

Conjoncture économique et politiques sociales

Il est peu de dire que l'état des finances publiques, et notamment le montant de la dette et des déficits annuels, sont présents dans le débat public en cette rentrée. François Bayrou en a fait, depuis sa prise de fonction, la pierre angulaire de son action, au point de mettre en jeu son gouvernement, avec le résultat que l'on sait.

L'analyse brute de la situation ne fait pas débat : la dette publique au sens de Maastricht s'élève à 3 345 Md€ à la fin du premier trimestre de 2025, en augmentation de 185 Md€ en un an¹. Elle s'établit à 113,9 % du produit intérieur brut (PIB), contre 110,4 % un an plus tôt. En 25 ans, la dette s'est accrue de 53 points de PIB en France contre 27 points en Italie et 5 points en Allemagne².

Nous sommes loin de la trajectoire des finances publiques adoptée lors de la loi de programmation 2023-2027, votée le 19 décembre 2023, qui prévoyait une dette au sens de Maastricht de 109,6 % du PIB en 2025³. La Cour des comptes décrit ainsi cette situation : « *La France vient de traverser deux années noires en matière de finances publiques, d'autant plus noires qu'elle n'a pas connu de choc économique majeur pendant cette période.* »⁴

Le déficit public, quant à lui, est de 5,8 points de PIB en 2024, à 168,6 Md€, le plus élevé de la zone euro et en hausse de 0,4 point par rapport à 2023 et de 1,1 point par rapport à 2022.

Cette situation globale non maîtrisée provient, selon la Cour des comptes, d'une **augmentation des dépenses publiques en 2024 de 2,7 %, deux fois plus élevée que la croissance économique**, et en particulier de la hausse des dépenses des administrations locales, mais surtout des dépenses de Sécurité sociale, en hausse de 3,3 %, cette dernière hausse étant due en grande partie à la revalorisation décalée des pensions en fonction de l'inflation en 2023.

Pour l'OFCE, le creusement du déficit public qui était à 2,6 points de PIB en 2017 (soit donc une augmentation de 3,2 points de PIB en 2024) provient de la **baisse des taux des prélèvements obligatoires de 2,5 points de PIB depuis 2017** : 1,6 point de PIB concernant les ménages, avec notamment la suppression de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle, et 0,6 point de PIB concernant les entreprises, avec la poursuite des exonérations de cotisations sociales patronales (transformation du CICE), la baisse de l'impôt sur les sociétés et des impôts sur la production.

L'absence de maîtrise des finances publiques demande des décisions rapides, dont les conséquences dépendront des remèdes choisis. En octobre 2024, le gouvernement a présenté, conformément aux obligations européennes, un Plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) afin de conduire le déficit à 3 % en 2030, dans lequel le déficit public pourrait aller jusqu'à 121,7 % du PIB en 2029 avant de décroître ensuite.

De plus, la Cour des comptes⁵ considère que les collectivités territoriales contribuent fortement à la hausse du déficit public total, avec un effet mécanique bien connu : des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui augmentent plus que leurs recettes. Leurs besoins de financement sont en forte augmentation et leur solde négatif (0,5 % de PIB) participe pour moitié à la dégradation du déficit public total (1,1 point par rapport à 2022).

¹ Insee, « À la fin du premier trimestre 2025, la dette publique s'établit à 3 345,4 Md€ », *Informations rapides*, n°163, 26 juin 2025.

² OFCE, « Quelles trajectoires pour les finances publiques de la France ? », *Policy brief*, n°146, 11 juillet 2025.

³ Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, JORF n°0293 du 19 décembre 2023.

⁴ Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2025.

⁵ Cour des comptes, « Les finances publiques locales 2025 », juin 2025.

Or, les situations financières des différents niveaux de collectivités continuent de diverger fortement : *« les communes et les intercommunalités continuent à connaître une situation favorable grâce à la dynamique des recettes des impôts fonciers... (alors que) la situation des régions continue à s'éroder... (et celle) des départements est de plus en plus dégradée en raison de l'effet de ciseaux entre la hausse de leurs dépenses sociales et la chute de leurs recettes de droits de mutation »*, notent les magistrats financiers.

Concrètement, l'épargne brute des régions a baissé de 1,8 point entre 2022 et 2024 quand celle des départements chute de 8,3 points. Le « bloc communal » (communes et intercommunalités) a une situation plus stable, mais le nombre de communes qui ont une épargne nette d'emprunt négative a augmenté en 2024.

Les départements, principaux financeurs territoriaux de l'action sociale, connaissent une forte baisse des recettes des droits de mutations (DMTO) : -4,7 Md€ entre 2022 et 2024. Et leurs capacités financières varient fortement entre eux : 35 départements connaissent ainsi une épargne brute inférieure au seuil d'alerte de 7 % des produits de fonctionnement et 12 une épargne nette négative, alors que d'autres ont une situation nettement plus favorable.

La question qui se pose donc aux acteurs publics aujourd'hui, comme à l'ensemble des citoyens, est de **décider quel montant d'ajustement doit être opéré et à quelle vitesse il doit être atteint pour ne pas avoir d'effets récessifs sur la croissance et négatifs sur le chômage**, pour lequel une augmentation à 9 % de la population active contre 7,4 % aujourd'hui est déjà hautement probable.

Si une décision rapide est indispensable pour maîtriser la dette publique, avec un ajustement initial nécessairement important, le montant à long terme à atteindre et, encore plus, la progressivité pluriannuelle de cet ajustement, les leviers utilisés entre baisse des dépenses publiques et augmentation ciblée de pression fiscale, seront des facteurs décisifs de la soutenabilité économique et sociale de l'effort demandé.

Enfin, malgré ces contraintes nécessaires, **la France doit aussi se garder des capacités d'investissement pour le présent et l'avenir**, afin de se protéger, en termes de défense nationale, des nouvelles menaces internationales, mais aussi pour engager les transformations sociales et écologiques indispensables, notamment pour l'éducation, l'enseignement supérieur et la recherche, et nous adapter au changement climatique.

Il en est de même pour son système de santé et d'action sociale au sens large, alors que la décennie 2030, celle du grand changement démographique, doit être accompagnée et non subie. Ces investissements sont d'autant plus nécessaires pour maîtriser effectivement les dépenses publiques.

Aux niveaux national comme territorial, la situation dégradée des finances publiques commande d'agir, tout en ayant conscience des conséquences des moyens utilisés. Mais cela doit aussi être l'occasion de **reposer les bases de l'action publique – et en particulier de l'action sociale –**, de ses motivations, de ses lieux de décisions et des ressources qui y sont consacrées.

Voilà une belle manière de célébrer les 80 ans de la Sécurité sociale, comme une idée toujours neuve et à constamment faire progresser.

Uniopss, le 5 septembre 2025