



BUDGET 2025 : UNE MISSION IMPOSSIBLE POUR BARNIER ?

COMMENT FAIRE ADOPTER LE BUDGET 2025 POUR ÉVITER UNE CRISE FINANCIÈRE ET POLITIQUE ?

Par Matthieu HOCQUE, Directeur adjoint des études du Millénaire
William THAY, Président du Millénaire



AVANT-PROPOS

Le budget 2025 s'annonce comme l'un des plus complexes à élaborer sous la Vème République, dans un contexte inédit marqué par l'absence de majorité parlementaire et une fragmentation des forces politiques.

Depuis la dissolution de l'Assemblée, aucun bloc ne dispose de suffisamment de sièges pour gouverner seul, rendant le processus d'adoption du budget incertain. Ainsi, **le gouvernement de Michel Barnier doit composer avec des intérêts divergents et des pressions multiples**. Entre les attentes des Français, les contraintes économiques et les impératifs européens, la France se trouve à la croisée des chemins.

Les deux derniers budgets présentés par la France ont été mal calculés par le Gouvernement. Dans ces circonstances, il est possible de parler de dérapages budgétaires : le déficit budgétaire constaté à la fin de l'année est plus important que le déficit budgétaire estimé lors du PLF. Les 5,2% prévus en 2023 pour l'année 2024 ont été dépassés (5,6% du PIB), **soit un premier dérapage de + 11 milliards d'euros pour 2024**. Les 5,6% prévus en 2024 pour l'année 2025 devraient être dépassés (6,2% du PIB selon une note du Trésor en juillet 2024), **soit un second dérapage d'environ 16 milliards d'euros pour 2025**. De plus, ce dérapage pourrait arriver jusqu'à 7% du PIB selon les dernières déclarations en provenance de Bercy ou de Matignon.

Ainsi, tout compris, les dérapages budgétaires équivalent **environ 27 milliards sur deux ans : soit 2 réformes des retraites** puisqu'une réforme des retraites à taux plein permet d'économiser 12 milliards d'euros. **A cause de la gestion récente, il faudrait demander aux Français de travailler jusqu'à 68 ans pour rembourser les erreurs de gestion commises sans même compter le déficit résiduel.**

Ce rapport explore les défis, les enjeux et les scénarios possibles pour faire voter le budget 2025, tout en évitant une paralysie de l'administration, à l'image des shutdowns américains.

AVANT-PROPOS	2
UNE SITUATION INEDITE POUR VOTER UN BUDGET PERILLEUX	5
UNE SITUATION PARLEMENTAIRE INEDITE	5
UNE ABSENCE DE MAJORITE PARLEMENTAIRE	5
LE MESSAGE DES FRANÇAIS	6
UN PREMIER MINISTRE DEPENDANT D'UNE MULTIPLICITE D'ACTEURS AUX INTERETS DIVERGENTS	9
UN BUDGET PERILLEUX MENACE PAR UN EFFET CISEAU : UNE RAREFACTION DES RESSOURCES (1)	11
LES IMPÔTS DIRECTS (40% DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES)	11
LES IMPÔTS INDIRECTS (27% DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES)	13
LES COTISATIONS SOCIALES (33% DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES)	14
UN BUDGET PERILLEUX MENACE PAR UN EFFET CISEAU : UNE CRISE DES DEFICITS (2) .	16
LE DEFICIT PUBLIC.....	16
LE DEFICIT COMMERCIAL.....	18
UN BUDGET OU LE SHUTDOWN ?	20
UN BUDGET QUI DOIT RESORBER LES DERAPAGES BUDGETAIRES DES DEUX DERNIERS BUDGETS	20
UNE SUCCESSION DE DERAPAGES BUDGETAIRES.....	20
UN OBJECTIF ECONOMIQUE CONTRADICTOIRE : OBTENIR LE PLEIN EMPLOI ET EVITER L'INFLATION	21
UN OBJECTIF POLITIQUE CONTRADICTOIRE	23
LA FRANCE EN RETARD DANS LA PREPARATION DE SON BUDGET	24
UNE PROCEDURE DE DEFICITS EXCESSIFS DE L'UNION EUROPEENNE QUI ACCENTUE LE COTE PERILLEUX DU VOTE DU BUGET.....	24
LA PROCEDURE D'ELABORATION ADMINISTRATIVE ET PARLEMENTAIRE DU BUDGET	27
UN SHUTDOWN A L'AMERICAINE ?	30
DESCRIPTION D'UN SHUTDOWN	30
CONSEQUENCES D'UN SHUTDOWN	31
EVITER LE chaos : COMMENT FAIRE VOTER LE BUDGET ?	34
COMMENT FAIRE VOTER LE BUDGET ?	34
UNE PROCEDURE ORDINAIRE	34
UNE UTILISATION DU 49-3.....	35

QUE SE PASSE-T-IL SI LE BUDGET N'EST PAS VOTE ?.....	37
SCENARIO 1 : UN NON-VOTE DU BUDGET LIE A UN VOTE RETARDE.....	38
SCENARIO 2 : UN NON-VOTE DU BUDGET LIE A UNE CENSURE DU GOUVERNEMENT.....	40
QUEL EST LE MEILLEUR BUDGET A VOTER ?	41
UN BUDGET ECONOMIQUE ?	42
UN BUDGET POLITIQUE ?.....	44
CONCLUSION.....	45

UNE SITUATION INEDITE POUR VOTER UN BUDGET PERILLEUX

UNE SITUATION PARLEMENTAIRE INEDITE

UNE ABSENCE DE MAJORITE PARLEMENTAIRE

Depuis la dissolution actée par le président de la République, la France est entrée dans une situation inédite sous la Vème République : **il n’y a plus de majorité dans la chambre basse du Parlement, soit l’Assemblée nationale.**

De plus, si nous avons déjà connu des majorités relatives lors des législatures (1988 – 1993 ; 2022-2024), nous avons une situation particulière où la majorité de blocage est plus importante que les différentes options pour constituer une majorité.^a En effet, deux mois après les résultats du 7 juillet 2024, les 11 groupes parlementaires ont exprimé par l’intermédiaire de leurs chefs de parti lors des consultations auprès d’Emmanuel Macron, que trois options de coalition gouvernementale, en somme trois blocs : un bloc autour du Rassemblement national (142 députés), un bloc autour du NFP (193 députés) et un “bloc central” autour des partis du centre et de la droite (235 députés).

Or, **aucun Gouvernement** (le Gouvernement est responsable devant l’Assemblée nationale) **issu de l’un de ces blocs ne peut survivre à une motion de censure votée par les deux autres blocs.** Ainsi, la France a vécu une première phase d’instabilité politique avec un gouvernement démissionnaire maintenu pendant près de 60 jours, un record sous la Vème République, le temps de laisser les consultations s’opérer pour chercher à éviter cette situation. La nomination de Michel Barnier, un profil consensuel, est jugé par Emmanuel Macron comme le plus capable de survivre à une motion de censure, grâce à la neutralité du RN.

Elle a ensuite vécu une seconde phase d’instabilité gouvernementale marquée par les tractations autour de la nomination du Gouvernement. Le

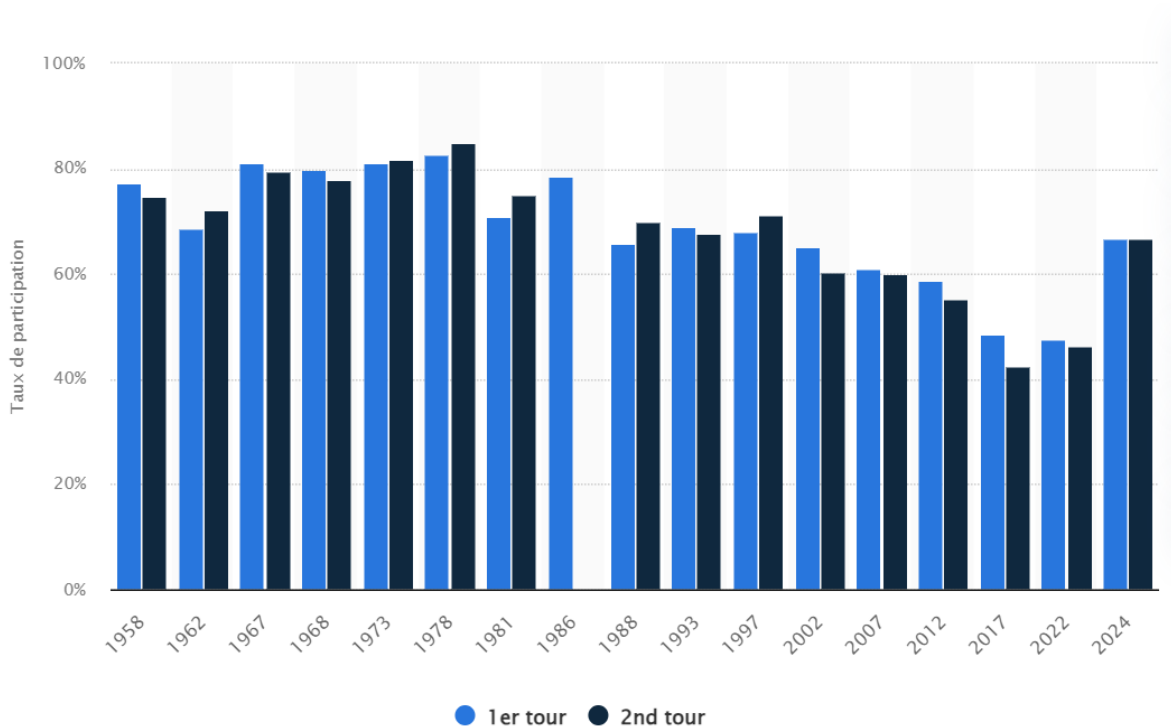
premier ministre a mis 16 jours avant de parvenir à une liste, soit le double que le précédent record de Georges Pompidou en 1962. D'autant plus que les rapports de force à l'Assemblée nationale n'ont pas changé et le pays est ainsi menacé par l'instabilité gouvernementale, soit une succession de gouvernements renversés par l'Assemblée nationale.

LE MESSAGE DES FRANÇAIS

Le vote d'un budget détermine l'ensemble des politiques économiques et des politiques publiques menées par les administrations pour l'année suivante. Dans toutes les démocraties représentatives, il est une prérogative du Parlement pour assurer la séparation des pouvoirs. Ainsi, en année d'élections législatives, le vote du budget permet de s'appuyer sur une récente légitimité politique accordée par les électeurs.

Les élections législatives de l'été 2024 ont été marquées par une forte participation, la plus importante depuis celles de 1997. En effet, comme le montre le graphique ci-dessous, la participation s'est établie 66,71% au premier tour et 66,63% au second tour dans un contexte de baisse tendancielle de la participation électorale. Ainsi, **cette nouvelle Assemblée nationale dispose d'une forte légitimité démocratique conférée par les électeurs, une légitimité démocratique rééquilibrée vis-à-vis de celle du président de la République** alors que la précédente législature disposait d'une plus faible légitimité démocratique (50% de taux de participation).

Taux de participation aux élections législatives sous la Vème République, 1958-2024 (source : Insee, graphique par Statista)¹



Ainsi, avant d'analyser les enjeux de l'élaboration du budget (PLF 2025 et PLFSS 2025), il est nécessaire d'analyser les résultats des élections pour décrypter les messages envoyés par les Français, car ils ont été nombreux et parfois contradictoires et surtout davantage marqués par des oppositions que des adhésions.

Tout d'abord, lors des élections européennes, **les Français se sont emparés du scrutin pour porter un message politique national de rejet de la politique d'Emmanuel Macron**. En effet, avec un résultat de près de 14% des suffrages, ces élections européennes ont été les pires pour un parti présidentiel avec la liste de Michel Rocard en 1994 et la liste de Jean-Christophe Cambadélis en 2014 enregistrant tous les deux des scores proches de 15%. Or, il ne s'agit pas d'un rejet de la politique européenne du chef de l'Etat puisque ces élections ont été nationalisées par les grandes

¹ Part des personnes inscrites sur les listes électorales ayant voté aux élections législatives en France entre 1928 et 2024, au premier et au second tour, Statista, 2024.

forces politiques, notamment le Rassemblement national qui a souhaité en faire des Midterms (élections de mi-mandat) en demandant la dissolution de l'Assemblée nationale au président de la République. De plus, Emmanuel Macron a nommé en janvier 2024, Gabriel Attal à Matignon pour former un gouvernement très politique pour contrer l'ascension de la liste de Jordan Bardella dans les enquêtes d'opinion.

Ensuite, lors du premier tour des élections législatives, **les Français ont confirmé le rejet de la politique d'Emmanuel Macron, mais également des idées de la gauche.** En effet, si les 4 listes européennes de gauche (LFI, PS, PCF, et Les Verts) parviennent à s'unir autour du programme commun du Nouveau Front Populaire, **elles obtiennent un score moins important au premier tour des législatives qu'aux européennes (28,06% aux législatives contre 31,58% aux européennes en additionnant les 4 forces du NFP).** Ce premier tour des législatives est en réalité une victoire du Rassemblement national et de ses alliés dont Éric Ciotti.

Enfin, lors du second tour des élections législatives, **les Français ont voté contre le Rassemblement national par la victoire du Front républicain.** En effet, alors que l'ensemble des enquêtes d'opinion placent le RN dans une situation de majorité relative forte voire de majorité absolue, le RN et ses alliés terminent avec seulement 143 sièges, très loin des 289 sièges requis pour la majorité absolue. Ce front républicain s'est exprimé à la fois au niveau des responsables politiques, aucun n'appelant à voter pour le Rassemblement national et surtout avec les 186 désistements, mais également au niveau des électeurs où les reports de voix de la gauche sur le centre et du centre sur la gauche ont bloqué le RN.

De même, le « troisième tour » des élections législatives à savoir l'élection du bureau de l'Assemblée nationale et de sa présidente ainsi que de dégager une majorité a vu la constitution d'une majorité contre le Nouveau Front Populaire. Ainsi, la droite républicaine a soutenu la présidente sortante Yaël Braun-Pivet pour empêcher l'élection du communiste André Chassaigne. Enfin, lors des consultations lancées par le Président de la République,

différentes forces politiques constituant une large majorité ont exprimé leur volonté de censurer tout Gouvernement dirigé par Lucie Castets ou par un membre du Nouveau Front populaire.

En somme, les trois messages des Français « anti-Macron », « anti-NFP », « anti-RN » ne permettent pas d'esquisser une volonté politique claire retranscrite dans un budget. Ce vote contre la majorité présidentielle au premier tour, puis contre le Rassemblement national et enfin contre le Nouveau Front populaire au troisième tour, ne permet pas de dégager une tendance politique sur les questions budgétaires. Nous avons ainsi des intérêts antagonistes où les deux blocs ayant enregistré le plus de progression de députés (le NFP et le RN) sont favorables à une augmentation des dépenses publiques (NFP souhaite un plan de relance et d'investissements dans les services publics de 250 milliards d'euros et le RN de 100 milliards d'euros dans leurs programmes des législatives). Dans le même temps, les Français accordent plutôt leur confiance à Michel Barnier, nouveau Premier ministre pour adopter un budget de rigueur dans la mesure où le contexte financier de la France est marquée par l'ouverture d'une procédure pour déficit excessif par la Commission européenne ainsi que de dérapages financiers qui ont aggravé le déficit public. Cette situation n'est pas ainsi propice à une augmentation des charges publiques de manière excessive puisque l'on va plutôt assister à un budget dit de « rigueur » comportant des baisses de dépenses publiques et/ou des augmentations de prélèvements obligatoires.

UN PREMIER MINISTRE DEPENDANT D'UNE MULTIPLICITE D'ACTEURS AUX INTERETS DIVERGENTS

Le nouveau Premier ministre, Michel Barnier, est dans une situation politique délicate en étant plongé dans « l'enfer de Matignon ». Il doit composer avec trois « chefs » :

Le premier est Emmanuel Macron qui lui fixe des lignes rouges. Si le président de la République ne peut plus intervenir autant dans la conduite des affaires de la nation, son poids demeure important puisque c'est lui qui

nomme le Chef du Gouvernement. Les tractations autour de la formation du nouveau gouvernement montrent qu'il est toujours capable de fixer des lignes rouges, comme la nomination de Laurence Garnier à la Famille ou sur sa supposée demande au Premier ministre de revoir sa première copie qui n'était pas en phase avec sa mission initiale à savoir « composer un Gouvernement de large union ». Aussi, Michel Barnier doit composer avec un président de la République qui ne veut surtout pas que son bilan économique (fiscalité, attractivité, relance de l'activité) soit défait, ce qui limite sa marge de manœuvre sur le plan économique et fiscal.

Le deuxième « chef » est l'Assemblée nationale, et notamment les présidents de groupe dont dépend Michel Barnier, à savoir le président du groupe Ensemble pour la République Gabriel Attal (96 députés), le président du groupe Droite républicaine Laurent Wauquiez (47 députés), le président du groupe Les Démocrates Marc Fesneau (36 députés), le président du groupe Horizons Laurent Marcangeli (33 députés) et le président du groupe LIOT Stéphane Lenormand (22 députés). Or, **au sein de ce bloc central émietté, on constate une pluralité d'intérêts divergents**, notamment en raison de la présidentielle de 2027 où chaque acteur cherche à pousser son avantage le plus possible. Ainsi, la composition du gouvernement cherche à coller au plus possible du poids de chaque parti au sein de la coalition gouvernementale. Néanmoins, **si l'ensemble des chefs de partis et de groupe à l'Assemblée nationale ont mis autant de temps à aboutir à une composition gouvernementale, que sera-t-il pour aboutir à un budget commun ?** D'autant plus qu'il ne faut oublier le groupe RN de Marine Le Pen dont la neutralité est nécessaire pour survivre à une motion de censure. Enfin, dernier enjeu pour Michel Barnier lié à l'Assemblée : celle-ci peut légiférer sans son accord. La situation parlementaire fait qu'aujourd'hui l'Assemblée nationale peut légiférer sur certains textes sans le bloc central, notamment les textes économiques. Il suffit d'additionner les voix du NFP (193) et du RN (123) pour avoir une majorité sur des textes comme l'abrogation de la réforme des retraites ou la taxe sur les superprofits.

Enfin, le **troisième chef de Michel Barnier est l'opinion publique**. En effet, ce dernier doit composer avec les sondages d'autant plus qu'une majorité de l'opinion publique ne se sent pas représentée par le nouveau Premier ministre qui vient des rangs d'une formation politique minoritaire. Ainsi, Michel Barnier n'a pas la légitimité d'action et le capital politique nécessaire pour impulser ses propres idées. Ainsi, **lorsque 3 Français sur 4 ne souhaitent pas une augmentation des impôts selon une étude Odoxa pour Le Figaro**, Michel Barnier ne peut pas aller à l'encontre de cette dynamique. De même, 55% des Français jugent déjà excessifs les impôts qu'ils payent, notamment dans les revenus intermédiaires et aisés qui supportent l'immense majorité de l'impôt sur le revenu.

UN BUDGET PERILLEUX MENACE PAR UN EFFET CISEAU : UNE RAREFACTION DES RESSOURCES (1)

LES IMPÔTS DIRECTS (40% DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES)

La France fait partie des champions du monde des prélèvements obligatoires. En effet, **ces derniers représentent près de 46% du PIB, soit le plus haut niveau de l'OCDE**, juste derrière le Danemark. Selon une récente enquête d'opinion, **plus de 1 Français sur 2 estiment davantage contribuer davantage au système plutôt que bénéficier**.

Cette situation s'explique par un accroissement des prélèvements obligatoires au cours de l'année 2023. Selon le dernier rapport de la Cour des Comptes de juin 2023, **les prélèvements obligatoires ont augmenté de 8,7% pour atteindre près de 1 200 milliards d'euros**. Cela est principalement en raison du **rendement des impôts directs** (impôts sur le revenu et sur les sociétés) en lien avec l'augmentation des revenus dans un contexte de relance économique et en raison du **rendement des impôts indirects** (TVA +9,5%, taxes sur l'énergie, etc.) en lien avec une inflation record depuis les années 1980 (+6,1% selon l'INSEE). Ainsi, **la croissance des prélèvements obligatoires a été supérieure à la croissance économique**, reflétant l'augmentation de l'empreinte de l'Etat dans la richesse nationale.

Au niveau des recettes, l'élaboration du PLF 2025 s'inscrit dans un contexte paradoxal : **les prélèvements obligatoires augmentent mécaniquement, mais l'État manque de moyens**. Ce paradoxe constitue un enjeu majeur pour le PLF 2025 car **la France se caractérise dorénavant par une raréfaction des ressources pour atteindre trop d'objectifs, notamment celui de ne pas augmenter les impôts**. C'est pourquoi le nouveau chef du Gouvernement s'est autorisé à parler de « justice fiscale » car cette ligne rouge rend en effet difficile la réduction du déficit public.

Afin de comprendre la situation dans laquelle se situe le pays, il est nécessaire de s'attarder sur la structure des recettes telle que mentionnée dans la Loi de finances 2024 (LFI 2024).

Les impôts directs représentent 40% des prélèvements obligatoires et sont principalement constitués de :

- **Impôts sur les ménages** : impôts sur le revenu dont CSG et CRDS, impôt sur la fiscalité immobilière et taxe foncière ;
- **Impôts sur les entreprises** : impôts de production (CVAE, C3S, contribution foncière des entreprises) et impôts sur les salaires et la main d'œuvre.

Les impôts directs sont un enjeu majeur pour le PLF 2025, car en représentant 40% des prélèvements obligatoires, ils constituent un levier clé. Seulement, **ils sont directement corrélés au niveau d'activité de l'année précédente puisqu'ils dépendent soit du bénéfice fiscal** (+41% en 2021 porté par le quoi qu'il en coûte), **soit du revenu fiscal de référence des ménages** (+5,49% en 2021 porté par le quoi qu'il en coûte).

Les recettes du PLF 2025 seront marquées par une double tendance négative. D'une part, **les revenus fiscaux servant au calcul de l'impôt sur les revenus et sur les sociétés ont ralenti en 2022 puis en 2023**. En effet, les entreprises ont davantage profité des opportunités de relances économiques pour investir (+24,4% selon la Banque de France, contre +41%

en 2021), ce qui augmente leur dotation pour amortissement et donc réduit leur bénéfice fiscal. De plus, **les ménages ont vu leurs salaires ralentir également avec une hausse de 3,8% en 2023, 4,5% en 2022 contre 5,49% en 2021.**

D'autre part, les prévisions de croissance du ministère de l'Économie et des Finances annoncées autour de +1,4% ne seront pas atteintes pour deux raisons. Déjà, il convient de rappeler que depuis 1974, les chiffres annoncés au moment du vote du PLF, n'ont été atteints ou surpassés qu'à 3 reprises dans l'histoire. Autrement dit, ces prévisions de croissance doivent presque systématiquement être minorées. Ensuite, ces prévisions sont déjà plus faibles que les 2,5% de croissance de l'année 2023. Cela s'explique en partie par un retour de l'inflation sur le carburant qui pénalise la France du travail dépendante des trajets pendulaires en rognant le pouvoir d'achat et donc la consommation. Pour autant, il semblerait que le Gouvernement ait largement surestimé les perspectives de croissance, expliquant les dérapages budgétaires dont nous sommes victimes actuellement.

LES IMPÔTS INDIRECTS (27% DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES)

Deuxième sujet, les impôts indirects représentent 27% des prélèvements obligatoires et sont principalement constitués de :

- Taxe sur la valeur ajoutée ;
- Taxes sur les autres produits (énergie, tabac, alcool).

Même s'ils ne représentent 13 points de moins de recettes que les impôts directs, **les impôts indirects constituent le nerf de la guerre du PLF 2025.** En effet, ils font partie des plus fortes progressions des prélèvements obligatoires en 2022 avec une hausse de 9,5%. Cela s'explique par l'inflation provenant du troisième choc pétrolier. En effet, la crise sanitaire et la guerre en Ukraine par le biais des quotas de production et des sanctions à l'égard de la Russie sont à l'origine **d'une explosion du prix du pétrole, passant de 45 dollars le baril de Brent en janvier 2021 jusqu'à plus de 106 dollars en mai 2022 et à 98 dollars en début novembre 2022.** Alors que l'on pensait au début de l'année 2023 que le cours du baril de Brent diminuerait

fortement, **les pays membres de l'OPEP ont décidé à partir du printemps, de maintenir les quotas de production pour provoquer un effet prix**, car l'effet volume tiré par un accroissement de la demande chinoise n'a pas eu lieu. L'État français, administration centrale et collectivité territoriale notamment, profite donc de la situation puisque le prix de l'essence est composé à près de 60% de taxes.

Un des arbitrages pour le Gouvernement dans ce PLF 2025 aurait été de soutenir la croissance et la consommation. Pour cela, il aurait pu **diminuer pour partie les taxes sur l'énergie**, même temporairement, afin de restituer du pouvoir d'achat aux classes populaires et moyennes dépendantes de la voiture. *A contrario*, il a acté la fin des mesures du quoi qu'il en coûte énergétique (bouclier électricité et gaz ainsi que la ristourne sur le carburant) qui ont coûté près de 12 milliards au contribuable.

LES COTISATIONS SOCIALES (33% DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES)

Enfin, troisième poste de recettes de l'Etat, **les cotisations sociales représentent 33% des prélèvements obligatoires** et sont principalement constitués de :

- **Cotisations patronales** (22% des prélèvements obligatoires)
- **Cotisations salariales** (11% des prélèvements obligatoires).

Selon le rapport de la Cour des Comptes, **les cotisations sociales étaient déjà les recettes qui avaient le moins augmenté (+6,7%) en 2022**. En effet, malgré la hausse des salaires portée par l'augmentation du SMIC, la politique d'allègement de charges sociales sur les bas salaires diminue l'effet mécanique d'augmentation des revenus pour l'État. Or, **l'année 2023 marque un ralentissement encore pire puisque les cotisations ont augmenté de 4,5% en 2023**. Ainsi, le PLFSS 2025, qui est le pendant du PLF 2025 mais sur la Sécurité sociale, devra composer davantage avec une raréfaction des ressources.

D'autant plus que la situation de la Sécurité sociale est plus préoccupante compte tenu des déficits accumulés depuis la crise sanitaire (+21% de

dépassement de l'ONDAM depuis 2020), mais également du contenu de la LFI 2025 qui porte des hausses de dépenses sociales telles que la déconjugalisation de l'AAH, la revalorisation de 5% des aides au logement, mais surtout par les coûts de la réforme des retraites (fin des régimes spéciaux, augmentation du minimum vieillesse, etc.).

UN BUDGET PERILLEUX MENACE PAR UN EFFET CISEAU : UNE CRISE DES DEFICITS (2)

L'État français traverse une crise des déficits qui est **le reflet de son déclin économique et de la paupérisation des services publics**. Malgré un niveau important de prélèvements obligatoires (45%), l'État manque de moyens dans la police, la justice, l'éducation nationale, la santé, la transition énergétique ou encore le financement de l'État-providence.

C'est pourquoi la procédure de déficits excessifs a été déclenchée contre la France. Cette situation s'illustre à deux niveaux : sur le plan du déficit public et du déficit commercial.

LE DEFICIT PUBLIC

En 2023, **le déficit public s'établissait à hauteur de 155 milliards d'euros, soit 5,87% du PIB**. Il s'agit d'un déficit public qui est régulier depuis 1981, puisqu'aucun n'a jamais été inférieur à 2%. L'objectif fixé dans le PLF 2024 est de le diminuer de 20 milliards d'euros, avec pour principal levier la baisse des dépenses publiques pour tenir l'engagement de passer sous les 3% de déficit public en 2027.

Le déficit public déjà important en 2023 va se poursuivre pour l'année 2024 qui est estimée à 6,1% du PIB selon la dernière évaluation de la Direction du Trésor. Cela n'aidera pas la France à convaincre Bruxelles puisque le déficit précédent de 5,5% du PIB avait encouragé la Commission européenne à lancer une procédure pour déficit excessif.

Alors que le déficit public était attendu à 4,9% du PIB en 2023, il s'est élevé à 5,5% du PIB, soit 15,8 milliards d'euros. Pourtant, les dépenses ont ralenti puisqu'elles représentent 57,3% du PIB contre 58,8% en 2022. Ce dérapage s'explique notamment sur le volet des recettes qui ont été pénalisées par le ralentissement de l'économie, des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires et un recul des transferts reçus selon l'INSEE. Ainsi le taux des

prélèvements a évolué de 43,5% du PIB en 2023 contre 45,2% en 2022. Selon l'ancien ministre de l'Économie et des Finances, Bruno Le Maire, la perte des recettes fiscales s'élèverait à 21 milliards d'euros (dont 10,7 milliards de diminution pour les impôts sur les sociétés). Notamment, les recettes ont augmenté moins vite que l'inflation (2,8% contre 4,9% en 2023).

Pour diminuer le déficit public, la LFI 2024 s'est attaquée à deux catégories de dépenses qui constitueront l'essentiel des enjeux du vote du PLF, à savoir **les dépenses de fonctionnement et les dépenses sociales**.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, **le Gouvernement a cherché à réaliser une baisse de 3,6% en volume**. Il s'agirait de la plus forte baisse depuis la RGPP sous Nicolas Sarkozy puisque l'on constate une envolée des dépenses de fonctionnement comme le montre le tableau suivant, y compris après la crise sanitaire.

Tableau : Répartition des charges de l'administration générale et territoriale de l'État, Comptabilité générale, ministère des Finances, 2022

Administration générale et territoriale de l'État : Répartition des charges par poste



Pourtant, il est à noter de nouvelles hausses de dépenses inscrites dans la LFI 2024 concernant trois postes de dépenses :

- Le **régalien** (armée, police, justice) : +4 milliards d'euros ;
- La **transition écologique** : +7 milliards d'euros ;
- **L'éducation** : + 5,5 milliards d'euros.

Les perspectives de nouvelles dépenses publiques sont compensées par l'abandon de certaines dépenses de soutien aux ménages, notamment la fin progressive des dispositifs exceptionnels face à la crise énergétique.

Pour l'année 2025, dans l'hypothèse où le Gouvernement ne prendrait aucune mesure, l'écart entre les recettes et les dépenses représenterait environ 7% de déficit public par rapport au PIB. Ainsi, le passage de ces 7% à 5% de déficit public nécessite environ 60 milliards d'euros d'économie. Pour autant, si l'on prend par rapport au déficit attendu de 2024 (6,1% du PIB), nous serions à un effort de 1,1% du PIB soit près de 30 milliards d'euros.

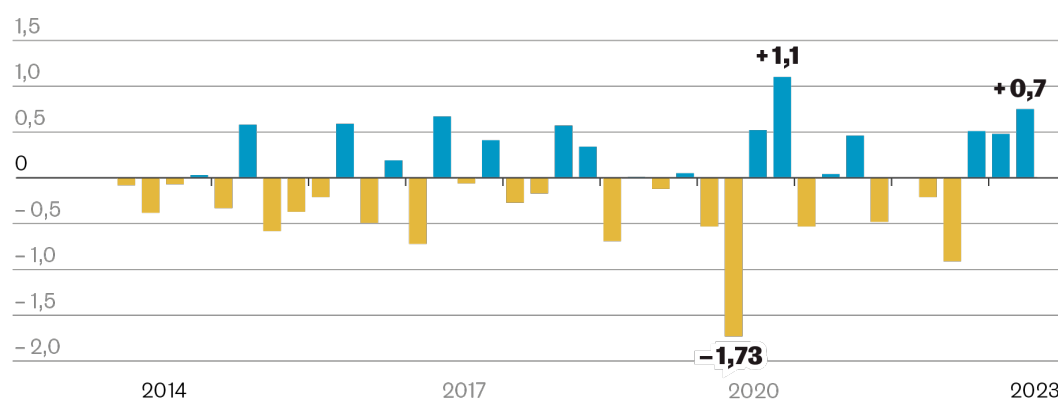
LE DEFICIT COMMERCIAL

En 2023, le déficit commercial s'établit à près de **90 milliards d'euros selon l'Insee**. Il s'agit d'un des pires déficits commerciaux depuis 40 ans. Pourtant, sur l'année 2023, le déficit commercial s'est allégé en raison d'un premier semestre marqué par une diminution des prix du carburant et donc de l'approvisionnement énergétique. En effet, **le déficit commercial français s'était creusé à hauteur de 164 milliards d'euros en 2021 sous l'effet de la crise énergétique (carburant + gaz)**.

Comment le solde extérieur participe à la croissance

En % du produit intérieur brut par trimestre

■ Contribution positive ■ Contribution négative



Infographie Le Monde • Source : Insee

A ce titre, le déficit commercial français est **le symbole d'une attractivité industrielle et commerciale en berne dans un monde davantage compétitif**. La France n'est toujours pas suffisamment attractive pour capter des devises étrangères (par exemple, le tourisme n'a toujours pas atteint son niveau antérieur à la crise sanitaire, 6,5% aujourd'hui contre près de 9% en 2019) et n'est toujours pas suffisamment compétitive pour exporter ses biens et services.

Cela s'explique notamment par le fait que ses trois locomotives exportatrices font face à des difficultés économiques :

- Le **secteur agricole** est fragilisé par une crise de la production en raison d'une concurrence déloyale intra-européenne et extra-européenne (non-réciprocité des normes sanitaires et environnementales de production), d'une stagnation de la Politique agricole commune au profit des exploitants français et d'une diminution de la démographie des exploitants agricoles ;
- Le **secteur du luxe** est fragilisé par la crise sanitaire et la reprise tardive de l'économie chinoise et donc les économies est-asiatiques, qui concentrent entre 40% à 60% des exportations françaises de luxe selon les biens ;
- Le **secteur aéronautique** est fragilisé par un arrêt total de l'activité lors de la crise sanitaire et une difficulté à renouer avec une activité similaire d'avant crise sanitaire eu égard aux choix économiques européens privilégiant d'autres modes de transport.

Si la **LFI 2024 poursuit la politique de réduction du coût du travail sur les bas-salaires**, elle ne comportait pas de mesures budgétaires suffisantes pour soutenir nos acteurs économiques dans un contexte compétitif.

UN BUDGET OU LE SHUTDOWN ?

UN BUDGET QUI DOIT RESORBER LES DERAPAGES BUDGETAIRES DES DEUX DERNIERS BUDGETS

UNE SUCCESSION DE DERAPAGES BUDGETAIRES

Les deux derniers budgets présentés par la France ont été mal calculés par le Gouvernement. Dans ces circonstances, il est possible de parler de dérapages budgétaires : **le déficit budgétaire constaté à la fin de l'année est plus important que le déficit budgétaire estimé lors du PLF.**

Or, les deux derniers exercices présentent cette particularité, ce qui fragilise d'autant plus nos finances publiques. En effet, **nous devons à la fois résorber le déficit existant déjà largement supérieur aux critères du PSC, mais également résorber les dérapages budgétaires.**

Les 5,2% prévus en 2023 pour l'année 2024 ont finalement été dépassés (5,6% du PIB), **soit un premier dérapage de + 11 milliards d'euros pour l'année 2024.** Les 5,6% prévus en 2024 pour l'année 2025 devraient être dépassés (6,2% du PIB selon une note du Trésor public en juillet 2024), **soit un second dérapage d'environ 16 milliards d'euros pour l'année 2025.** Sans effort du Gouvernement, avec l'augmentation tendancielle des dépenses publiques, le déficit public pourrait même atteindre 7% du PIB selon Matignon et Bercy, ce qui représenterait près de 60 milliards d'euros par rapport à l'objectif d'atteindre un déficit public à 5% du PIB en 2025.

Ainsi, tout compris, les dérapages budgétaires équivalent **environ 27 milliards sur deux ans : soit 2 réformes des retraites** puisqu'une réforme des retraites à taux plein permet d'économiser 12 milliards d'euros. De plus, si l'on prend la dernière projection du Gouvernement, on serait davantage à 45 milliards d'euros de dérapage financier, soit près l'équivalent de 4 fois le produit de la dernière réforme des retraites.

Cette situation s'explique par l'accentuation de l'effet ciseau présenté ci-dessus. Autrement dit, les services de Bruno Le Maire se sont trompés à la fois dans l'estimation des recettes et dans l'estimation des dépenses.

D'une part, ils ont surévalué la raréfaction des ressources, notamment à trois égards :

- Un ralentissement des recettes de TVA (premières sources de revenu de l'État, ont augmenté de 2,8 % l'an dernier), en raison du ralentissement de la consommation eu égard à une forte inflation (4,9 %) et au poids des dépenses contraintes (alimentaire, carburant, etc.) qui représentent 30% du budget d'un Français.
- Un recul de l'impôt sur les sociétés avec une diminution très marquée de 10,7 milliards d'euros car l'année 2022 a été marquée par les profits des énergéticiens et de certaines grandes entreprises dans la Tech.
- Un ralentissement de la progression des recettes de cotisation à cause de la mise en œuvre de la réforme des retraites et de « la clause du grand père » des régimes spéciaux. Les cotisations ont augmenté en 2023 de 4,5 % contre 6,1 % en 2022.

D'autre part, ils ont sous-évalué la crise des déficits, notamment sur un point spécifique : **le coût des hausses des dépenses publiques dans l'administration d'État (police, justice, santé) qui n'ont pas été des investissements**, mais des dépenses de fonctionnement amenées à se renouveler chaque année. Par exemple, nous payons encore le Ségur de la Santé (40 milliards d'euros) mais les coûts de fonctionnement ont absorbé environ 25% à 30% de ces dépenses selon la DREES. De ce fait, le déficit public pour l'an prochain, sans effort, serait de **7% du PIB**, soit le plus important hors crise économique et le 3^e niveau d'endettement en Europe avec 111% du PIB.

UN OBJECTIF ECONOMIQUE CONTRADICTOIRE : OBTENIR LE PLEIN EMPLOI ET EVITER L'INFLATION

Le PLF 2025 doit prioriser les objectifs macro-économiques à atteindre au risque sinon d'échouer. En effet, la théorie économique met en exergue depuis Kaldor deux objectifs incompatibles. En effet, les objectifs de plein-

emploi et de croissance économique sont incompatibles avec la maîtrise des prix donc l'inflation. Pourtant, le Gouvernement s'est envoyé des messages contradictoires lors de la présentation du PLF 2025, ce qui laisse à penser qu'il ne pourra jamais tous les atteindre.

En somme, il ne pourra jamais **atteindre « en même temps » plein-emploi et lutte contre l'inflation** ainsi **qu'investir dans les services publics et la transition écologique sans augmenter les impôts**. Cependant, il faut quand même préciser que cette théorie connaît des limites parce que nous avons connu avant la crise sanitaire une période marquée par un chômage faible, une croissance élevée et une faible inflation dans plusieurs pays comme le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Allemagne. Toutefois, le retour de l'inflation post-Covid pourrait indiquer que cette période pourrait être une parenthèse sans pour autant avoir de réelles certitudes.

Lors de la passation du budget, Bruno Le Maire et Thomas Cazeneuve ont formulé deux annonces contradictoires : **atteindre le plein-emploi en 2027 par la croissance économique** et soutenir **le pouvoir d'achat des Français face à l'inflation**. En 1958, la Courbe de Philips montrait déjà une relation inverse entre l'inflation et le chômage par l'inversion du rapport de force au sein des négociations salariales. A mesure que le chômage diminuait par la croissance de l'activité, il en résulte une augmentation de la demande de travail (les entreprises) ce qui conduit à une inflation.

D'une part, sur le plan du plein-emploi, **le Gouvernement poursuit son allègement des cotisations sociales sur les bas salaires pour inciter à l'embauche** et a conduit la réforme de l'Assurance chômage (une réforme paramétrique qui vise à diminuer le Salaire journalier de référence, SJR) pour inciter les demandeurs d'emploi à retrouver rapidement un emploi. Seulement, si la dynamique du chômage est plutôt baissière depuis 2017, on note un ralentissement de la baisse du taux de chômage 7,2% sur l'ensemble de l'année 2023. A ce titre, le Haut Conseil aux Finances Publiques (HCFP) a rendu public son avis affirmant que les perspectives du Gouvernement sur la croissance et l'emploi sont surévaluées compte tenu de cet état de fait.

D'autre part, sur le plan de l'inflation, le Gouvernement oscille entre fin du quoi qu'il en coûte et protection du pouvoir d'achat des Français, notamment à l'égard des plus fragiles. En quelque sorte, il s'agit pour le Gouvernement de mettre fin au quoi qu'il en coûte sur le plan énergétique (fin des dispositifs de soutien face à la crise énergétique pour économiser progressivement près de 16 milliards d'euros).

En miroir, près de 28,4 milliards d'euros sont versées aux Français pour soutenir le pouvoir d'achat :

- Des **retraités** (14 milliards d'euros dédiés) ;
- Des **classes moyennes** (6,1 milliards d'euros) ;
- Des **fonctionnaires** (5,7 milliards d'euros pour dégeler le point d'indice) ;
- Des **personnes relevant des minimas sociaux** comme le RSA, ARE (2 milliards d'euros).

UN OBJECTIF POLITIQUE CONTRADICTOIRE

Michel Barnier est prisonnier d'une base de soutiens parlementaires qui affichent des objectifs contradictoires : **investir massivement sur les services publics et ne pas baisser les impôts**. Or, la France est dans un paradoxe : **jamais l'État n'a autant prélevé la richesse nationale (46% du PIB) et pourtant nous avons moins de services publics** (fermetures de lits, fermetures de classes, etc.) **et des services publics de moins bonne qualité**.

En effet, il est à noter de nouvelles hausses de dépenses ont été inscrites dans la LFI 2024 concernant trois postes de dépenses :

- Le **régalien** (armée, police, justice) : +4 milliards d'euros ;
- La **transition écologique** : +7 milliards d'euros ;
- **L'éducation** : + 5,5 milliards d'euros.

Seulement, cela intervient dans un contexte où les prélèvements obligatoires sont au plus haut. Ainsi, **le Gouvernement se voit contraint**

d'accroître le financement de la hausse des dépenses publiques par l'endettement, ce qui fragilise la position de la France vis-à-vis des financeurs, à savoir la Banque de France et les marchés financiers.

Ainsi, on note **une double contradiction dans la constitution de ce budget 2025**. D'un côté, il y a une contradiction entre l'objectif économique qui tend davantage à une politique économique budgétaire de rigueur en diminuant les dépenses publiques et un objectif politique qui est d'augmenter les moyens pour les services publics. De l'autre côté, il y a une contradiction interne au sein des objectifs : les objectifs économiques de d'atteindre le plein emploi tout en contenant l'inflation sont difficilement tenables, et les objectifs politiques à savoir investir dans les services publics tout en souhaitant réduire le déficit public le sont également.

LA FRANCE EN RETARD DANS LA PREPARATION DE SON BUDGET

UNE PROCEDURE DE DEFICITS EXCESSIFS DE L'UNION EUROPEENNE QUI ACCENTUE LE COTE PERILLEUX DU VOTE DU BUGET

La France a déjà demandé un report d'une semaine pour la remise d'une copie répondant à la procédure de déficits excessifs engagée par l'Union européenne. Plusieurs sources de l'administration affirment que nous ne tiendrons pas les prérequis. **La procédure des déficits excessifs de l'Union européenne est un mécanisme clé du cadre de surveillance budgétaire de l'Union européenne.** Elle vise à s'assurer que les États membres respectent la discipline budgétaire, notamment en ce qui concerne leur déficit public et leur dette publique. Cette procédure est inscrite dans les traités européens, notamment dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et le Pacte de stabilité et de croissance (PSC).

Cette procédure repose sur deux fondements juridiques dans les traités européens, notamment **dans les articles 121 et 126 du TFUE**. L'article 121 TFUE encadre la coordination des politiques économiques entre les États

membres. Il prévoit un cadre général pour la surveillance multilatérale et les grandes orientations des politiques économiques. L'article 126 TFUE établit la procédure de surveillance des déficits publics excessifs. Il fixe les règles qui limitent le déficit public et la dette publique des États membres.

Selon cet article, « les États membres doivent éviter des déficits publics excessifs », « la Commission européenne surveille les finances publiques des États membres et, si elle détecte un déficit excessif, elle propose au Conseil d'engager une procédure pour déficit excessif (PDE) ».

Les critères ciblés sont **ceux du Pacte de stabilité et de croissance à savoir un déficit public inférieur à 3 % du produit intérieur brut (PIB), et une dette publique inférieure à 60 % du PIB, ou qui diminue à un rythme satisfaisant si elle dépasse ce seuil.**

La procédure de déficits excessifs se décline en **5 étapes** :

Etape n°1 : **Surveillance et détection**

La Commission européenne surveille les finances publiques des États membres sur la base des données fournies par ceux-ci. Si un État membre dépasse les limites du déficit ou de la dette publique, la Commission peut lancer une évaluation approfondie. Si un déficit excessif est détecté, la Commission rédige un rapport (article 126(3) TFUE) dans lequel elle évalue la situation budgétaire de l'État membre concerné. Elle tient compte des facteurs pertinents comme les conditions économiques exceptionnelles. Sur la base de ce rapport, si la Commission conclut à l'existence d'un déficit excessif, elle émet un avis recommandant au Conseil de l'UE de lancer officiellement une PDE.

Etape n°2 : **Décision du Conseil de l'Union européenne**

Le Conseil des ministres de l'Union européenne analyse l'avis de la Commission et, après consultation avec l'État membre concerné, adopte une décision officielle déclarant l'existence d'un déficit excessif. Cela se fait généralement par un vote à majorité qualifiée.

Etape n°3 : Recommandations du Conseil pour l'Etat-membre

Suite à la décision, le Conseil adresse des recommandations à l'État membre pour corriger le déficit excessif. Ces recommandations précisent les délais et les mesures à prendre pour ramener le déficit en dessous de 3 % du PIB. Ces mesures doivent être conformes aux principes du Pacte de stabilité et de croissance.

Etape n°4 : Surveillance renforcée

Une fois les recommandations émises, l'État membre est soumis à une surveillance renforcée. Il doit régulièrement informer la Commission et le Conseil de l'avancement des mesures correctrices.

Etape n°5 : Sanctions (si non-conformité)

Si l'État membre ne se conforme pas aux recommandations, des sanctions peuvent être imposées. Dans la zone euro, ces sanctions peuvent inclure le dépôt d'une somme portant intérêt (pénalité) et l'amende, qui peut aller jusqu'à 0,2 % du PIB. Des sanctions plus strictes sont prévues pour les États membres de la zone euro en vertu des règles du Six-Pack et du Two-Pack, deux ensembles législatifs adoptés après la crise financière pour renforcer la gouvernance économique. Bien évidemment, tous les pays ne sont pas logés à la même enseigne et la France, pays fondateur, deuxième économie de l'Union et deuxième contributeur au budget de l'Union pour près de 22 milliards d'euros en 2024, pourrait négocier de ne pas payer cette amende.

En somme, **la procédure de déficit excessif est clôturée lorsque l'État membre concerné a corrigé sa situation budgétaire conformément aux recommandations du Conseil**. Le déficit doit alors être revenu sous la barre des 3 % du PIB. À la suite de la crise financière de 2008 et de la crise des dettes souveraines en zone euro, des réformes ont été introduites pour renforcer la surveillance budgétaire, notamment par l'adoption du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et les paquets législatifs Six-Pack et Two-Pack. Ces réformes ont accru l'automaticité des sanctions et renforcé les mécanismes de surveillance.

LA PROCEDURE D'ELABORATION ADMINISTRATIVE ET PARLEMENTAIRE DU BUDGET

La procédure de vote du budget est un processus administratif et parlementaire complexe qui se déroule sur plusieurs trimestres dès le printemps, en suivant un calendrier bien précis. Ce processus concerne principalement l'adoption de la loi de finances qui fixe le budget de l'État pour l'année suivante. Elle se décline en deux phases : **la phase administrative et la phase parlementaire.**

La phase administrative :

Elle correspond à l'élaboration du budget par les pouvoirs publics au sein des ministères. Chaque année, elle commence à partir du deuxième trimestre de l'année et perdure durant tout l'été.

Elle se décline en deux temps :

- Une **phase de stratégie budgétaire globale** déterminée par chacune des administrations à partir du deuxième trimestre de l'année jusqu'à mars-avril de l'année n-1. Chaque administration justifie par chapitre ses dépenses. Elles sont consolidées par le ministère du Budget et le directeur du Budget **dans une note de programmation stratégique transmise à la fin du mois de mars au ministre du Budget** afin de modéliser une première trame de Loi de finances.
- Une **phase de négociation des budgets sectoriels**, le fameux « **cycle des conférences budgétaires** » à partir de mai jusqu'à juillet de l'année n-1. Chaque représentant de ministère est appelé à Bercy pour négocier les budgets de son administration. Ce cycle de conférences budgétaires fait émerger des points d'accord et de désaccord entre les administrations, car chacune cherche à obtenir le plus. Ces divers points sont retracés par un document : **le dossier d'arbitrage.**
 - En cas de désaccords entre les administratifs, le ministre de rattachement et le ministre du Budget tranche les désaccords.
 - S'ils ne parviennent pas, c'est Matignon qui tranche les désaccords au début de l'été.

Ainsi, à la fin du mois de juillet voire au début du mois d'août, Matignon peut à partir du dossier d'arbitrage déterminer l'essentiel des dépenses pour l'année prochaine. Celles-ci sont retranscrites **dans les lettres plafonds**, soit **le montant total par secteur que chaque administration pourra disposer l'an prochain**. Ce document est présenté au **Conseil des ministres de la rentrée et adopté par ce dernier autour de la mi-septembre**. Il doit être présenté avant le 1er octobre en tant que projet de loi finances.

Juste après cela, le projet est exposé aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat avant d'être présenté à la presse française et internationale.

La phase parlementaire :

Cette phase commence en principe le premier mardi d'octobre, sa durée est de 70 jours. Dans la phase parlementaire on discute en premier lieux sur les grandes lignes et pour ensuite aller vers le détail. La discussion budgétaire, en première lecture, s'ouvre à l'Assemblée nationale : 40 jours pour l'Assemblée nationale puis 20 jours pour le Sénat.

La première lecture se décompose en plusieurs étapes :

Le vote de la première partie de la loi de finances (les grandes orientations du projet de loi sur les recettes) :

- **Travail en commission** : La commission des finances de l'Assemblée nationale examine en détail les différents articles du projet de loi de finances. D'autres commissions spécialisées peuvent également être consultées pour des avis sur les domaines qu'elles couvrent.
 - **Rapporteurs spéciaux** : Chaque rapporteur de la commission est chargé d'une partie du budget (appelée "mission") qu'il analyse et présente ensuite en séance. Le travail de préparation des amendements se fait à ce stade.

- **Auditions** : Pendant ces semaines, des auditions de ministres et d'experts sont organisées pour éclairer les parlementaires sur les différentes composantes du budget.
- **Début de séance plénière autour de la mi-octobre** : Le débat sur la première partie du projet de loi de finances, consacrée aux ressources de l'État (les recettes fiscales), débute à l'Assemblée nationale. Les discussions commencent souvent par des déclarations des ministres en charge des finances et des rapporteurs de la commission des finances. Chaque article est discuté, et les amendements proposés par les députés sont débattus et votés.
- **Vote de la première partie à l'Assemblée nationale à la fin octobre** : Après plusieurs jours de débat, l'Assemblée vote la première partie du projet de loi de finances, qui porte sur les recettes.

Le vote de la seconde partie de la loi de finances (les grandes orientations du projet de loi sur les dépenses par ministère) :

- **Discussion des missions budgétaires** : Les députés examinent les missions du budget, c'est-à-dire les crédits alloués à chaque ministère ou politique publique (éducation, défense, santé, etc.). Chaque mission fait l'objet d'une discussion détaillée et de votes sur les amendements.
- **Vote de la seconde partie** : Après avoir discuté et voté chaque mission, l'Assemblée nationale procède au vote global sur l'ensemble de la seconde partie du projet de loi de finances.

Ensuite, autour de la mi-novembre, **le projet de loi arrive au Sénat** qui dispose de 20 jours.

- **Travail en commission** : Le Sénat, à son tour, examine le texte en commission des finances et peut proposer des amendements.
- **Débat en séance plénière** : Le Sénat discute le texte en séance, en commençant par la première partie (recettes) puis la seconde partie (dépenses).
- **Vote au Sénat** : Le Sénat vote le projet de loi de finances après l'avoir amendé, si nécessaire.

En cas de désaccords à la fin novembre, **une commission mixte paritaire** est mise en place avec 7 députés et 7 sénateurs pour trouver un accord. Si un accord est trouvé, un rapport est rédigé et soumis aux deux assemblées pour un vote final.

Si la CMP échoue à trouver un compromis, le texte repasse en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat. Ainsi, en cas de nouveaux désaccords, **c'est l'Assemblée nationale qui statue définitivement**.

La dernière lecture à partir de début décembre vise **l'adoption définitive**. En dernier ressort, c'est l'Assemblée nationale qui a le dernier mot. Même si le Sénat rejette encore une fois le projet de loi, l'Assemblée peut l'adopter dans sa version finale.

Enfin, avant le 31 décembre, **la loi de finances est promulguée**. Si le projet est déféré au Conseil constitutionnel par des parlementaires, ce dernier dispose d'un délai d'un mois pour rendre sa décision. Une fois le projet de loi définitivement voté par l'Assemblée nationale (et éventuellement validé par le Conseil constitutionnel), **le président de la République promulgue la loi de finances. Elle entre en vigueur au 1er janvier de l'année suivante**.

UN SHUTDOWN A L'AMERICAINE ?

DESCRIPTION D'UN SHUTDOWN

Le shutdown aux États-Unis correspond à l'arrêt partiel ou total des activités du gouvernement fédéral en raison de l'absence de financement. Ce phénomène survient lorsque le Congrès ne parvient pas à voter un budget ou une résolution de financement temporaire avant la fin de l'exercice budgétaire, qui se termine le 30 septembre. En l'absence d'un accord, le gouvernement ne peut plus financer ses activités, ce qui conduit à la fermeture de nombreuses agences fédérales. Ce blocage résulte de l'application de l'*Antideficiency Act*, une loi qui interdit au gouvernement de

dépenser des fonds sans autorisation préalable du Congrès. Cela implique que, sans financement approuvé, la majorité des services publics fédéraux doivent réduire leurs activités ou cesser totalement de fonctionner.

Le processus menant à un shutdown est généralement marqué par un désaccord politique au sein du Congrès ou entre le Congrès et le président sur certaines priorités budgétaires. Ces désaccords peuvent porter sur des questions spécifiques telles que les dépenses de défense, l'immigration ou les programmes sociaux. Si aucun compromis n'est trouvé à temps pour voter un budget ou une loi de financement temporaire, le gouvernement fédéral se retrouve sans les ressources nécessaires pour poursuivre ses activités, déclenchant ainsi le shutdown. Immédiatement après le déclenchement de cette paralysie, les agences gouvernementales dites "non-essentiels" ferment leurs portes, tandis que celles considérées comme "essentiels" continuent de fonctionner, bien que leurs employés ne soient pas immédiatement rémunérés.

Historiquement, certains shutdowns ont été particulièrement marquants. Le plus long d'entre eux s'est déroulé entre **décembre 2018 et janvier 2019**, durant 35 jours. **Il a résulté d'un désaccord entre le président Donald Trump et le Congrès sur le financement d'un mur à la frontière mexicaine.** Un autre exemple notable est celui de 1995-1996, sous la présidence de Bill Clinton, qui a duré 21 jours et qui portait principalement sur des réductions de dépenses sociales.

CONSEQUENCES D'UN SHUTDOWN

Un des premiers effets visibles du shutdown est la fermeture des services publics non essentiels. Les parcs nationaux, les musées et monuments fédéraux, ainsi que d'autres agences, cessent leurs activités. D'autres services, comme l'administration fiscale (IRS), connaissent également des retards dans le traitement des déclarations d'impôts et des remboursements. L'impact se fait sentir à travers tout le pays avec des interruptions dans la délivrance des passeports, des visas et d'autres

documents administratifs, ce qui perturbe directement la vie quotidienne des citoyens.

Pour les employés fédéraux, les conséquences d'un shutdown sont immédiates. Ceux qui sont classés comme "non essentiels" sont mis en congé forcé, sans rémunération pendant toute la durée du blocage. Quant aux employés dits "essentiels", tels que les agents des forces de l'ordre ou les contrôleurs aériens, ils doivent continuer à travailler, mais sans être payés jusqu'à la fin du shutdown. Ces employés reçoivent habituellement leurs salaires de manière rétroactive une fois le budget approuvé, mais pendant la durée du shutdown, ils doivent composer avec une absence temporaire de revenus, ce qui peut causer des difficultés financières pour certains.

Sur le plan économique, **un shutdown a des effets immédiats sur l'économie américaine. Il entraîne des pertes de productivité dans les secteurs où les fonctionnaires ne peuvent pas travailler.** Les entreprises sous contrat avec l'État peuvent également souffrir de retards de paiement, ce qui peut aggraver leurs difficultés financières. Si le shutdown se prolonge, il peut peser sur la croissance économique en réduisant la consommation des ménages (puisque les employés ne sont pas payés) et en ralentissant les investissements ou les projets liés aux dépenses fédérales.

Les citoyens sont directement touchés par la suspension de certains services publics. Par exemple, les délais pour obtenir des passeports ou des visas s'allongent, et certains programmes sociaux, comme les aides alimentaires ou les subventions au logement, peuvent voir leur financement suspendu. Toutefois, les services jugés essentiels à la sécurité nationale continuent de fonctionner. L'armée reste pleinement opérationnelle, tout comme les agences de renseignement, les forces de l'ordre fédérales et les contrôleurs aériens. Ces secteurs critiques sont maintenus, même si les employés ne reçoivent pas immédiatement leur rémunération.

Politiquement, **le shutdown est souvent un symbole fort de la paralysie du gouvernement américain.** Il reflète les divisions profondes entre les

partis politiques, et chaque camp tente généralement d'attribuer la responsabilité du blocage à l'autre. En fonction de la durée du shutdown et de l'impact sur les citoyens et l'économie, il peut également avoir des répercussions sur la popularité des élus et influencer les prochaines élections.

La sortie d'un shutdown survient lorsque le Congrès trouve un accord sur le budget ou sur une loi temporaire de financement. Le président signe alors cette loi, permettant au gouvernement de reprendre ses activités normales. Tous les employés affectés, qu'ils aient été en congé forcé ou qu'ils aient travaillé sans salaire, reçoivent ensuite un paiement rétroactif pour les jours concernés. Le shutdown, bien qu'il soit un outil de pression politique pour trancher un arbitrage politique. Pour autant, il provoque donc des perturbations considérables dans le fonctionnement de l'État dont les répercussions économiques et sociales sont majeures.

EVITER LE CHAOS : COMMENT FAIRE VOTER LE BUDGET ?

Si le Parlement rejette le budget, il entre dans une zone d'incertitude juridique, car il n'existe pas de solution claire en cas de rejet, selon les experts constitutionnels. Théoriquement, il devient impossible de percevoir les impôts et de gérer les dépenses publiques.

Le gouvernement pourrait proposer un nouveau projet de loi de finances ou une loi spéciale pour continuer à percevoir les impôts, mais ces mesures nécessitent toujours l'approbation parlementaire car le vote du budget est une compétence du pouvoir législatif clé dans la séparation des pouvoirs.

COMMENT FAIRE VOTER LE BUDGET ?

Pour répondre à cette question dans les circonstances politiques, il est nécessaire de se repositionner dans ce que dit le droit.

Dans la hiérarchie des normes, **le budget est une loi ordinaire**. Cela signifie déjà deux choses que l'on peut évacuer : **il ne peut pas être adopté par ordonnances** (article 38 où le Parlement confère à l'exécutif des dispositions législatives) et **ne peut pas être pris par décret** (domaine du bloc réglementaire). Ainsi, le Parlement reste la seule entité qui peut faire adopter un budget à la France. Deux options sont possibles : **une procédure ordinaire** (comme le vote de n'importe quelle loi ordinaire, par une majorité simple de députés favorables) ou **une procédure liée à l'utilisation de l'article 49-3** (le non-vote d'une motion de censure par 289 députés).

UNE PROCEDURE ORDINAIRE

Après l'adoption en Conseil des ministres, Michel Barnier peut commencer à chercher à faire voter le PLF 2025 et le PLFSS 2025 par la procédure

ordinaire. Or, **les lois ne sont pas votées à la majorité absolue (289 députés), mais à la majorité simple (soit la majorité des suffrages exprimés en excluant les abstentions par les députés présents le jour du vote).**

Ainsi prenons quelques exemples :

- Si les 577 députés sont présents le jour du vote du budget dans une procédure ordinaire, il faut 289 députés votant le texte pour qu'il soit adopté par l'Assemblée nationale ;
- Si parmi les 577 députés, 30 s'abstiennent, il faut 274 députés votant le texte pour son adoption ;
- Si seuls 500 députés sont présents, il ne suffit que d'avoir 251 suffrages en faveur du texte pour son adoption ;

Par conséquent, il est possible que le premier budget de Michel Barnier, qui ne dispose que de 235 députés a priori prêts à le soutenir, soit adopté en procédure ordinaire. **Cela suppose que les 143 députés du Rassemblement national et du parti d'Eric Ciotti s'abstiennent.** Avec leur abstention, cela abaisse le vote du budget à 217 députés. **Une des options serait de recourir au vote bloqué (article 47) afin d'éviter les amendements des oppositions visant à rendre le texte impossible à voter.** Encore faut-il que ce budget puisse faire l'objet d'une abstention de Marine Le Pen...

UNE UTILISATION DU 49-3

L'article 49-3 de la Constitution française est un mécanisme constitutionnel qui permet au gouvernement de faire adopter un projet de loi sans un vote formel du Parlement, en particulier de l'Assemblée nationale. Dans l'esprit de la Vème République, **il s'agit d'un outil du parlementarisme rationalisé qui vise à un objectif principal** : lever des blocages institutionnels au Parlement. Cela permettait à l'exécutif de ne pas dépendre de l'Assemblée nationale et de ce que le Général de Gaulle appelait le régime des partis, sous la IVème République.

En effet, l'article 49-3 est généralement utilisé lorsque le gouvernement rencontre des difficultés à faire adopter un projet de loi en raison de l'opposition ou du blocage parlementaire (majorité relative comme sous Elisabeth Borne ou Michel Rocard ou en lien avec une fronde au sein d'une majorité sous Manuel Valls).

La **procédure du 49-3** est la suivante :

- Lorsqu'un projet de loi est présenté à l'Assemblée nationale et que le Premier ministre engage la responsabilité de son gouvernement sur ce texte en utilisant l'article 49-3, cela signifie que le gouvernement considère le texte comme une question de confiance.
- Un débat a lieu sur les 24 heures suivant le dépôt de la motion de censure. Les députés peuvent exprimer leurs opinions, débattre du contenu du projet et proposer des amendements, un temps qui peut s'avérer restreint pour débattre sur de nombreux amendements au projet de loi initial.
- Si la motion de censure est adoptée par l'Assemblée nationale dans un délai de 24 heures après l'utilisation de l'article 49-3, le gouvernement est contraint de démissionner. Pour cela, il faut une majorité de députés opposés, soit 289 députés.
- Sinon, le projet de loi est considéré comme adopté. Dans ces circonstances, il n'y a pas eu de vote sur le texte du projet de loi en tant que tel mais uniquement sur la motion de censure.

Il est important de noter en premier lieu que, pour les textes budgétaires, **l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution n'est pas soumise à des limites particulières**. Cependant, cette possibilité est restreinte lorsqu'il s'agit de la loi de programmation des finances publiques. L'enjeu majeur pour le gouvernement est de faire adopter la loi de programmation des finances publiques pendant la session ordinaire, en retard cette année à cause de l'instabilité gouvernementale provoquée par la dissolution.

Seulement, **la raison d'être du 49-3 n'est plus la même aujourd'hui, jugé comme un élément marquant d'une démocratie qui serait imparfaite**. D'autant plus que l'utilisation du 49-3 sous la réforme des retraites a été jugée brutale l'an passé. Elle a été un marqueur pivot de la mobilisation contre la réforme des retraites amplifiant la mobilisation.

QUE SE PASSE-T-IL SI LE BUDGET N'EST PAS VOTE ?

Comme nous l'avons vu, l'Assemblée nationale est le juge de paix du vote du budget. Dans ces conditions, sa composition en trois blocs polarisés laisse entrevoir pour la première fois l'hypothèse que le budget ne soit pas voté et donc promulgué avant le 31 décembre. Rappelons qu'Emmanuel Macron avait justifié la dissolution car il n'était pas certain de faire voter un budget avec Les Républicains à la fin de l'année 2024 au regard des dérapages budgétaires et du projet de motion de censure préparé par Les Républicains.

La France a toujours eu un budget dans son histoire républicaine depuis le XX^{ème} siècle, même en cas de guerre. En 1914, grâce à l'union sacrée décrétée après l'assassinat de Jean Jaurès, les Chambres votent dès le 4 août 18 projets de loi visant à accorder au Gouvernement des pouvoirs beaucoup plus étendus, notamment sur le plan budgétaire. Cela a permis de se prémunir d'un éventuel non-vote du budget à la fin de l'année (par exemple en cas d'impossibilité pour le Parlement de se réunir en cas d'occupation). Ainsi, le budget est voté en session extraordinaire en décembre 1914 et ne poursuit pas le processus que nous avons décrit ci-dessus. La procédure est imitée en 1939 pour le vote du budget 1940.

Seuls, **deux incidents mineurs liés au vote du budget ont eu lieu sous la Ve République, en 1962 et 1979.** Dans les deux cas, des mesures temporaires ont été mises en place pour assurer la continuité des finances publiques. En effet, le problème ne résidait non pas dans un non-vote du budget mais dans un retard de la procédure pour des contraintes différentes.

- En 1962, **la dissolution d'octobre bouscule l'agenda parlementaire.** Le vote de la partie recettes (première partie du budget) n'intervient qu'à la fin du mois de décembre. Le 8 janvier 1963, la partie sur les dépenses est ouverte à la discussion pour voir un texte promulgué le 23 février 1963. En parallèle, le Gouvernement utilise des décrets de répartition des crédits et un décret d'avance pour assurer les missions de l'État.

- En 1979, **le PLF 1980 est entièrement retoqué en décembre 1979 par le Conseil constitutionnel**. Dans ces circonstances, une loi spéciale autorisant à percevoir l'impôt est élaborée en quelques jours pour être votée et promulguée avant le 31 décembre. Le Conseil constitutionnel ne censure pas cette loi au nom « de la continuité de la vie nationale » surpassant la notion de consentement à l'impôt. **Cette jurisprudence de 1979 est intégrée dans la loi organique relatives aux lois de finances (LOLF) en 2001**. Elle a donc désormais une valeur juridique supérieure à une loi ordinaire (n'importe quelle loi de finances), à une ordonnance et bien sûr à un décret.

A la lumière de ces exemples, il est possible d'entrevoir deux scénarios en cas de non-vote du budget. Ces scénarios dépendent de si Michel Barnier active ou non l'article 49-3.

SCENARIO 1 : UN NON-VOTE DU BUDGET LIE A UN VOTE RETARDE

Si la procédure est bornée dans le temps (70 jours), son lancement retardé à ce stade peut complexifier le vote du budget. Si Michel Barnier n'engage pas la responsabilité de son gouvernement à travers l'article 49-3 et cherche des compromis avec les deux autres blocs, la situation du projet de loi de finances 2025 pourrait s'apparenter à celles de 1962 ou de 1979.

Dans ces circonstances, **le gouvernement peut soumettre un projet de loi spécial pour prolonger la perception des impôts**, tout en reportant les débats sur les nouvelles mesures fiscales à une date ultérieure et en attendant donc que le budget soit voté. La jurisprudence de 2001 permettra de faire passer un tel texte. En revanche, il doit être voté par le Parlement, donc nous en revenons au problème initial : il faut que l'exécutif fasse face à des oppositions constructives et non bloquantes.

Toutefois pour que cette option tienne, cela nécessite 4 conditions cumulatives. Premièrement, **il faudrait que Michel Barnier puisse avec certitude disposer d'une coalition parlementaire qui aille dans le même sens** (1). Or, les difficultés récentes rencontrées par Michel Barnier ne sont

pas à l'extérieur de sa coalition parlementaire, mais en son sein avec chaque parti qui fixe ses propres lignes rouges budgétaires (pas de hausse d'impôts pour Renaissance ou LR, nécessité d'une justice fiscale pour le Modem). Il s'agit d'une nécessité car sinon l'utilisation du 49-3 sera impossible à éviter.

Deuxième condition, il faudrait que **Michel Barnier soit capable de faire des concessions aux autres blocs pour s'assurer de leur neutralité**, et surtout qu'il soit certains que **ces concessions soient suffisantes pour obtenir leur abstention et neutralité**. Cela pourrait passer soit par la mise en œuvre d'une mesure totémique du RN, notamment sur le pouvoir d'achat comme la baisse de la TVA sur les produits de première nécessité ou sur l'augmentation des moyens pour la police aux frontières ou les forces de l'ordre. A ce titre, seule Marine Le Pen et le Rassemblement national a émis l'hypothèse de ne pas censurer automatiquement le Gouvernement au moment du vote du budget. Néanmoins, les dernières crispations entre l'exécutif et le Rassemblement national à la suite de la position d'Antoine Armand, nouveau ministre de l'Économie et des Finances sur l'exclusion du RN de l'arc républicain pourra compliquer le vote du budget.

Troisième condition, **il faudrait que Michel Barnier puisse retravailler son propre budget**. Pour l'instant, la copie sur laquelle travaille Michel Barnier est celle laissée par les services de Gabriel Attal. En qualité de Premier ministre démissionnaire pendant 60 jours, ce dernier a préparé un PLF 2025 qui est la copie de la LFI 2024, avec les mêmes recettes et les mêmes dépenses puisque ce dernier ne faisait qu'expédier les affaires courantes. Seulement, le parti présidentiel a été battu à trois reprises en 2024 donc il paraît compliqué pour Michel Barnier de reprendre un budget à l'identique. Ainsi, les premières indications montrent que Michel Barnier a fait le choix de la rigueur budgétaire avec un effort de 60 milliards d'euros porté sur 66% d'économies et 33% de hausses de prélèvements. Cela permettrait de faire passer le déficit attendu à 7% du PIB en 2025 à 5%. Cette politique permet de : limiter le déficit public pour répondre aux exigences de Bruxelles et éviter une trajectoire à la grecque, de répartir l'effort pour que chacun contribue afin de ne pas être qualifié de « père de l'austérité » ou « de

matraquage fiscale ». Cela permet ainsi de parler à l'ensemble des Français et à travers eux aux différents Députés des groupes parlementaires d'opposition.

Quatrième condition, **il faudrait que ce budget puisse enfin répondre aux impératifs de la procédure de déficits excessifs de l'Union européenne**. En effet, les dérapages budgétaires successifs rendent nécessaire la présentation d'une feuille de route incluant une trajectoire viable et souhaitable pour les dépenses publiques.

SCENARIO 2 : UN NON-VOTE DU BUDGET LIE A UNE CENSURE DU GOUVERNEMENT

Nous l'avons vu, les 4 conditions cumulatives rendent hautement probable l'utilisation du 49-3 pour faire voter le budget, sauf si le budget est « incensurable » par le Rassemblement national. L'utilisation du 49-3 pourrait plonger le pays dans une véritable crise politique : **une France sans budget et sans Gouvernement puisque ce dernier pourrait être renversé**. En effet, un rejet définitif du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, **même après usage de l'article 49.3, conduirait à une motion de censure, obligeant le Premier ministre à démissionner**. Dans ces circonstances, une loi spéciale ne pourrait pas non plus être adoptée.

Étant donné qu'une dissolution de l'Assemblée n'est pas possible avant l'été suivant, cela laisse le gouvernement sans moyens pour gérer les affaires courantes. En l'absence d'un budget, les services publics cesseraient de fonctionner, notamment le paiement des fonctionnaires.

Dans ces circonstances, les marges de manœuvre sont très restreintes pour Emmanuel Macron :

- Option 1 : **Nommer très rapidement un nouveau Premier ministre pour faire voter le budget**. Sur ce point, cela paraît difficile d'imaginer qu'alors qu'à l'été 2024 il a fallu 60 jours pour nommer un Premier ministre, que Emmanuel Macron puisse y arriver après une censure de Michel Barnier. De même, **quand bien même il était nommé, ce nouveau Premier Ministre ne disposerait pas de meilleures marges**

de manœuvre en l'absence d'une majorité à l'Assemblée nationale à moins d'avoir une recomposition politique de grande ampleur.

L'option la plus probable serait un Gouvernement technique chargé de faire voter un budget pour expédier les affaires courantes sans choix politiques.

- Option n°2 : **Recourir à l'article 16 de la Constitution.** Si le Parlement n'arrive pas à faire voter un budget, que le Gouvernement est censuré, qu'aucune autre option de vote de budget n'est possible, il est possible qu'Emmanuel Macron puisse recourir à **l'article 16 de la Constitution qui confère des pouvoirs exceptionnels au Président de la République.** Ce recours, prévu en cas de menaces graves pour la République, **permettrait de maintenir le fonctionnement de l'État, y compris la perception des impôts, sans l'accord du Parlement.** Cependant, cela serait une mesure extrême, envisagée uniquement en cas de blocage total.
- Option n°3 : reconduire le budget de l'année précédente de manière presque identique à l'aide d'un Gouvernement technique. Toutefois, en raison des dérapages financiers et de la nécessité d'éviter d'accentuer le déficit public et l'endettement, cette option semble moins probable.

QUEL EST LE MEILLEURE BUDGET A VOTER ?

L'impression donnée est que la mission de Michel Barnier est impossible. Il doit à la fois proposer un budget qui puisse **correspondre aux impératifs budgétaires des institutions européennes**, tout en étant dans une **situation politique compliquée avec une absence de capital politique pour mener à bien des réformes, une absence de majorité, une coalition friable, un chef de l'État qui cristallise le mécontentement des Français et des oppositions difficiles à cerner.**

En prenant en compte l'ensemble de ces paramètres et l'objectif d'éviter un shutdown à la française, lié à une absence de budget **et** de gouvernement

au 1^{er} janvier 2025, il y a deux « types » de budget à faire voter : un « *budget économique* » et un « *budget politique* ».

UN BUDGET ECONOMIQUE ?

Michel Barnier hérite d'une situation économique dramatique. Le pays est dans une situation proche d'une crise de la dette souveraine avec près de 3 200 milliards euros de dettes. Le déficit public pour l'année 2025 pourrait être de 6,2% du PIB, soit le pire déficit public de l'histoire française contemporaine hors période de crise économique. Ce déficit pourrait s'étendre à 7% du déficit public selon les annonces des nouveaux locataires de Bercy et de Matignon. La France est le troisième pays européen le plus endetté par rapport à la production de richesse annuelle. La charge de la dette pourrait atteindre près de 70 milliards d'euros d'ici 2027 pour devenir le premier poste de dépense de l'État devant le budget alloué à l'Éducation nationale. Enfin, **la croissance économique est faible (+0,9% en 2023) et ne permet pas d'envisager une relance de l'activité suffisamment forte pour alléger le poids de la dette.**

Or, **il n'existe que trois moyens de diminuer le fardeau de la dette à long terme : la guerre, l'inflation et la croissance.** Si le premier n'est pas souhaitable, le seconde a déjà touché la France sans pour autant que nous ayons réussi à réduire le poids de notre dette à la différence de la plupart des autres États membres de l'Union européenne. Ainsi, il ne reste que la troisième option (la croissance économique) pour réduire le poids de l'endettement.

Ainsi, un budget économiquement efficace serait un budget qui puisse à la fois réduire le déficit public et relancer la croissance économique ou à minima ne pas la casser comme ce que nous avons connu au début du quinquennat de François Hollande. Or, l'exemple des crises de la dette souveraine en Europe montre que ces deux objectifs sont difficilement conciliables :

- Pour réduire le déficit public, **il est possible de baisser les dépenses publiques, donc mener une politique d'austérité ou de rigueur**

comme en Grèce ou au Portugal. Or, cela diminue les investissements publics, le revenu disponible des ménages et la confiance des acteurs économiques, réduisant la croissance économique en fonction de l'effort fourni ;

- Pour réduire le déficit public, **il est possible d'augmenter les impôts**, mais cela est contre-productif, comme le démontre **le choc fiscal entre 2012-2014 des politiques fiscales de François Hollande** (+48 milliards d'euros, dont +16 milliards d'euros sur les entreprises et +32 milliards d'euros sur les ménages aisés et les classes moyennes). Or, la croissance économique n'a jamais réellement reprise sous le quinquennat de François Hollande car l'impôt est déjà supporté par une faible partie d'acteurs créateurs de richesses :
 - **Impôt sur les sociétés** : 0,01% (les 300 plus grandes entreprises) paient déjà 30% de l'IS.
 - **Impôt sur le revenu** : 10% des plus riches paient déjà près de 70% de l'IR.

Ainsi, un budget économiquement efficace serait de diminuer à court terme les dépenses superflues qui n'entacheront pas la confiance des acteurs économiques (entreprises comme ménages) comme la réduction de la bureaucratie comme le nombre d'autorités administratives indépendantes ou la réduction de postes administratifs ou de périmètres de dépenses inutiles et facilement transférables au privé ou à l'associatif. De même, le Gouvernement devra allouer une partie des dépenses déjà engagées sur des dépenses productives et d'investissement dans des secteurs stratégiques et porteurs de croissance comme l'industrie ou le spatial.

Seulement, pour faire voter un tel budget, il devra démontrer aux oppositions que ce budget est dans l'intérêt supérieur de la France ou prendre à témoin l'opinion publique sur la nécessité d'un tel budget qui n'augmente pas les impôts car la France est dans un paradoxe : **jamais l'État n'a autant prélevé la richesse nationale (46% du PIB) et pourtant la France a des difficultés budgétaires.**

UN BUDGET POLITIQUE ?

Face à un budget économique efficace difficile à faire adopter car synonyme de baisses de dépenses à court terme, un budget politique consisterait en un budget dont l'architecture est susceptible d'être voté par le Parlement. **Cela implique pour Michel Barnier de faire des concessions aux autres blocs pour s'assurer de leur neutralité.** Or, pour cela, les deux autres blocs (NFP et RN) avaient des programmes de hausses de dépenses publiques (250 milliards pour le NFP et 100 milliards pour le RN).

Ainsi, pour faire passer un tel budget, il y aurait plusieurs prérequis :

- **Mettre en œuvre une mesure totémique du NFP ou du RN,** notamment sur le pouvoir d'achat comme la baisse de la TVA sur les produits de première nécessité (pour le RN) ou des mesures sur les retraites ou une taxe sur les superprofits/hauts revenus.
- Augmenter les moyens de services publics figurant parmi les priorités du RN comme la police aux frontières ou les forces de l'ordre ou l'administration pénitentiaire. En effet, Marine Le Pen avait affirmé voter la loi Immigration même si elle ne la jugeait pas suffisamment bonne, il pourrait en être de même pour ce budget.

Seulement, un tel budget serait en contradiction avec les impératifs économiques de réduction du déficit public, notamment d'un point de vue européenne afin d'éviter une crise de la dette française.

En somme, le Gouvernement Barnier n'a finalement que des mauvais choix entre un budget économique efficace mais impopulaire à l'Assemblée nationale. La prise en compte de l'opinion publique qui évolue au fil des années sur les dépenses publiques peut s'avérer cruciale. En effet, **selon un sondage Odoxa pour Challenges en août 2024, 59% des français sont pour réduire le déficit public alors que c'est une mesure traditionnellement « impopulaire ».**

CONCLUSION

La préparation et le vote du budget 2025 constituent un défi sans précédent pour le gouvernement français. Face à une absence de majorité parlementaire claire et des forces politiques fragmentées, la France est confrontée à des enjeux multiples : résorber des déficits croissants, éviter un shutdown qui paralyserait le pays, tout en respectant les engagements européens.

Le gouvernement de Michel Barnier, malgré des marges de manœuvre restreintes, devra faire preuve de pragmatisme et de consensus pour naviguer entre les différentes forces en présence à l'Assemblée. Le choix du budget, qu'il soit économique ou politique, sera déterminant pour l'avenir de la France, tant sur le plan national qu'international.

Le maintien de la stabilité gouvernementale, tout comme la capacité à répondre aux attentes des citoyens et des acteurs économiques, dépendra en grande partie de la réussite de cet exercice budgétaire périlleux.

Par **Matthieu Hocque**, Directeur adjoint des Études du Millénaire,
William Thay, Président du Millénaire

Crédit photo : [Michel Barnier](#) via European Parliament (Flickr) sous licence [CC BY 2.0](#)



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il est composé d'une centaine de contributeurs de divers horizons — cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises — et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Secrétaire générale : Clément PERRIN

Vice-présidents: Gilles BÖSIGER et Olivier BODO

Directeur des études : Matthieu HOCQUE

Directeurs adjoints des études: Pierre CLAIRE et Florian GERARD-MERCIER

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*