

ACTU' **CONCOURS** *LES INTROS*



Roma **Beaufret**
Maxime **Boutron**

INTRODUCTION **AUX FINANCES** **PUBLIQUES**

- ▶ Les fondamentaux économiques et juridiques
- ▶ Les éléments d'arbitrage politique
- ▶ Chiffres et données récents



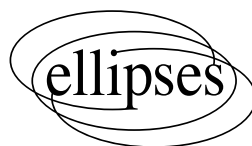
Actu'
CONCOURS
LES INTROS

collection dirigée par Julien Sorin

Introduction aux finances publiques

Roma Beaufret

Maxime Boutron



Collection
Actu' CONCOURS
LES INTROS

Retrouvez tous les titres de la collection
sur www.editions-ellipses.fr



Les opinions soutenues dans cette collection n'engagent
que les auteurs et en aucun cas les institutions au sein desquelles
ils exercent leurs activités.

Conception graphique couverture : Éric VIGIER

Conception graphique intérieur : Aline DEVILLARD

Mise en pages : Soft Office

ISBN 9782340-115590

Dépôt légal : septembre 2026

©Ellipses Édition Marketing S.A.

8/10 rue la Quintinie 75015 Paris



Le Code de la propriété intellectuelle et artistique n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale, ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.editions-ellipses.fr

Sommaire

Leçon 1.	Pourquoi étudier les finances publiques ?	5
Leçon 2.	Quels sont les grands principes qui encadrent les prélèvements obligatoires ?	28
Leçon 3.	La gouvernance des finances publiques est-elle dépassée ?	42
Leçon 4.	Comment sont votées et exécutées les dépenses publiques ?	69
Leçon 5.	La fiscalité directe des personnes physiques et morales : taxe-t-on de manière juste et efficace ?	88
Leçon 6.	Les relations entre l'administration fiscale et les contribuables : la lutte contre la fraude est-elle équilibrée ?	115
Leçon 7.	Les relations financières entre l'État et les collectivités sont-elles trop complexes ?	123
Leçon 8.	Le modèle social français est-il caduc ?	144
Leçon 9.	La fiscalité indirecte et la fiscalité incitative – faut-il aller plus loin dans un objectif de rendement et/ou de transition écologique ?	163
Leçon 10.	L'Union européenne a-t-elle une force de frappe budgétaire suffisante ?	183
Leçon 11.	Quels sont les nouveaux défis de la fiscalité ?	195
Leçon 12.	Le contribuable en a-t-il pour son argent ?	206

Pourquoi étudier les finances publiques ?

Introduction : comprendre les finances publiques pour éclairer l'action publique

Les finances publiques occupent une place centrale dans le fonctionnement des États modernes. Elles structurent l'action des pouvoirs publics, traduisent les choix collectifs en chiffres, et révèlent, dans leur construction comme dans leur exécution, les tensions et les arbitrages inhérents à toute société démocratique. Pour cette raison, il est indispensable, d'en proposer un **panorama général, exhaustif et problématisé**, qui permette d'en comprendre les enjeux contemporains.

Une entrée globale et critique dans l'univers des finances publiques

Les finances publiques ne se réduisent pas à des données chiffrées ou à des règles comptables : elles sont au cœur des débats sur le rôle de l'État, la justice sociale, la performance de l'action publique et la soutenabilité de la dépense publique. Comprendre les finances publiques, c'est donc comprendre **comment l'État arbitre entre ses ambitions et ses contraintes**, entre les besoins sociaux et les ressources disponibles, entre les impératifs économiques et les choix politiques.

Ce manuel propose une **vue d'ensemble générale** des finances publiques contemporaines : leur périmètre, leurs fonctions, leurs grands équilibres, ainsi que les défis majeurs auxquels elles sont confrontées (vieillesse démographique, transition écologique, endettement public, complexité croissante des règles européennes et nationales...). Elle vise à poser les premières bases nécessaires pour saisir la manière dont les finances publiques encadrent et conditionnent toutes les politiques publiques.

Une approche conceptuelle et pluridisciplinaire

Les finances publiques ne peuvent être pleinement appréhendées sans mobiliser un **cadre théorique pluridisciplinaire**. L'économie fournit les outils d'analyse des effets macroéconomiques et incitatifs des dépenses et des prélèvements ; le droit précise les règles de légitimité, de procédure et de

responsabilité encadrant l'action publique; l'histoire permet de comprendre l'évolution des systèmes budgétaires et fiscaux dans la durée; la sociologie, enfin, éclaire les rapports entre les institutions financières, les citoyens et les groupes d'intérêt.

Cette diversité d'approches permet de dépasser une vision technique ou strictement comptable de la gestion publique. Elle offre au contraire une lecture critique et enrichie du rôle des finances dans la régulation sociale, le pilotage de l'économie, et l'organisation du pouvoir.

Le financement comme condition de toute politique publique

Toute politique publique – qu'il s'agisse d'éducation, de santé, de sécurité ou de transition écologique – a un coût. Elle suppose des **dépenses** définies, autorisées, exécutées et contrôlées selon des règles précises. Elle suppose aussi des **recettes**, issues des prélèvements obligatoires ou de l'emprunt, qui sont elles-mêmes porteuses de choix sociaux et économiques fondamentaux.

Les finances publiques ne sont donc pas une question « à côté » des politiques publiques, mais leur **condition d'existence même**. Le processus budgétaire, de la prévision à l'exécution, jusqu'au contrôle a posteriori, structure toute l'action publique. Il en détermine la portée, la temporalité, l'efficacité et la légitimité.

Objectif du manuel

Ainsi, l'ambition de ce manuel est de **donner au lecteur les clés d'analyse, les repères juridiques et économiques, et les outils critiques** pour comprendre le rôle des finances publiques dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Il s'adresse à tous ceux – étudiants, professionnels, citoyens – qui souhaitent saisir les mécanismes réels du financement public et les grands enjeux contemporains qui y sont liés.

Programme abordé

En douze leçons, ce manuel projette d'aborder :

- **Les grands jalons des finances publiques** : la situation et perspectives des finances publiques, les grands principes des prélèvements obligatoires, la gouvernance des finances publiques ;
- **La fabrique et la pratique budgétaire** : la fabrique des lois et l'exécution budgétaire, le rôle et les marges de manœuvre des gestionnaires, les logiques d'efficacité et d'efficience, les règles de comptabilité, le contrôle des finances publiques ;

- **Les fondamentaux des finances publiques** : la fiscalité des personnes physiques et morales, les relations entre l'administration fiscale et les contribuables, les flux financiers entre les administrations publiques (État, collectivités, sécurité sociales), les finances locales et les finances sociales ;
- **Les perspectives et défis contemporains des finances publiques** : consommation et environnement, les finances publiques européennes, les nouveaux défis de la fiscalité : quelles réformes ?, la question de la qualité du service rendu pour les impôts et de la redéfinition permanente des besoins.

La présente leçon revient d'abord sur les concepts fondamentaux et le périmètre des finances publiques françaises avant d'aborder l'histoire des finances publiques et les grands éléments d'analyse que fournit l'économie politique sur la politique budgétaire et fiscale et enfin présente la situation et les perspectives des finances publiques françaises.

■ Concepts fondamentaux et périmètre des finances publiques françaises

Le solde public est composé du solde conjoncturel et structurel

Le solde public **correspond** à la différence entre recettes publiques et dépenses publiques.

Le solde **conjoncturel** correspond à la part du solde budgétaire qui varie en fonction de la conjoncture économique, c'est-à-dire de la situation économique à court terme (croissance, récession, cycles économiques).

- Quand l'économie est en bonne santé (croissance), les recettes fiscales augmentent naturellement (plus d'impôts, moins de dépenses), ce qui améliore le solde ;
- À l'inverse, en période de ralentissement ou de crise, les recettes diminuent et les dépenses sociales augmentent, ce qui dégrade le solde budgétaire.

Le **solde conjoncturel** reflète donc l'effet temporaire des fluctuations économiques sur les finances publiques.

Le solde **structurel**, lui, vise à mesurer la position budgétaire d'un État **corrigée des effets du cycle économique et des mesures exceptionnelles ou temporaires**. Autrement dit, c'est le solde « corrigé » des variations économiques passagères, qui montre la situation « réelle » et durable des finances publiques, indépendamment des cycles économiques. Il reflète les choix de politique budgétaire, les déséquilibres fondamentaux, et la soutenabilité à long terme des finances publiques. Le **solde structurel** est un indicateur clé de la soutenabilité des finances publiques.

$$\text{Solde structurel} = \text{Solde effectif} - \text{Composante conjoncturelle} - \text{Mesures exceptionnelles}$$

La composante conjoncturelle reflète l'impact du cycle économique (croissance, récession) sur le solde budgétaire. On estime cette composante à l'aide de l'**écart de production** (*output gap*) et des **élasticités budgétaires** :

$$\text{Composante conjoncturelle} = \text{Sensibilité budgétaire} \times \text{Écart de production}$$

- **Sensibilité budgétaire** : réaction des soldes publics à un écart de croissance ;
- **Écart de production** : différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel (exprimé en % du PIB potentiel).

Les mesures exceptionnelles ou temporaires sont les mesures non récurrentes (par exemple, privatisations, recettes fiscales ponctuelles). On les retranche car elles ne reflètent pas la tendance de long terme.

Cette distinction entre solde conjoncturel et structurel est centrale car elle permet aux décideurs et aux analystes de distinguer ce qui relève d'une conjoncture temporaire de ce qui relève de déséquilibres budgétaires durables. Par exemple, un déficit important en période de récession peut être surtout conjoncturel, tandis qu'un déficit persistant en période de croissance révèle un problème structurel.

Solde budgétaire en France et décomposition

Année	Solde effectif (% PIB)	Solde structurel (% PIB)	Solde conjoncturel (% PIB)
2023	-5,5 %	-5,1 %	-0,4 %
2024 (p)	-56,80 %	-5,35 %	-0,5 %
2025 (p)	-5,4 %	-4,7 %	+0,7 %

p = prévision

Source : documents budgétaires PLF 2025/LPFP et estimations du gouvernement.

La dette et la charge de la dette

La dette publique désigne **l'ensemble des emprunts contractés par les administrations publiques qui ne sont pas encore remboursés**. La charge de la dette **désigne** le montant total des intérêts versés chaque année par les administrations publiques **pour rémunérer les emprunts qu'elles ont contractés**. Elle ne comprend ni le remboursement du capital emprunté, ni les nouveaux emprunts, mais uniquement le coût financier du service de la dette. La charge de la dette dépend de trois facteurs principaux : (i) le stock de dette (plus la dette est élevée, plus la charge peut l'être), (ii) le niveau des taux d'intérêt (déterminé

sur les marchés financiers) et (iii) la structure des emprunts (durée, indexation, rythme de remboursement).

La dette publique s'établit à **3 482,2 milliards d'euros**, d'après la dernière publication de l'INSEE au troisième trimestre 2025, soit **117,4 % du PIB**. La dette continue d'augmenter, avec la France désormais **troisième plus endettée de l'UE** en % du PIB après la Grèce et l'Italie.

La dette française est détenue par une grande diversité d'investisseurs, tant géographique, 25 % français, 25 % BCE, 25 % investisseurs zone Euro, 25 % investisseurs Hors ZE, qu'en termes de profil (assureurs, banques, fonds de pension).

En 2025, selon l'Agence France Trésor, la charge de la dette de l'État français a atteint **53,5 milliards d'euros** en comptabilité nationale, un niveau en hausse à cause de la remontée des taux. En 2026, elle pourrait dépasser **77,4 milliards d'euros**, soit 2,5 points de PIB.

Le périmètre des finances publiques

Les **administrations publiques (APU)** regroupent l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou de redistribuer les revenus. Leur activité est essentiellement financée par des ressources publiques (impôts, cotisations sociales, transferts). En comptabilité nationale, les APU sont subdivisées en trois sous-secteurs :

1. APUC – Administrations publiques centrales

Les APUC correspondent à l'État au sens large, incluant :

- **L'État central** (ministères, préfectures...);
- **Les organismes divers d'administration centrale (ODAC)** : établissements publics nationaux (ex. : CNRS, Météo-France, universités, ANR);
- **Certains fonds ou agences** (comme France Compétences ou l'Agence de financement des infrastructures de transport).

Leur fonction est de définir et exécuter les grandes orientations de la politique nationale (budget de l'État, lois de finances, etc.).

2. ASSO – Administrations de Sécurité sociale

Les ASSO englobent les entités chargées de la gestion de la **protection sociale** :

- **Régimes obligatoires de base** : CNAM (caisse nationale d'assurance maladie), CNAV (caisse nationale d'assurance vieillesse), CNAF (caisse nationale des allocations familiales), etc. ;
- **Organismes complémentaires** obligatoires (sous certaines conditions) ;
- **Organismes gérant les régimes d'assurance chômage** (ex. : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'Industrie et le commerce (Unédic)) ;
- **Hôpitaux publics** (en tant qu'établissements publics de santé).

Leur fonction est de gérer les prestations sociales (retraite, santé, famille, chômage), avec des ressources principalement issues des **cotisations sociales** et des **impôts affectés** (CSG notamment).

3. APUL – Administrations publiques locales

Les APUL couvrent les **collectivités territoriales** et leurs établissements publics :

- **Communes, départements, régions**, collectivités d'outre-mer ;
- **Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre** (métropoles, communautés de communes...);
- **Établissements publics locaux** : collèges, lycées, caisses des écoles, etc.

Leur fonction est de mettre en œuvre des politiques publiques locales (éducation, voirie, action sociale, urbanisme...), financées par la fiscalité locale, les transferts de l'État et l'emprunt.

Les comptabilités publiques

La comptabilité publique est un ensemble de dispositifs qui permet de retracer, de contrôler et d'analyser les opérations financières des administrations publiques. Elle poursuit plusieurs objectifs : garantir la transparence des finances publiques, assurer le respect des autorisations budgétaires votées par les assemblées, permettre une bonne gestion des ressources publiques et fournir une information fiable aux citoyens, aux décideurs politiques, aux institutions de contrôle et aux partenaires internationaux. Pour répondre à ces multiples finalités, les administrations publiques utilisent **trois types principaux de comptabilité** : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale, et la comptabilité nationale.

La **comptabilité budgétaire** est la plus ancienne et la plus étroitement liée à la logique parlementaire. Elle permet de suivre l'exécution de la loi de finances (ou du budget dans les collectivités territoriales), c'est-à-dire la manière dont les crédits votés par le Parlement sont utilisés. Cette comptabilité repose sur une logique d'autorisations : le Parlement accorde au gouvernement des plafonds de dépenses (les crédits) qu'il ne peut dépasser. Elle permet donc un contrôle politique et juridique de l'utilisation des deniers publics. La comptabilité budgétaire est construite selon une logique de gestion annuelle et administrative, dans laquelle on enregistre les engagements, les ordonnancements et les paiements des dépenses, ainsi que la perception des recettes. Elle joue un rôle essentiel dans le pilotage de l'action publique et dans la reddition des comptes devant les assemblées.

La **comptabilité générale**, aussi appelée comptabilité patrimoniale, s'inspire des règles de la comptabilité privée et vise à donner une image fidèle de la situation financière de l'administration. Elle repose sur la logique des droits constatés : une opération est enregistrée lorsqu'elle génère un droit ou une

obligation, indépendamment du moment où le paiement est effectué. Cette comptabilité permet d'évaluer le patrimoine de l'État (actifs et passifs), de mesurer les résultats d'une année (excédent ou déficit), et de renforcer la transparence financière. Depuis la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, l'État produit chaque année un bilan, un compte de résultat et des annexes, comme une entreprise. Cette comptabilité est essentielle pour améliorer la gestion financière et pour renforcer la responsabilisation des gestionnaires publics.

La **comptabilité nationale**, enfin, répond à une tout autre logique. Elle est construite à partir de normes internationales notamment le Système Européen de Comptes (SEC) et permet de mesurer la situation macroéconomique de l'ensemble des administrations publiques. Cette comptabilité est utilisée notamment pour calculer les grands agrégats économiques comme le déficit public, la dette publique ou le produit intérieur brut (PIB). Elle permet de suivre la position des finances publiques au regard des critères européens et de comparer les États membres de l'Union européenne sur une base homogène. En France, la comptabilité nationale est produite par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et elle repose également sur une logique de droits constatés, mais avec des retraitements spécifiques pour se conformer aux règles européennes.

Ces trois comptabilités publiques ne s'opposent pas : elles sont **complémentaires**. Chacune poursuit des objectifs spécifiques, s'adresse à des usagers différents et utilise des conventions comptables qui lui sont propres. La comptabilité budgétaire permet de vérifier que les autorisations du Parlement sont respectées. La comptabilité générale donne une image fidèle de la situation patrimoniale et des résultats de l'administration. La comptabilité nationale fournit une vision agrégée, normalisée et comparative de l'ensemble des administrations publiques dans un cadre européen et international. La coexistence de ces comptabilités constitue un gage de transparence, de rigueur et de bonne gouvernance financière.

Mesurer la croissance des dépenses et des recettes

Pour évaluer l'évolution des finances publiques, il est essentiel de mesurer la croissance des dépenses et des recettes tant en **valeur nominale** qu'en **volume**, c'est-à-dire en corrigeant les effets de l'inflation à l'aide de l'indice des prix à la consommation (IPC). Cette distinction permet d'identifier la progression réelle des agrégats budgétaires et d'en apprécier l'impact économique. Une autre approche courante consiste à rapporter ces dépenses et recettes au **produit intérieur brut (PIB)** afin de mesurer leur poids relatif dans l'économie selon l'évolution de la croissance.

Dépenses publiques sur les dernières années

	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p)
Dépenses publiques en % de PIB	61 %	58,8 %	56,47 %	56,64 %	56,87 %	56,8

Source : Insee et loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

Mesurer la répartition des dépenses

• Répartition par nature économique des dépenses

La nature décrit le **type de dépense**, indépendamment de sa finalité.

Principales natures de dépenses :

- **Dépenses de personnel** : rémunérations, cotisations sociales employeurs (forte part dans l'État et les collectivités) ;
- **Dépenses de fonctionnement** : achats courants, loyers, fournitures, entretien...
- **Dépenses d'investissement (formation brute de capital fixe)** : infrastructures, équipements, dépenses en capital ;
- **Prestations sociales** : allocations familiales, retraites, indemnités chômage (majeure partie des ASSO) ;
- **Intérêts de la dette** : charges financières liées à l'endettement ;
- **Transferts et subventions** : versements à d'autres administrations, aides économiques.

Répartition par nature des dépenses publiques sur base 100 en valeur

	2007	2011	2015	2019	2024
Masse salariale	23	23	22	22	22
Consommations intermédiaires	9	9	9	9	10
Prestations sociales en espèces	33	33	34	35	34
Prestations sociales en nature	10	11	11	11	11
Formation brute de capital fixe	8	8	7	8	8
Intérêts	5	5	4	3	3
Subventions et transferts	8	8	10	9	12
Autres	4	3	3	3	1
Total	100	100	100	100	100

Source : Insee, 2025.

• Répartition par fonction (COFOG)

La **classification fonctionnelle** (COFOG : Classification of the Functions of Government, élaborée par la division des statistiques des Nations unies) regroupe les dépenses selon **leur finalité**. Ces données publiées par Eurostat/INSEE vont généralement jusqu'en **2023**, avec estimations 2024/2025.

Exemples de fonctions principales :

- **Protection sociale** : retraites, santé, famille, chômage (dominée par les ASSO) ;
- **Affaires économiques** : soutien à l'économie, transports, énergie ;
- **Éducation** : écoles, collèges, lycées, universités (partagée entre État et collectivités) ;
- **Santé** : hôpitaux publics, soins remboursés ;
- **Défense et sécurité** : armée, police, gendarmerie, justice (relevant de l'État) ;
- **Services généraux** : fonctionnement des institutions publiques, relations extérieures ;
- **Environnement, logement, culture, sport...**

Cette approche met en lumière **les priorités politiques** en matière de dépense publique.

Fonction COFOG	France	Union européenne (UE-27)
Protection sociale	32,3	26,5
<i>dont retraites</i>	14,5	11,8
<i>santé & maternité</i>	11,7	10,0
<i>famille</i>	2,3	1,9
<i>chômage</i>	1,6	1,2
<i>exclusion sociale</i>	1,3	1,0
<i>aides personnelles au logement</i>	0,7	0,3
Logement & équipements collectifs (aides à la pierre)	1,3	1,2
Enseignement	5,0	4,7
Loisirs, culture et culte	1,5	1,2
Protection de l'environnement	1,0	0,8
Affaires économiques	6,3	5,8
<i>dont transports</i>	2,2	2,5
<i>dont énergie</i>	0,9	0,9

Fonction COFOG	France	Union européenne (UE-27)
Sécurité intérieure et justice	1,7	1,7
Défense	1,8	1,3
Recherche fondamentale	0,7	0,7
Services publics généraux	3,7	3,4
Intérêts de la dette publique	1,8	1,8
Total des dépenses publiques	57	49

Source : Insee/Eurostat, 2025.

De façon marquée, la protection sociale domine nettement les dépenses en France et dans l'UE, mais elle est plus élevée en France d'environ 5 points de PIB.

Conseils pour approfondir

- Lecture des rapports de la Cour des comptes, du Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan, des rapports Trésor-Eco et de l'INSEE.
- Se renseigner sur les sites institutionnels : <https://www.economie.gouv.fr/>, <https://www.budget.gouv.fr/>, <https://www.info.gouv.fr/>, <https://www.assemblee-nationale.fr/>, <https://www.senat.fr/>
- Suivre l'actualité macroéconomie, budget et fiscalité : <https://www.lesechos.fr/>, <https://www.lemonde.fr/>, <https://www.lefigaro.fr/>, <https://www.liberation.fr/>, <https://www.touteleurope.eu/>, <https://fipeco.fr/>
- Étudier les statistiques : <https://www.insee.fr/fr/accueil>, <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/>

■ Introduction historique aux grands enjeux des finances publiques

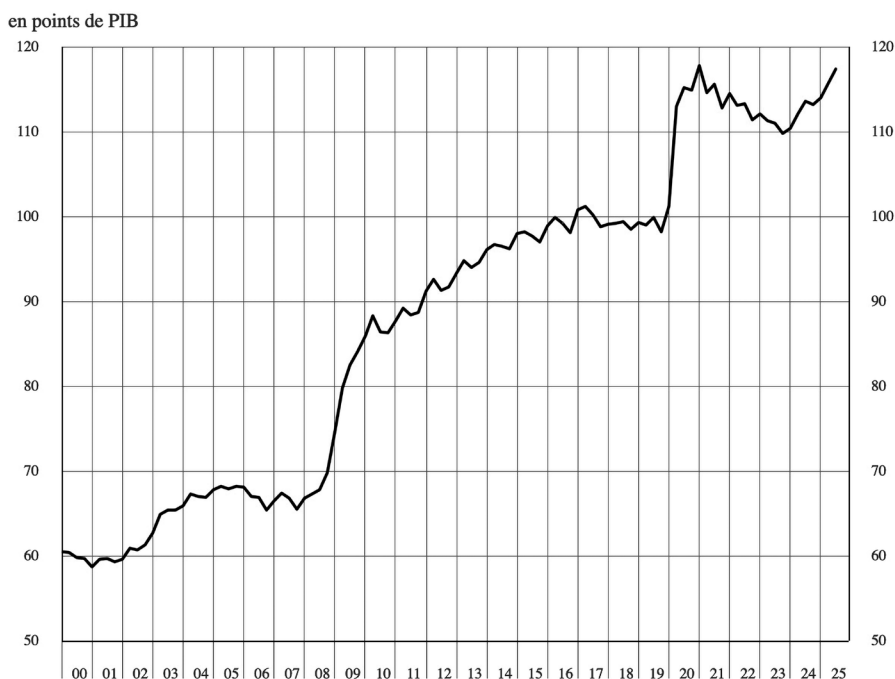
Il existe une **corrélation entre crises des finances publiques et crises politiques**. L'Histoire en fournit de nombreux exemples : c'est la colère des colons américains contre les taxes britanniques qui marque le début de la guerre d'indépendance des États-Unis en 1776. Plus récemment, fin 2018 en France, le mouvement des Gilets jaunes a débuté avec la hausse de la taxe intérieure de consommation de produits énergétiques (TICPE).

Mais alors que les crises des finances publiques s'identifiaient à des moments ponctuels (en 1815, comme en 1945, la dette britannique dépasse les 200 % du PIB), la **montée des déficits est devenue constante depuis 1974** et le premier choc pétrolier. Dans toutes les économies développées, un cercle

vicieux déficit-dette s'est enclenché : l'évolution de la dette dépend du rapport entre le taux de croissance nominal de l'économie et le taux d'intérêt nominal moyen de la dette (charge d'intérêt sur la dette). Si le taux d'intérêt de la dette est supérieur au taux de croissance, la dette augmente mécaniquement plus vite que le PIB, en particulier si le solde primaire, c'est-à-dire le solde hors les charges d'intérêt, reste lui-même négatif. On parle d'effet « boule-de-neige ». C'est ce qu'ont connu les pays développés depuis 1974.

Pour la **France**, conformément à une observation désormais classique, on constate que **l'équilibre budgétaire n'a plus été atteint depuis 1974**, et que le critère dit des « 3 % » de déficit public n'était plus respecté depuis 2007, et ce jusqu'en 2017, avant d'être largement dépassé de nouveau ensuite à l'occasion de la gestion de la crise sanitaire puis de la crise énergétique liée à la guerre en Ukraine.

**Dettes au sens de Maastricht des administrations publiques
en points de PIB**



Source : INSEE, comptes nationaux.

À la fin du 3^e trimestre 2022, la dette de la **France** s'établit à 113,7 % du PIB, soit une augmentation de 40 Md€ (source : INSEE 16 décembre 2022), ce qui place la France **au-dessus de la moyenne européenne** (88,1 %, source : Eurostat 8 juillet 2022).

**Poids de la dette publique au sens de Maastricht
dans l'Union européenne (en % du PIB)**

Pays	2023	2024
Allemagne	62.9	62.5
Autriche	78.5	81.8
Belgique	103.2	104.7
Bulgarie	22.9	24.1
Chypre	73.6	65.0
Croatie	61.8	57.6
Danemark	33.6	31.1
Espagne	105.1	101.8
Estonie	20.2	23.6
Finlande	77.5	82.1
France	109.8	113.0
Grèce	163.9	153.6
Hongrie	73.0	73.5
Irlande	43.3	40.9
Italie	134.6	135.3
Lettonie	44.6	46.8
Lituanie	37.3	38.2
Luxembourg	25.0	26.3
Malte	47.9	47.4
Pays-Bas	45.2	43.3
Pologne	49.5	55.3
Portugal	97.7	94.9
République tchèque	42.5	43.6
Roumanie	48.9	54.8
Slovaquie	55.6	59.3
Slovénie	68.4	67.0
Suède	31.6	33.5
Union européenne à 27	80.8	81.0
Zone euro à 20	87.3	87.4

Note : la dette publique au sens du traité de Maastricht est une dette brute, consolidée et exprimée à sa valeur de remboursement.

Lecture : en 2024, la dette publique s'élève à 113 % du produit intérieur brut (PIB) en France et à 81 % en moyenne dans l'ensemble de l'Union européenne à 27 pays.

Source : Eurostat (extraction du 17 juin 2025).

Cette situation résulte d'une **tendance quasi-constante à la hausse de l'endettement public**, les deux – courtes – périodes d'inflexion ayant été constatées à la fin des années 1990, puis en 2006-2007 pour la dernière fois.

■ Introduction à l'analyse économique de la politique budgétaire

Dans une perspective économique, une **politique budgétaire** peut **influer sur la demande globale** pour aboutir à certaines fluctuations voulues. Lorsque les pouvoirs publics font le choix d'augmenter ou au contraire de réduire la dépense publique, c'est-à-dire d'acheter plus ou moins de biens et services, ils influent directement sur la demande globale. Les hypothèses sont (i) la rigidité des prix et des salaires à court terme, (ii) l'élasticité de l'offre et (iii) la dépendance de la consommation au revenu. Dès lors, les quantités produites s'ajustent en fonction de la demande et non des prix.

La politique budgétaire se traduit en pratique par deux effets différents :

- **L'effet multiplicateur** (développé par Keynes) : le **surcroît de dépenses publiques** améliore l'**emploi** et les **profits** des entreprises auxquelles l'État a passé des commandes. Les salariés, étant mieux payés, et les actionnaires, mieux rémunérés, augmentent leur consommation. Chaque euro dépensé par l'État peut accroître la demande globale de plus d'un euro, de façon plus que proportionnelle. Les estimations de ce multiplicateur budgétaire dépendent de la position de l'économie dans le cycle et du degré d'ouverture de cette économie ;
- S'il existe un **cercle vertueux** qui débute par l'accroissement de la demande, accroît ensuite les revenus, lesquels induisent un nouvel accroissement de la demande, une des questions posées est celle de la demande – nationale ou dans les autres pays – ainsi stimulée, notamment dans des économies ouvertes (cf. exemple de la relance de 1981 ci-dessous), et en corollaire la capacité à mener ce type de politique si nos partenaires commerciaux n'en font pas de même. Auquel cas, l'efficacité de la politique budgétaire dépend (i) de la mobilité du capital et (ii) du régime de change (**Mundell-Fleming**) ;
- **L'effet d'éviction** qui joue en sens contraire (inspiré des travaux de Ricardo) : en stimulant la demande de biens et de services, la dépense publique a un effet d'**appréciation sur les taux d'intérêt** (en raison d'un besoin plus fort de détention de liquidité), ce qui aboutit au final à déprimer la demande de biens et de services, et à augmenter l'épargne. Par ailleurs, quand les biens demandés ne sont pas produits sur le territoire, la relance profite aux entreprises étrangères ;

- Par ailleurs, les agents économiques peuvent percevoir comme temporaire cette augmentation de la dépense publique (ou cette baisse d'impôts) et ne pas réagir au signal en épargnant davantage pour **se prémunir** contre les baisses de dépenses ou hausses de recettes qu'ils anticipent notamment car **l'État devra financer** ces mesures par une hausse des prélèvements contemporaine ou future (endettement), ce qui élimine les effets multiplicateurs (équivalence ricardienne, 1821).

Sans qu'il soit possible d'en tirer une règle, on constate des situations dans lesquelles cet effet d'anticipation pourrait avoir joué. Ainsi, en 2000, en France, le déficit public était relativement faible (-1,5 %) et le taux d'épargne se situait à 15,1 %. En 2003, le déficit était plus élevé (-4,2 %) et le niveau d'épargne de 16 %. En 2005, il était revenu à 15,4 % pour un déficit réduit à 2,9 %. Plus récemment, en 2024, le déficit public est estimé à 5,8 % pour un taux d'épargne atteint un record : **18,4 % du revenu disponible brut au 3^e trimestre 2025**, d'après l'INSEE. On constate donc, sur cette courte période, une corrélation entre un déficit élevé et une épargne privée élevée.

Exemple de la relance française de 1981

La relance opérée par le Gouvernement socialiste de 1981 a fait l'objet de plusieurs analyses qui concluent généralement à son échec en raison des effets conjugués d'éviction, au détriment des effets multiplicateurs qui ont été décrits précédemment.

Le plan de relance portait alors sur environ 2 % de PIB, et se traduisait par la revalorisation d'un grand nombre d'aides ou minima sociaux (+25 % sur les allocations familiales, +45 % en deux fois sur les allocations logement, +62 % sur le minimum vieillesse et +38 % en deux fois sur le SMIC, création de 110 000 emplois publics, création de 35 000 emplois supplémentaires dans les hôpitaux et l'économie sociale et solidaire).

Avant le tournant de la rigueur opéré à compter de mars 1983, notamment pour respecter les contraintes monétaires européennes, l'impact de ces mesures sur le PIB a été le suivant, en deçà du niveau du plan de relance (2 %) :

- +0,3 % en 1981,
- +0,9 % en 1982,
- +0,5 % en 1983.

Si la France est parvenue à disposer en 1982 d'un taux de croissance très supérieur à la moyenne de l'OCDE (2,5 % contre 0,2 %), sa croissance dans les années suivantes a été plus faibles et sur la période 1981-1985 a été de 1,5 % contre 2,5 % pour l'OCDE.

Les raisons de cet échec sont sans doute à attribuer :

- au **maintien de taux d'intérêt très élevés** pour éviter les fuites de capitaux, qui ont freiné l'investissement au privilège de l'épargne,
- au **niveau d'ouverture de l'économie française** dans un contexte où tous les pays partenaires (USA, UK, RFA) adoptaient des politiques de rigueur. L'exemple populaire a été l'augmentation très forte sur cette période des acquisitions de magnétoscopes japonais, rendues possibles par les augmentations de pouvoir d'achat qui avaient été consenties. Le solde commercial s'est donc fortement dégradé, ainsi que la balance des paiements. Trois dévaluations ont été mises en œuvre par la suite pour rétablir cette situation.

La politique budgétaire a un délai de transmission dans l'économie réelle, estimé à 18-24 mois. Par ailleurs, se pose la question de son **maniemment contracyclique** : la **politique budgétaire doit être *timely, temporary, targeted***, d'où le caractère essentiel de l'*exit strategy*. Le multiplicateur est plus fort pendant la récession mais nul en période d'expansion. Récemment, la crise Covid a remis la politique budgétaire au centre du jeu : marges de manœuvre réduites de la politique monétaire ; impacts asymétriques de la crise ; risque d'insolvabilité éloigné grâce à la solidarité européenne. Toutefois, la poursuite d'une politique budgétaire expansionniste en période de croissance a moins d'effet comme l'a montré la sortie du Covid. Globalement, l'idiosyncrasie de la politique budgétaire française est sa faible contracycllicité : La hausse des dépenses les années de récession ou de croissance très faible n'est pas compensée par une baisse de même ampleur pendant les années de croissance plus soutenue.

Avec la création de l'Union économique et monétaire (UEM), des critères de convergence ont été fixés pour encadrer l'inflation, les taux de change, les taux d'intérêt et les finances publiques, énoncés à l'article 140 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Parmi eux, on établit une règle selon laquelle le budget des États-membres ne doit pas accuser de « déficit excessif », afin que la situation de leurs finances publiques soit jugée « soutenable ». Le protocole n° 12 du traité précise ainsi que le déficit public annuel ne doit pas excéder 3 % du produit intérieur brut (PIB), et que la dette publique (de l'État et des administrations publiques) reste quant à elle inférieure à 60 % du PIB.

À compter de la crise financière de 2007-2008, il a fallu 10 ans à la France pour sortir de la procédure de déficit public excessif au sens des engagements européens, et atteindre un déficit inférieur à 3 % (2017). Dès 2019, le déficit repasse sous l'ancre maastrichtienne des 3 %, avant même le déclenchement de la crise Covid.