lorsqu'un héritier revend un actif reçu par succession, la plus-value est calculée non pas à partir du prix initial d'achat, comme la plupart des pays de l'OCDE, mais à partir de sa valeur au jour de la transmission. Cela efface les plus-values accumulées avant la succession. Le coût de ce mécanisme est estimé à environ 2 milliards d'euros par an⁴. La taxation de ces plus-values latentes pourrait s'accompagner d'une franchise afin d'épargner les petits patrimoines.

Concernant la donation en nue-propriété avec réserve d'usufruit, il s'agit par ce mécanisme de permettre à un donateur de transmettre un bien tout en conservant l'usage (usufruit). L'administration ne taxe alors que la valeur de la nue-propriété, estimée à un pourcentage décroissant selon l'âge du donateur. Par exemple, elle ne représente que 10 % de la valeur du bien pour un donateur de moins de 21 ans, mais jusqu'à 90 % après 90 ans. Au décès du donateur,

1. Clément Dherbécourt, Gabrielle Fack, Camille Landais et Stefanie Stantcheva, *Repenser l'héritage*, Les notes du CAE, Conseil d'analyse économique, 2021.
 2. *Ibid.*
 3. *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, Conseil des prélèvements obligatoires, 2018.
 4. Guillaume Hannezo et Fippadict, *Mettons fin à l'« effacement » des plus-values au moment de la transmission !*, La Grande Conversation, 2022.

l'usufruit s'éteint sans qu'aucun droit supplémentaire ne soit dû : la pleine propriété est acquise gratuitement par les bénéficiaires. Ce mécanisme, qui permet uniquement la transmission théorique du patrimoine, du fait du maintien de l'usufruit par le donateur, pourrait être supprimé. Son coût annuel est estimé entre 2 et 3 milliards d'euros.

Enfin, le dispositif Dutreil permet une exonération de 75 % sur la transmission d'entreprises, sans plafond, sous condition de détention pendant quatre ans. Il bénéficie essentiellement aux plus hauts patrimoines : les biens professionnels représentent plus de 60 % du patrimoine des 0,001 % les plus riches, et la valeur moyenne transmise par pacte dépasse 5 millions d'euros. Le coût est estimé entre 2 et 3 milliards d'euros par an. Leur nombre est en forte hausse depuis quinze ans. Une réforme pourrait allonger la durée de détention obligatoire et exclure les donations en démembrement de propriété, afin de recentrer le dispositif sur son objectif initial.

Limiter l'optimisation de l'imposition des revenus

Entre 2010 et 2023, la part de l'imposition des revenus dans le PIB a augmenté de 1,8 point, contribuant à la hausse des prélèvements obligatoires. Malgré cela, la France reste proche de la moyenne OCDE (9,5 % vs. 8,3 % en 2021), derrière nos principaux partenaires européens (Allemagne, Royaume-Uni, Italie)¹. Ces impositions sont en réalité affaiblies par de nombreux mécanismes d'optimisation fiscale :

– le quotient conjugal, soit l'imposition unique due par le foyer calculée en appliquant le barème de l'impôt sur le revenu (IR) sur la moitié des revenus des deux déclarants et en multipliant l'imposition ainsi obtenue par deux. Cette mesure tend à

défavoriser la personne du couple dont les revenus sont plus faibles, c'est-à-dire les femmes dans environ trois quarts des cas². Son coût budgétaire est estimée par le Conseil des prélèvements obligatoires en 2024 à 13,5 milliards d'euros, dont 5,9 milliards d'euros pour les ménages du dernier dixième, et même à 1,9 milliard d'euros pour ceux du dernier centième. Le plafonnement de cette économie d'impôt à 7 000 euros permettrait de réaliser 1,9 milliard d'euros d'économies, et affecterait uniquement les trois derniers déciles ;

- la transmission du Plan d'épargne retraite (PER) permet une optimisation fiscale importante car elle permet le cumul de la déduction des versements du revenu imposable à l'entrée avec une exonération totale d'impôt sur le capital transmis, les héritiers n'étant pas soumis à l'impôt sur le revenu pour le déblocage de ces sommes. Cette situation favorise principalement les contribuables aisés et affaiblit la progressivité de l'imposition. Pour limiter ces effets, la sortie progressive obligatoire à partir d'un certain âge, comme c'est le cas aux États-Unis, permettrait de recentrer le PER sur sa fonction première, qui est le développement de l'épargne-retraite ;
- le régime de l'apport-cession permet aux très hauts revenus de différer à l'imposition de leurs plus-values en apportant des titres à une holding. En 2021, près de 13 milliards d'euros de plus-values ont été placés en report, presque exclusivement par les 0,01 % les plus riches, générant plus de 4 milliards d'euros d'économies d'impôt annuelles ;
- pour lutter contre ces pratiques, le délai de réinvestissement exigé pourrait être allongé et le report d'imposition rendu proportionnel aux sommes réellement réinvesties, plutôt que de l'accorder automatiquement dès 60 %.

1. *Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus*, Conseil des prélèvements obligatoires, 2024.

2. Mathias André, « L'imposition conjointe des couples mariés et pacés organise une redistribution en direction des couples les plus aisés, dont les effets ont augmenté entre 2012 et 2017 », dans *France, portrait social*, Insee, 2019.

Une réforme de nos institutions pour tourner la page des dérapages et redonner des marges de manœuvre au Parlement

La nécessité de retrouver un équilibre budgétaire et financier pour la France se matérialise par un effort en dépenses, mais aussi la création de nouvelles ressources et autres recettes fiscales. Cependant, **elle doit être accompagnée d'une réforme précise de nos institutions financières de l'État**, qu'elles soient du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif. Ici encore, tout est affaire d'équilibre entre les différents pouvoirs et institutions françaises. À l'inverse de ce qui s'est passé lors des deux derniers quinquennats, le respect des institutions de finances publiques repose sur une application pleine et entière des textes et des compétences de chacune d'entre elles (les institutions).

La situation dégradée et délicate de nos finances publiques appelle à un retour aux fondamentaux pour préserver intactes les marges de manœuvre et l'action politique d'un futur gouvernement de gauche. **Dans une approche progressiste, le sérieux budgétaire doit d'abord s'appuyer sur la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**, formidable réussite administrative présentant de multiples dispositifs et outils permettant une réelle application du sérieux budgétaire.

La LOLF, un outil à réenchanter
politiquement dans
une perspective progressiste

La constitution financière de la France a émergé dans un contexte financier et budgétaire totalement

différent de celui que nous connaissons. Elle est issue d'une période faste sur le plan financier et politique ; la période de cohabitation existait, rendant la situation politique plus claire et non divisée en trois blocs parlementaires poussant à l'instabilité. Une croissance économique robuste était présente. Le pays était mené par un gouvernement socialiste. Le contexte politique était donc totalement différent, voire opposé, à la situation actuelle. D'origine parlementaire et transpartisane, et donc à la hauteur des enjeux du pays – c'est possible –, la LOLF a donc fait l'objet d'un compromis partisan dans l'intérêt général de la France.

Contrairement à l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances « rédigée dans le secret des bureaux du ministère des Finances », la nouvelle « constitution financière de l'État », promulguée le 1^{er} août 2001, exprime, dès les premières discussions entre députés et sénateurs, une double préoccupation : permettre la modernisation de la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement. La volonté de doter la France d'une gestion budgétaire plus efficiente n'était pas nouvelle. Dès 1959 et la première discussion budgétaire tenue dans le cadre de l'ordonnance organique, René Pleven, alors président du Conseil des ministres, rappelle les failles de cette ordonnance : « Dans l'état actuel, je le répète après tous ceux de nos collègues qui sont intervenus au début de cette séance, le contrôle parlementaire des dépenses de 1960 ne sera qu'une apparence et, en réalité, ce sera un escamotage. »

L'ordonnance de 1959 a donc fait l'objet de plusieurs propositions de révision. L'une d'entre elles est à signaler particulièrement et émane de Laurent Fabius et des membres du groupe socialiste et apparentés à l'Assemblée nationale, présentée le 14 mai 1980. Son exposé des motifs est éclairant : « Restaurer le rôle du Parlement en matière de lois de finances [...], élaborer un texte juridiquement et politiquement plus clair et moins contesté. »

Le premier objectif indispensable de modernisation de la gestion budgétaire s'entend donc de la possibilité, par l'établissement d'un nouveau cadre financier pour l'État, de renouveler d'abord les méthodes de travail budgétaire de l'État. Il est intéressant de constater que le début des années 2000 correspond aussi à une période de financiarisation de l'économie mondiale. Ce moment d'hypertrophie des marchés financiers comme moteur de l'économie aboutit à un financement de l'État et des politiques publiques pour une part croissante sur ces marchés financiers. C'est aussi pour répondre aux pressions du *new public management* et de l'objectif, semblant indépassable, de performance financière inspirée des méthodes du secteur privé que les pays de l'OCDE et donc la France à leur suite entament leur mue.

Face à l'émergence du *new public management* rampant et délétère, le gouvernement socialiste oppose un contexte de croissance économique dynamique de 3 % entre 1997 et 2002 avec un pic à 4,1 % en 2000. Sur cette même période, le déficit se réduit de 2,5 points de PIB. Comme chacun le sait, il est toujours plus facile de réformer quand le climat économique et financier est dynamique et porteur. Et seule la gauche a réussi entre 1997 et 2002 puis entre 2012 et 2017 à réduire le déficit de la France¹. La LOLF, dans son émergence et ses discussions, a pu profiter de ce climat favorable et être un outil au service de la gauche de gouvernement.

Le second objectif de la LOLF est également de mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement par trois principales évolutions : redonner à l'autorisation budgétaire toute sa portée ; permettre

un meilleur contrôle par l'accroissement de la lisibilité et la sincérité des documents budgétaires ; et suivre un calendrier permettant l'exercice de la fonction budgétaire tout au long de l'année – du vote du budget prévisionnel à l'évaluation de l'exécution du budget – à travers l'émergence d'un cercle vertueux.

Administrativement, le processus budgétaire a été totalement rénové par le vote à la quasi-unanimité et est un succès manifeste en matière de présentation et de sérieux budgétaire. Le mécanisme de responsabilité des ordonnateurs et des marges de manœuvre associées a abouti à un renouvellement fécond du dialogue budgétaire.

Pourtant, plus de vingt ans après sa promulgation, il est clair que cette procédure administrative de qualité n'a pas permis à la France d'éviter des déficits et une dette excessive ainsi que la responsabilisation du personnel politique et notamment du gouvernement. La pleine réussite administrative qui innerve l'ensemble du travail de préparation des services de l'État n'a pas permis une pleine appropriation politique. La réforme de la LOLF de 2021 avait pour ambition de répondre à cette seconde nécessité et ne l'a pas complètement réussi.

Le budget, acte éminemment politique, ne peut pas rester au stade plat de l'action administrative, il doit être le moyen de l'action progressiste au service de la décision d'ordre politique.

Regagner des marges de manœuvre par une action renouvelée sur le plan national et sur le plan européen

Sur le plan national, l'objectif doit être de rétablir un équilibre entre pouvoirs exécutif et législatif et permettre une approche pluriannuelle marquée juridiquement des finances publiques. L'objectif est de

1. Entre 1998 et 2002, le déficit public est passé sous la barre des 3 % du PIB, et entre 2012 et 2017 il s'est fortement réduit, passant de 5,2 % à 3,4 % du PIB (*Tableau de bord de l'économie française*, Insee).

renforcer encore les pouvoirs du Parlement. Il est vrai que la pratique de la LOLF a renforcé le rôle de l'exécutif surtout lorsque le président dispose d'une majorité absolue au Parlement et en particulier à l'Assemblée nationale. Le rôle joué par le Parlement, en pareille situation, peut se résumer à une chambre d'enregistrement. C'est bien dans ce contexte délicat pour le Parlement à la fin du premier mandat du président Emmanuel Macron qu'a émergé cette volonté de renforcer la constitution financière de la France. Redonner de la force au pouvoir législatif était l'objectif de la réforme de la LOLF en 2021, mais a abouti à un échec.

Néanmoins, le contexte a changé et la réforme de 2021 prend en compte la nécessité du renforcement du pilotage pluriannuel des finances publiques. La dette publique a augmenté de 8,3 points entre 2020 et 2022 du fait de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 et des mesures budgétaires exceptionnelles associées. Sans majorité à l'Assemblée nationale, cette question est redevenue centrale. Devenu visible, le Parlement s'expose et démontre qu'en l'absence de majorité en son sein, le blocage institutionnel devient une réalité. Les parlementaires doivent, à ce titre, s'engager et fournir un effort de responsabilité pour dépasser ces blocages partisans et élaborer des compromis.

La nouvelle LOLF prévoit ainsi que les lois de programmation des finances publiques (LPFP) et les lois de finances définiront à l'avenir les objectifs de dépenses publiques en milliards d'euros, plutôt qu'en points de PIB, avec une évolution en pourcentage. Le contenu des articles liminaires des lois financières est élargi.

Les projets annuels de performances (PAP), qui présentent pour les ministères l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission et alloués à une politique publique, devront se doter d'une trajectoire de performance triennale. En amont du dépôt du projet de loi de finances de l'année, le gouvernement devra justifier devant le Haut Conseil aux finances publiques (HCFP) les éventuels écarts par rapport à la trajectoire pluriannuelle de la LPFP.

Le nerf de la guerre continue d'être la trajectoire des finances publiques qui a dérapé ces trois dernières années. La prévision doit être renforcée afin de permettre de retrouver des marges de manœuvre.

Par ailleurs, l'une des principales évolutions souhaitées par les députés portant l'initiative législative était l'accent mis sur l'évaluation d'abord parlementaire puis gouvernementale, notamment autour de la figure du Printemps de l'évaluation et de la loi de règlement, dont le nom, à cette occasion, a été renoué pour marquer le changement de son ambition.

Sur le plan européen, la France doit reprendre la main sur la réforme des finances publiques, notamment au regard des critères d'évaluation de la dette et du déficit publics. Cela doit être reconstruit autour d'une redéfinition des critères de dette et de déficit public. La réforme du cadre de gouvernance budgétaire de l'Union européenne a pris la forme d'une nouvelle obligation qui ne semble pas aller dans le sens que la France doit porter. Depuis le 30 avril 2024, les États membres doivent désormais, notamment, élaborer un Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) couvrant quatre à cinq ans, détaillant une trajectoire pluriannuelle des dépenses publiques nettes et les réformes et investissements prévus pour relever les défis identifiés dans le cadre du Semestre européen. Par trois actes législatifs adoptés par le Conseil et approuvés par les États membres, l'Union européenne a défini des objectifs visant à assurer la santé des finances publiques par des mesures préventives, telles que la trajectoire de référence fixée par la Commission européenne et une période d'ajustement budgétaire de quatre ans. Elle prévoit également des mécanismes pour corriger les dettes et déficits publics excessifs dans le cadre de la procédure pour déficit excessif. Le premier PSMT français (2025-2029) – remplaçant le programme de stabilité et le programme national de réforme pour plus de clarté – a ainsi été présenté par la direction générale du Trésor à l'automne 2024. La difficulté à réduire la dette et le déficit de la France a eu pour conséquence l'ouverture par la Commission d'une procédure pour déficit excessif depuis le 26 juillet 2024.

Si l'effort de sérieux budgétaire est à promouvoir, la trajectoire, hors du commun et hors du sens commun détaillé dans le PSMT en 2025, conduit la France à s'infliger un ajustement à hauteur de 40 milliards d'euros, ce qui est orthogonal au regard de la croissance atone de la France et du déploiement en cours de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE). Cette trajectoire basée uniquement sur des

efforts en dépense paraît une fois de plus aller à l'encontre d'une exigence nécessaire pour mener efficacement des politiques publiques de qualité.

Renforcer les outils budgétaires et leur efficacité par une approche progressiste

Un vote politique sur une information complète et claire

Le sérieux budgétaire doit s'exprimer par la figure d'un travail budgétaire à coûts complets que ce soit de la part du gouvernement et du Parlement. Il est impossible de réduire le déficit et la dette si l'État dans son ensemble n'est pas capable de maîtriser l'ensemble des flux financiers malgré leur nature différente. En effet, les marges de manœuvre politiques et donc de décision budgétaire ne peuvent être existantes qu'en présence d'une information consolidée.

Aujourd'hui, les dépenses publiques prennent des formes très différentes : budgétaires, fiscales, ressources affectées, subventions, fonds de concours, prélèvements sur recettes notamment. Cette information consolidée est présentée, depuis la réforme de 2021, dans une annexe appelée « état F ». Le vote par mission et à l'échelle seule des crédits budgétaires n'offre donc pas une photographie complète du périmètre d'action de certaines politiques publiques.

L'exemple du ministère de l'Écologie est, à ce titre, particulièrement prégnant. Si, facialement, les dépenses budgétaires consacrées au ministère de l'Écologie semblent plutôt limitées au regard des ambitions légitimes de ce ministère, il est possible dans une analyse à coûts complets de remarquer la très forte dépense fiscale, souvent brune, que supporte cette politique publique ou du moins le ministère censé porter cette politique publique de durabilité.

Il est essentiel de transformer l'information administrative complète de l'« état F » en une discussion politique concrétisée par un choix politique réel orienté et proposé par le gouvernement et voté par le Parlement. L'existence d'un Parlement hétéroclite et

l'impossibilité d'établir une majorité absolue stable renforcent cette nécessité. Demain, cette information et consolidation de dépenses complète, comprenant les crédits budgétaires, mais aussi l'ensemble des moyens globaux alloués à une mission et donc à une politique publique, doit devenir l'unité de vote au Parlement du budget.

Donner plus de moyens de contre-expertise au Parlement en lui adjoignant une direction du budget propre sur le modèle du Congressional Budget Office états-unien

Le rééquilibrage des pouvoirs entre législatif et exécutif rend toute son acuité à l'exigence d'un Parlement renforcé en matière de compétences. Le gouvernement prépare pendant neuf mois son budget, mettant à contribution les directions des affaires financières de chacun des ministères et une direction d'état-major dédiée : la direction du budget. Pour poursuivre la recomposition des équilibres politiques entre pouvoirs constitutionnels, les services de l'Assemblée nationale pourraient se doter d'une équipe budget dédiée, renforcée au-delà des seuls administrateurs des commissions et de celui dédié au président de la commission des finances. L'exemple des États-Unis est à ce titre éclairant. Le Congrès dispose d'une direction de fonctionnaires dédiés à la contre-expertise sur le budget de l'État fédéral. La Constitution des États-Unis donne le pouvoir budgétaire au Congrès et non au gouvernement fédéral.

Depuis la loi de 1974 sur le budget, sous la présidence de Richard Nixon (1969-1974), le Congrès doit adopter une résolution budgétaire annuelle qui a une portée budgétaire, mais aussi politique et qui a le mérite de s'établir comme un moyen d'indépendance pour le Congrès. C'est aussi cette résolution qui justifie une administration dédiée préparant pour le Congrès le texte budgétaire : le Congressional Budget Office (CBO), une direction du budget dépendant totalement du Congrès. Lorsqu'il débat du budget, le Congrès a un choix à effectuer : discuter comme base du débat de sa résolution ou recourir à la proposition du président, lui-même accompagné par sa propre direction du budget, l'Office of management and Budget (OMB).

Composé de 235 agents (soit l'équivalent de la direction du budget française), le CBO se compose de huit divisions et a pour mission de fournir au Congrès des informations financières neutres. Ces informations sont les fondements de la capacité du Congrès d'évaluer le budget du président et de préparer la résolution budgétaire. Les moyens importants conférés au Congrès lui permettent, *via* le CBO, la publication très régulière de documents d'évaluation. Par exemple, le rapport annuel sur le budget du président permet au Congrès, à partir des prévisions économiques du CBO, d'apprécier la sincérité de la trajectoire financière du budget fédéral, notamment en matière de déficit et de hausses d'impôts. Le Congrès peut également, par une revue mensuelle, informer le public sur l'évolution du budget. En France, la Cour des comptes exerce ce rôle par son rapport annuel notamment, mais demeure une autorité administrative et non politique. Il s'agit bien ici d'organiser un contre-pouvoir budgétaire à travers l'existence de moyens nouveaux importants pour que le Parlement joue son rôle politique de façon pleine et entière. D'ailleurs, il est intéressant de noter que contrairement au reste des fonctionnaires états-uniens, confrontés au *spoils system*, les fonctionnaires du CBO demeurent, malgré les alternances politiques, sur un modèle proche de celui qui a cours en France.

Renforcer les pouvoirs du HCFP et le rattacher au Parlement

Nous avons déjà eu l'opportunité à travers une note précédente de nous exprimer sur la nécessité de renforcer les pouvoirs du HCFP, notamment dans l'aspect prévisionnel et de l'analyse des trajectoires financières et économiques¹. Ce rapport reprend à son compte ses conclusions, mais propose de rattacher le HCFP au Parlement afin de donner à cet expert de la prévision que doit être le HCFP une assise plus politique et une participation plus forte à l'équilibre des pouvoirs financiers.

Responsabiliser les ministres : faire du Printemps de l'évaluation un moment clef pour les ministres devant venir s'expliquer lors d'auditions de responsabilité

La capacité du pouvoir politique à se saisir des outils de la LOLF nécessite l'existence d'une responsabilité qui doit aller au-delà de la seule responsabilité administrative des fonctionnaires en charge des programmes. D'ailleurs, cette responsabilité administrative ne fait pas l'objet d'une quelconque sanction en cas de manquement d'un fonctionnaire, si la gestion du programme dont il a la charge fait l'objet d'un questionnement voire d'un constat d'un manque d'efficacité. Le modèle britannique d'évaluation constitue une source de référence pour accroître l'intérêt que les membres du gouvernement devraient porter à l'évaluation des politiques publiques. Les Britanniques ne connaissent pas de contrôle juridictionnel portant sur les finances publiques. L'administration du Trésor est donc accompagnée dans ses contrôles financiers par le Parlement. Ce dernier s'appuie sur un personnage clef : le contrôleur et auditeur général assisté par le bureau national d'audit (NAO) créé en 1983. Le contrôleur et auditeur général bénéficie d'une « totale liberté pour exercer ses fonctions ». Les travaux de ce contrôleur alimentent la puissante Commission parlementaire des comptes publics (Public Account Committee – PAC). Le principal atout de cette commission réside dans son pouvoir d'entendre toute personne, en particulier des membres de l'administration, mais aussi les ministres. Les travaux et les auditions de la PAC sont médiatisés suivis par l'opinion publique. À titre d'exemple, en 2011, la PAC a dénoncé l'échec du gouvernement dans sa tentative de rénover les systèmes informatiques du National Health Service (NHS) en Angleterre. Par le biais de cette commission, le pouvoir parlementaire de contrôle de l'action du gouvernement est donc bien visible.

Les responsables politiques doivent être comptables de leur action budgétaire et financière. Le manque

1. Simon-Pierre Sengayrac, *Déficit, dette : une voie progressiste pour redresser les finances publiques*, Fondation Jean-Jaurès, 23 janvier 2025.

de débat sur l'évaluation et l'absence de risque pour leur carrière politique amènent sans doute les acteurs politiques français à ne pas être assez sérieux sur le coût de leurs décisions.

Créer une loi de financement des collectivités territoriales

Cette proposition n'est pas nouvelle et est partagée dans les rangs de plusieurs groupes politiques au Parlement. La création d'une loi de financement des collectivités territoriales a été proposée, notamment, dans le rapport Lambert-Malvy d'avril 2014¹.

Les dépenses (et les recettes) des collectivités territoriales représentent le troisième pilier des finances publiques de la France. Cependant, c'est le seul pilier qui n'a pas de loi de finances/financement particulière et donc de cadre retraçant les prévisions de recettes et de dépenses contrairement aux finances de l'État et de la sécurité sociale. En faire un sujet à part entière pourrait permettre une plus grande efficacité du débat politique, notamment sur la compensation financière des transferts de compétences des collectivités territoriales dans le temps. Un débat budgétaire séparé est essentiel à la progression des échanges et face aux évolutions politiques. La décentralisation ne peut s'arrêter à mi-chemin. La clarification politique de l'organisation décentralisée de la France doit aussi s'épanouir dans le lit budgétaire.

Cette loi doit, dans le respect de l'article 72 de la Constitution, permettre dans un premier temps de retracer l'ensemble des relations financières des collectivités territoriales avec l'État. Le respect des principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales doit ainsi franchir une nouvelle étape sur le plan procédural et budgétaire.

Le groupe socialiste, et notamment le sénateur Éric Kerrouche, avait posé les bases d'une telle loi de financement. Chaque proposition de loi de financement des collectivités territoriales (PLFCT) serait divisée en deux parties traitant, d'une part, des ressources des collectivités territoriales et de leurs groupements et, d'autre part, d'un objectif de dépenses visant en particulier à définir, de manière pluriannuelle, les grands enjeux de l'investissement local en France sans pour autant contraindre les collectivités dans leur autonomie de gestion.

Plus que l'outil, ce sont donc bien les acteurs politiques qui ont échoué à se saisir de la LOLF comme outil de régulation budgétaire. Le politique doit pouvoir bénéficier de marges de manœuvre financières pour conduire son action. La dépendance à l'égard des marchés financiers ainsi que les contraintes associées à un niveau élevé de dette et de déficit imposent aux décideurs progressistes d'adopter une gestion budgétaire rigoureuse, conformément aux principes défendus par Pierre Mendès France.

1. Voir la proposition 48 dans Alain Lambert et Martin Malvy, « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun », Vie publique, avril 2014.

Conclusion

Le prochain gouvernement devra proposer un nouveau budget pour 2026. Loin des arbitrages austéritaires du gouvernement Bayrou, **la trajectoire budgétaire proposée dans ce rapport assurerait un équilibre entre réduction du déficit et justice sociale**. Le déficit public serait ramené à 3 % du PIB en une dizaine d'années. Des priorités en matière de dépenses seraient définies sur un nombre

réduit de politiques publiques d'avenir : l'environnement, la sécurité, l'enseignement et la recherche, et la sphère sociale. Ces priorités seraient financées par des économies de 14 milliards d'euros et une hausse ciblée de la fiscalité de 22 milliards d'euros. Les efforts seraient pour l'essentiel assurés par les ménages aisés et les grandes entreprises, dans un souci de justice sociale.

Table des matières

- 01 Introduction

- 03 La nécessité de retrouver un équilibre budgétaire sans dégrader la situation des plus vulnérables

- 07 Des économies gages d'une plus grande efficacité de la dépense
- 08 Un plafonnement des aides versées aux entreprises
- 08 Réduire le coût de politiques injustes et inefficaces
- 09 Réduire les dépenses sociales inéquitables ou inefficaces

- 11 Une fiscalité plus juste et en cohérence avec nos objectifs prioritaires de politiques publiques
- 12 Rationaliser les dépenses fiscales
- 14 Réduire les mécanismes d'optimisation fiscale des plus aisés

- 16 Une réforme de nos institutions pour tourner la page des dérapages et redonner des marges de manœuvre au Parlement
- 16 La LOLF, un outil à réenchanter politiquement dans une perspective progressiste
- 17 Regagner des marges de manœuvre par une action renouvelée sur le plan national et sur le plan européen
- 19 Renforcer les outils budgétaires et leur efficacité par une approche progressiste

- 22 Conclusion

Reconnue d'utilité publique dès sa création, la Fondation Jean-Jaurès est la première des fondations politiques françaises. Elle est présidée par **Jean-Marc Ayrault**.

Indépendante, européenne et sociale-démocrate, elle se veut depuis plus de trente ans un lieu de réflexion, de dialogue et d'anticipation.

La collection des « Rapports », dirigée par **Laurent Cohen** et **Jérémy Peltier**, répond à l'ambition de faire naître analyses pertinentes et propositions audacieuses, mais aussi de mettre cette production intellectuelle et politique au service de tous.

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes - 75009 Paris

www.jean-jaures.org

Derniers rapports et études :

09_2025 : Des écrans et des craintes ? À la rencontre de trente Français pour parler tech
François Backman, Marie-Virginie Klein

09_2025 : Droit à l'avortement en Amériques. Résistances, régulations et perspectives politiques
Maya Laurens (coord.)

09_2025 : La roue de la fortune. Constitution et transmission des patrimoines dans la France contemporaine
Jérôme Fourquet, Marie Gariazzo, Sylvain Manternach

08_2025 : Le vote pour tous. Comment mobiliser la société pour défendre une démocratie plus inclusive
Dorian Dreuil et Clémence Pène (coord.)

07_2025 : Brutalité : code source de notre époque
Lennie Stern

07_2025 : Le service public à l'épreuve de l'intelligence artificielle
Émilie Agnoux, Johan Theuret (coord.)

06_2025 : La « troisième gauche ». Enquête sur le tournant post-sociétal de la gauche européenne
Renaud Large (coord.)

06_2025 : Employés à domicile : connaître et reconnaître
Agathe Cagé, Serge Da Mariana, Édouard Lecerf, Leïla Hicheur

06_2025 : Solidarité internationale : la lucidité des Français
Hakim El Karoui, Gilles Finchelstein, Hervé Le Bras, Rémy Rioux

06_2025 : Brèves d'Olympe, et autres souvenirs de Paris 2024
Pierre Brémond

-  [fondationjeanjaures](https://www.facebook.com/fondationjeanjaures)
-  [@j_jaures](https://twitter.com/@j_jaures)
-  [fondation-jean-jaures](https://www.linkedin.com/company/fondation-jean-jaures)
-  www.youtube.com/c/FondationJeanJaures
-  [fondationjeanjaures](https://www.instagram.com/fondationjeanjaures)
-  [fondationjeanjaures](https://www.soundcloud.com/fondationjeanjaures)
-  [fondationjjaures.bsky.social](https://bsky.app/profile/fondationjjaures.bsky.social)
-  bit.ly/4g6UANC

Abonnez-vous !



www.jean-jaures.org

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS