



FAUT-IL RÉDUIRE LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉTAT ?

BILAN DES PRIVATISATIONS ET PROPOSITIONS DE
RÉFORME DE L'ÉTAT

Par Hugo Ragain, Expert au Millénaire

William Thay, Président du Millénaire



AVANT-PROPOS

La question du bon périmètre de l'État revient cycliquement au premier plan des débats économiques français, souvent portée par des impératifs de réduction des déficits publics. En 2025, les données sont sans ambiguïté sur l'ampleur du problème : les dépenses des administrations publiques représentent 57,2 % du PIB - un niveau pratiquement inchangé depuis 2021, en dépit de deux années noires consécutives en 2023 et 2024 qui ont chacune vu le déficit public se dégrader au lieu de se résorber. La dette publique atteint désormais 115,6 % du PIB, soit 3 465 milliards d'euros, et la Cour des comptes avertit que sans effort soutenu, elle pourrait dépasser 125 % à l'horizon 2029.

Dans ce contexte, la tentation est grande de présenter la réduction du périmètre de l'État - privatisations, suppressions d'organismes publics, transferts au secteur privé - comme la réponse naturelle à la dérive des comptes. Cette note interroge cette proposition à trois niveaux : où l'État dépense-t-il effectivement, et quels postes expliquent la dynamique actuelle ? Quel bilan économique peut-on tirer des quatre décennies de privatisations qui ont profondément reconfiguré le secteur public productif depuis 1986 ? Et enfin, la réduction du périmètre constitue-t-elle réellement un levier de consolidation budgétaire sérieux, ou existe-t-il des stratégies plus efficaces ?

AVANT-PROPOS	2
LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉTAT EN TERMES DE DÉPENSES	5
UNE DÉPENSE PUBLIQUE PARMI LES PLUS ÉLEVÉES DE L'OCDE, CONCENTRÉE SUR DEUX GRANDS BLOCS	5
UNE DYNAMIQUE DE LONG TERME PORTÉE PAR LA PROTECTION SOCIALE ET UNE CRISE RÉCENTE INÉDITE	7
LA STRUCTURE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE FRANÇAISE, UNE SINGULARITÉ RELATIVE.....	8
LE BILAN DES VAGUES DE PRIVATISATIONS (1986-2024).....	9
QUATRE DÉCENNIES DE DÉSENGAGEMENT : CHRONOLOGIE ET AMPLEUR	9
UN BILAN ÉCONOMIQUE CONTRASTÉ : ENTRE EFFICACITÉ MACROÉCONOMIQUE ET CAPTURE DE RENTES.....	10
UN ACTIF RÉSIDUEL EN DIMINUTION, UNE LOGIQUE EN ÉPUISEMENT.....	12
LES NATIONALISATIONS : UNE CHRONOLOGIE EN QUATRE TEMPS	13
LA FONDATION DU SECTEUR PUBLIC INDUSTRIEL (1944-1946).....	13
LA VAGUE MITTERRAND DE 1981-1982 : LA LOGIQUE KEYNÉSIEENNE ET BILAN AMBIGU	14
LES NATIONALISATIONS D'URGENCE POST-2020 : L'ÉTAT ACTIONNAIRE DE DERNIER RESSORT	16
LA RENATIONALISATION D'EDF (2022-2023) : LE RETOUR PAR NÉCESSITÉ	17
QUE NOUS APPRENNENT LES CYCLES NATIONALISATION-PRIVATISATION-RENATIONALISATION ?	18
TROIS ENSEIGNEMENTS ÉCONOMIQUES	18
LA RÉSURGENCE DU DÉBAT : ARCELORMITTAL ET LES NATIONALISATIONS DÉFENSIVES	19
QUAND LES PRIVATISATIONS ONT MARCHÉ	21
LES PRIVATISATIONS QUI ONT FONCTIONNÉ.....	21
RHONE-POULENC, AVENTIS, SANOFI : LA CRÉATION D'UN CHAMPION MONDIAL PAR LA PRIVATISATION	21
RENAULT : LA PRIVATISATION PROGRESSIVE COMME LABORATOIRE DU MODÈLE MIXTE	22
CE QUE L'ÉTUDE EMPIRIQUE CONFIRME.....	26
LA QUALITÉ DE GESTION AVEC ET SANS ÉTAT : CE QUE DIT LA LITTÉRATURE	27
RÉDUIRE LE PÉRIMÈTRE OU RÉFORMER EN PROFONDEUR : LE FAUX DILEMME.....	35
QUAND L'ÉTAT FAIT TOUT, IL NE FAIT PLUS GRAND-CHOSE DE BIEN.....	35
L'ÉTAT TAXE CE QUI BOUGE, RÉGLEMENT CE QUI NE BOUGE PLUS, SUBVENTIONNE CE QUI NE BOUGE PLUS DU TOUT	36

L'ÉTAT TAXE TOUT CE QUI BOUGE.....	37
L'ÉTAT RÉGLEMENTE TOUT CE QUI BOUGE ENCORE	45
L'ÉTAT SUBVENTIONNE CE QUI NE BOUGE PLUS	51
À FORCE DE VOULOIR TOUT FAIRE, L'ÉTAT DEVIENT INEFFICIENT.....	63
5,85 MILLIONS D'AGENTS PUBLICS EN 2024 : UNE CROISSANCE DÉCONNECTÉE DES BESOINS..	63
L'ÉDUCATION NATIONALE : TOUJOURS PLUS DE MISSIONS, TOUJOURS MOINS DE FONDAMENTAUX	64
LA DÉCENTRALISATION INACHEVÉE : DÉLÉGUER SANS TRANSFÉRER LES MOYENS	65
COMMENT RÉDUIRE LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉTAT ?	66
CHANGEMENT DE MENTALITÉ ET FIN DE L'ÉTAT NOUNOU ET OMNIPRÉSENT	67
LA STRATÉGIE DU « RABOT » ET SES LIMITES	68
AGIR SUR LES GRANDS BLOCS STRUCTURELS PLUTÔT QUE DE SAUPOUDRER	69
RÉFORME DE STRUCTURE	71
CONCLUSION.....	78
SOURCES ET BASES DE DONNÉES	81

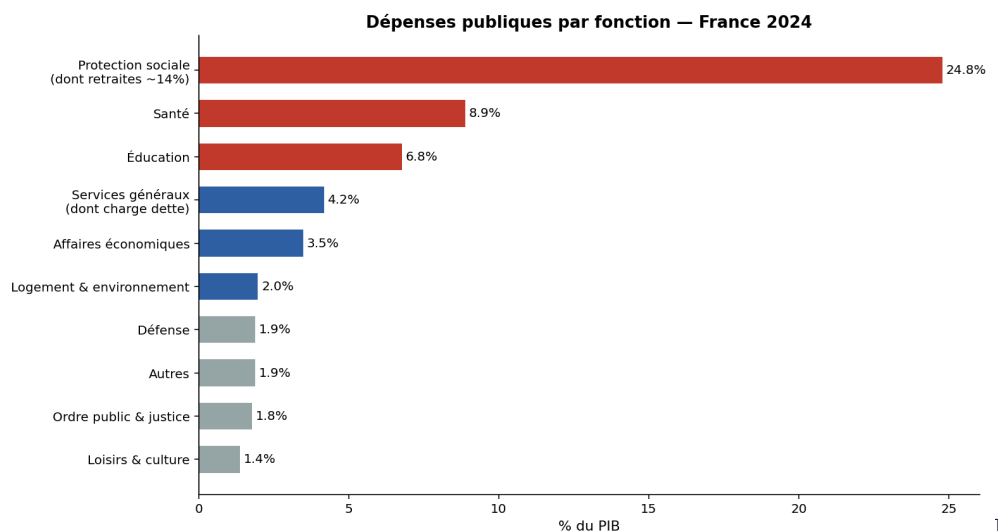
LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉTAT EN TERMES DE DÉPENSES

UNE DÉPENSE PUBLIQUE PARMIS LES PLUS ÉLEVÉES DE L'OCDE, CONCENTRÉE SUR DEUX GRANDS BLOCS

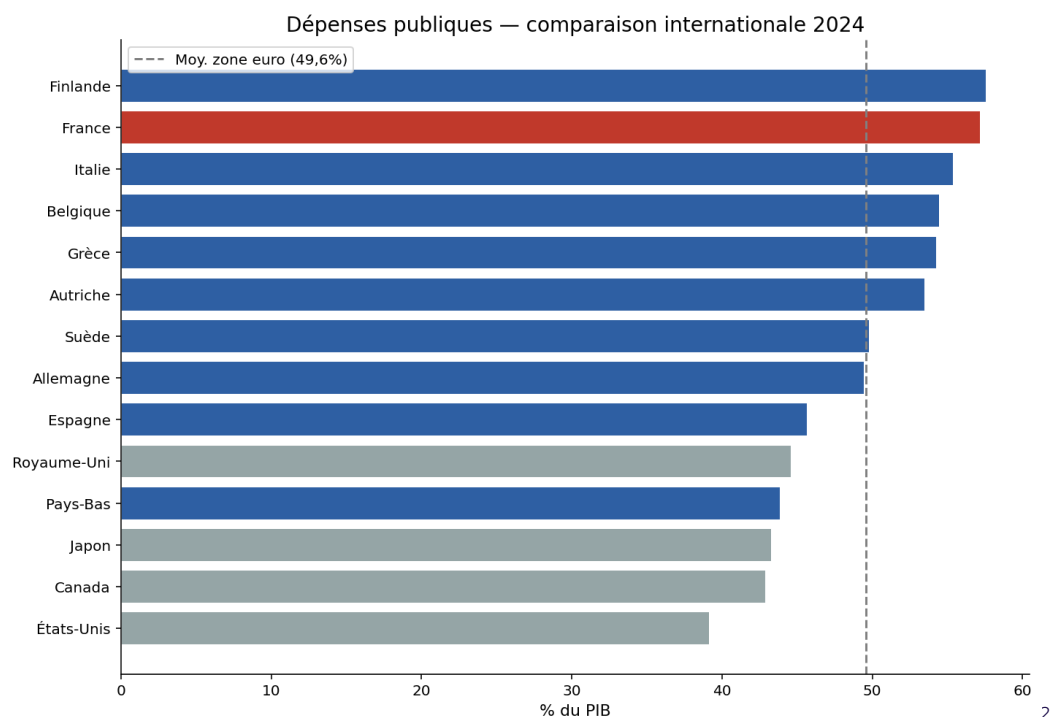
Avec 57,2 % du PIB en 2025, la France occupe la deuxième place de l'Union européenne pour le niveau de ses dépenses publiques, derrière la seule Finlande (57,6 %) et devant la Belgique (54,5 %). L'écart avec la moyenne de la zone euro (49,6 % en 2024) est considérable : il représente plus de 7 points de PIB, soit environ 220 milliards d'euros aux niveaux actuels. Cet écart avec l'Allemagne (49,5 % du PIB) est du même ordre. Par rapport aux grandes économies non-européennes, la différence est encore plus marquée : les États-Unis sont à 39 %, le Japon à 43 %, le Canada à 43 %. En valeur absolue, les dépenses publiques françaises s'élèvent à environ 1 670 milliards d'euros en 2024.

La décomposition fonctionnelle de cette masse (selon la nomenclature COFOG utilisée par Eurostat) révèle une structure très concentrée, la protection sociale au sens large (retraites, maladie, chômage, famille) absorbe à elle seule de l'ordre de 25 % du PIB, soit plus de 40 % de la dépense totale. L'éducation représente 6,8 % du PIB en 2024 selon les dernières données de la DEPP. La santé et les dépenses hospitalières avoisinent 11,5% du PIB. Ensemble, ces trois fonctions concentrent les deux tiers de la dépense publique. Les postes que l'on associe instinctivement à l'État sous le terme régalien (la défense, l'ordre public et la justice, les services généraux d'administration) représentent en comparaison des montants modestes : la défense atteint 1,9 % du PIB en 2024 (54 milliards d'euros), après une montée en puissance consécutive à la loi de programmation militaire 2019-2025. La charge de la dette constitue un cas à part, sur lequel nous reviendrons.

Graphique 1 - Dépenses publiques par fonction - France 2024 (% du PIB)



Graphique 2 - Comparaison internationale - Dépenses publiques totales (% PIB, 2024)



¹ Source des données : INSEE, comptes nationaux COFOG, publication février 2026 ; Eurostat GFS

² Source des données : Eurostat, Government Finance Statistics (notification mars 2025) ; OCDE pour les pays hors UE

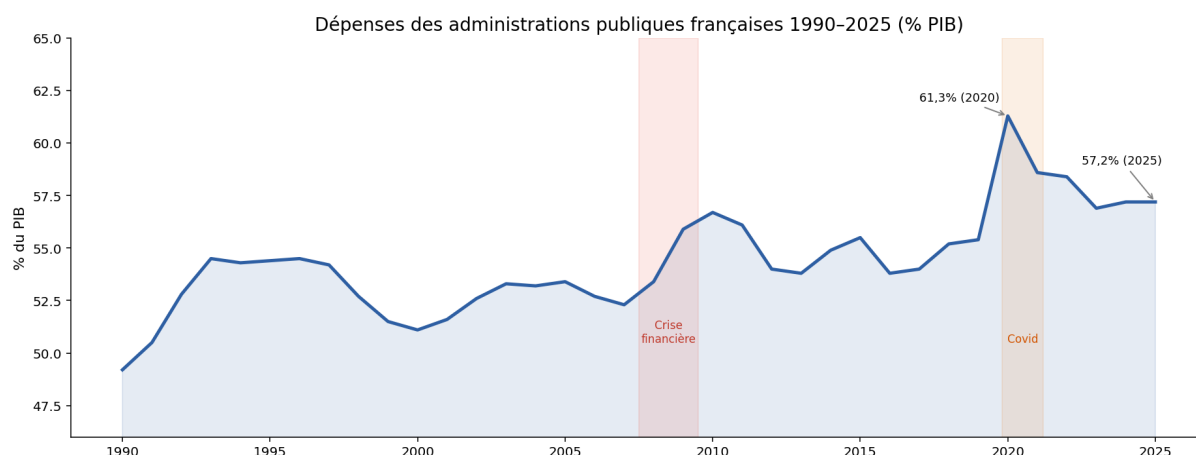
UNE DYNAMIQUE DE LONG TERME PORTÉE PAR LA PROTECTION SOCIALE ET UNE CRISE RÉCENTE INÉDITE

La hausse des dépenses publiques françaises depuis trente ans est réelle, mais son amplitude est souvent surestimée dans le débat public. De 49 % du PIB en 1990, elles sont passées à un plateau de 53-55 % durant les années 2000, avant de franchir le seuil de 55 % de façon structurelle après 2010. Les deux chocs de 2008 et surtout de 2020 ont provoqué des pics, respectivement à 56-57 % puis à 61 % du PIB, mais une partie du recul post-crise s'est chaque fois avérée plus lente qu'anticipée.

Ce qui distingue la période 2022-2025, c'est la dégradation des comptes en l'absence de récession, la Cour des comptes qualifie la situation de « dégradation exceptionnelle et inédite » : le déficit public a atteint 5,4 % du PIB en 2023, 5,8 % en 2024, et 5,1 % en 2025 selon les premières estimations. La France est le seul pays de la zone euro à avoir vu ses finances publiques se dégrader continûment sur trois années consécutives de croissance positive. Deux mécanismes sont en cause, d'un côté, une élasticité des recettes fiscales particulièrement faible en 2023 (notamment l'impôt sur les sociétés), qui a surpris les projections ; de l'autre, une dynamique des dépenses primaires - hors charges de la dette et hors mesures exceptionnelles - qui a progressé en volume à un rythme de 2,7 % en 2024, soit le plus rapide depuis quinze ans.

La charge de la dette doit être analysée comme une des variables clés de la trajectoire budgétaire, à 59 milliards d'euros en 2024, elle progressera encore pour atteindre 65 milliards en 2025 et pourrait dépasser 100 milliards à l'horizon 2029 selon la Cour des comptes, sous l'effet du refinancement progressif du stock de dette accumulé à des taux de marché bien supérieurs à ceux des années 2010-2021. Cette mécanique est inexorable, la dette française à 10 ans se refinance désormais à des taux proches de ceux de l'Italie et de la Grèce, pays dont les ratios de dette sont pourtant supérieurs. La charge de la dette est ainsi en passe de devenir le premier poste budgétaire de l'État, devant l'éducation nationale.

Graphique 3 - Évolution des dépenses publiques françaises 1990–2025 (% du PIB)



3

LA STRUCTURE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE FRANÇAISE, UNE SINGULARITÉ RELATIVE

Il serait trompeur de conclure de ce niveau élevé que la dépense publique française est simplement « trop grosse ». Une partie de l'écart avec l'Allemagne ou les Pays-Bas s'explique par des différences structurelles dans l'organisation des systèmes de protection sociale : en France, les dépenses de santé, de retraite ou de chômage sont majoritairement publiques, quand elles sont davantage privées (assurances, fonds de pension) dans d'autres pays. La Banque de France a chiffré que l'écart de dépenses de santé avec nos voisins se réduit très significativement lorsqu'on intègre les dépenses privées dans la comparaison. De même, le choix d'un système de retraite par répartition à gestion publique induit davantage de flux bruts dans les comptes nationaux qu'un système à capitalisation privée.

Ces nuances ne peuvent cependant pas occulter la réalité d'une dynamique préoccupante, les prestations sociales ont contribué à 60 % de la hausse des dépenses en 2024 et en 2025, tirées par les revalorisations indexées sur une

³ Source des données : INSEE, comptes nationaux base 2020 ; données 2025 provisoires (mars 2026)

inflation de 2022-2023 qui a été exceptionnellement élevée. Ce mécanisme d'indexation automatique crée une inertie particulièrement difficile à contenir dans les phases de retour à la normale.

LE BILAN DES VAGUES DE PRIVATISATIONS (1986-2024)

QUATRE DÉCENNIES DE DÉSENGAGEMENT : CHRONOLOGIE ET AMPLEUR

La France a conduit quatre grandes vagues de privatisations depuis 1986, pour un produit total estimé à un peu plus de 200 milliards d'euros courants sur près de quarante ans. La première vague, conduite sous le gouvernement Chirac entre 1986 et 1988, s'est traduite par la cession d'une quinzaine de groupes industriels et financiers (Saint-Gobain, Paribas, Société Générale, CGE devenue Alcatel, TFI ou encore Havas) pour un produit d'environ 70 milliards de francs (valeur 1999), soit une quinzaine de milliards d'euros constants. Elle a été interrompue par la crise boursière d'octobre 1987. La deuxième vague (1993-1997), sous les gouvernements Balladur et Juppé, a été plus vaste encore, touchant BNP, Elf, Rhône-Poulenc, Renault, Air France (partiellement) et Thomson. La troisième vague conduite par le gouvernement Jospin entre 1997 et 2002, illustre le consensus bipartisan du mouvement : France Télécom, Aérospatiale, le Crédit Lyonnais ont vu leur capital ouvert, rapportant environ 31 milliards d'euros sur cinq ans selon les données parlementaires.

Une quatrième vague, moins connue comme telle mais économiquement la plus discutée, s'est étirée de 2005 à 2019. Elle a notamment inclus la privatisation intégrale des sociétés d'autoroutes en 2005-2006, la cession de participations dans EDF (avant d'être finalement renationalisé – voir en dessous), GDF-Suez, Aéroports de Paris et, en 2019, l'introduction en bourse de la Française des Jeux (FDJ). C'est cette dernière vague qui a suscité les controverses les plus vives sur le plan économique.

Tableau 1 - Résumé des vagues de privatisations françaises 1986–2024

Période	Principales opérations	Produit estimé	Observations
1986–1988	Saint-Gobain, Paribas, SG, TFI, CGE, BNP, Suez, Havas, Matra	~15 Md€ constants	Arrêtée par le krach de 1987. Programme inspiré du Thatcherisme.
1993–1997	BNP, Elf, Renault, Rhône-Poulenc, Thomson, Air France partielle	~25 Md€ constants	Bipolarisation politique : premières grandes introductions en bourse.
1997–2002	France Télécom, Aérospatiale, Crédit Lyonnais, GAN, CIC	~31 Md€ courants	Gouvernement Jospin. Privatisations partielles avec noyau dur public.
2005–2019	Autoroutes (14,8 Md€), EDF partielle, GDF-Suez, FDJ (2019)	~50 Md€ courants	Cas des autoroutes : débat sur la sous-évaluation des actifs.

UN BILAN ÉCONOMIQUE CONTRASTÉ : ENTRE EFFICACITÉ MACROÉCONOMIQUE ET CAPTURE DE RENTES

Le bilan économique des privatisations françaises ne peut se réduire ni à une apologie libérale ni à une critique souverainiste. **Pour les secteurs véritablement concurrentiels, les privatisations ont le plus souvent produit les effets attendus.** Renault, Saint-Gobain, Sanofi (issu de Rhône-Poulenc), Alcatel (issu de CGE) ont connu des gains de productivité réels et une internationalisation que le statut public n'aurait vraisemblablement pas permis dans les mêmes délais et conditions. La contrainte de rentabilité

⁴ Sources : Agence des Participations de l'État (APE), rapports annuels ; données Sénat, commission des finances ; Cour des comptes, rapport sur les concessions autoroutières (2020) ; Wikipedia « Privatisations en France » pour les données historiques consolidées.

imposée par les marchés de capitaux a contribué à discipliner la gestion et à réorienter les investissements vers les métiers à forte valeur ajoutée.

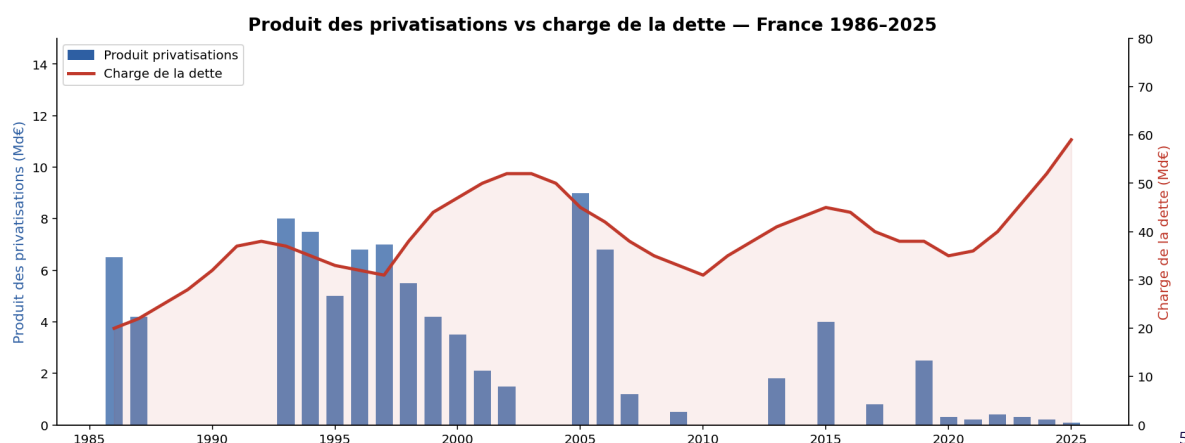
Le **tableau se complique considérablement pour les secteurs d'infrastructure à caractère monopolistique**, le cas des autoroutes est devenu un cas d'école, en 2005-2006, l'État a cédé ses participations majoritaires dans les sociétés concessionnaires (ASF-Escota, APRR-Area, Sanef) pour un produit total de 14,8 milliards d'euros. Dès 2014, les actionnaires avaient récupéré l'intégralité de cette somme sous forme de dividendes, à peine huit ans après la cession. Une mission de l'Inspection générale des finances a calculé en 2021 que les groupes Vinci Autoroutes et Eiffage dégageaient des taux de rentabilité internes actionnaires de respectivement 11,77 % et 12,49 %, très supérieurs au coût des fonds propres estimé à 7,67 % lors de la privatisation. Le rapport sénatorial de 2020 avait pour sa part évalué le manque à gagner pour l'État à 7,8 milliards d'euros sur la seule période 2006-2019 et estimait que les durées de concession étaient « trop longues d'environ dix ans » compte tenu des flux futurs. D'ici 2036, Vinci et Eiffage devraient à eux seuls encaisser près de 32 milliards d'euros de profits sur leurs concessions autoroutières.

Ce cas illustre une limite fondamentale du raisonnement privatisateur : la valeur d'un actif public dépend des hypothèses que l'on fait sur ses flux futurs. Les autoroutes étaient un monopole naturel à capacité déjà construite, à très faible risque de demande, bénéficiant d'une régulation tarifaire administrée. Dans ce contexte, la privatisation a transformé une rente d'infrastructure - qui aurait dû alimenter les recettes publiques dans une logique d'état providence - en rente actionnaire. L'État a vendu un flux de revenus futur à prix d'escompte, faisant supporter aux usagers des décennies de péages tout en perdant le bénéfice des excédents.

La question de la réversibilité vient en outre relativiser l'idée que les privatisations constituent un engagement définitif. La renationalisation d'EDF en 2023 a coûté environ 10 milliards d'euros à l'État, soit plus que ce qu'il avait perçu lors des cessions partielles du capital entre 2005 et 2010. De

même, les recapitalisations d'urgence d'Air France-KLM en 2020 (3 milliards d'euros de prêts et garanties de l'État) démontrent que le secteur public reste le prêteur et l'actionnaire de dernier ressort des grandes infrastructures, qu'il en soit officiellement propriétaire ou non.

Graphique 4 - Produit des privatisations vs charge de la dette - France 1986–2025



Lecture - Les produits annuels de privatisation n'ont jamais représenté plus de 10-12 % de la charge annuelle de la dette, démontrant qu'ils constituaient au mieux un appoint ponctuel et non une réponse structurelle au problème du financement public. La charge de la dette, elle, est en forte accélération depuis 2022 : de 36 milliards d'euros en 2021, elle atteint 59 milliards en 2024 et se dirige vers 65 milliards en 2025.

UN ACTIF RÉSIDUEL EN DIMINUTION, UNE LOGIQUE EN ÉPUISEMENT

Le portefeuille résiduel de l'État actionnaire a considérablement diminué, l'Agence des Participations de l'État gère aujourd'hui des participations dans une quarantaine d'entités - dont EDF (renationalisée), Airbus, Air France-KLM, Safran, Thales, la SNCF, la Poste ou Engie - pour une valeur boursière d'environ 90 à 100 milliards d'euros selon les années. Ces actifs

⁵ Source des données : APE, rapports annuels ; Sénat, commission des finances ; Cour des comptes (charges d'intérêts)

génèrent encore environ 2 milliards de dividendes annuels pour l'État. Mais des cessions supplémentaires significatives se heurtent désormais à deux contraintes : d'une part, les actifs les plus facilement cessibles l'ont déjà été ; d'autre part, la plupart des entités restantes occupent des positions stratégiques (défense, énergie, transport) où une privatisation susciterait des résistances politiques et des questions légitimes de souveraineté. L'espace pour des recettes de privatisation massives est, de fait, très limité.

LES NATIONALISATIONS : UNE CHRONOLOGIE EN QUATRE TEMPS

LA FONDATION DU SECTEUR PUBLIC INDUSTRIEL (1944-1946)

La première grande vague de nationalisations françaises intervient immédiatement à la Libération, dans un contexte de reconstruction nationale et de discrédit d'une partie du patronat compromis avec l'Occupation. Elle est portée par le Conseil national de la Résistance et concerne les secteurs jugés stratégiques pour la reconstruction : l'énergie (EDF et GDF créés en 1946 par fusion de plusieurs centaines de petites compagnies), les transports (SNCF déjà nationalisée en 1937, Air France en 1945), l'armement et l'aéronautique (SNECMA, SNIAS future Aérospatiale), les mines de charbon (Charbonnages de France) et la banque (Banque de France, Crédit Lyonnais, Société Générale, BNP, Comptoir national d'escompte). Ces nationalisations reposent sur une doctrine claire, certains secteurs d'infrastructure à fort rendement d'échelle et à externalités massives ne peuvent être efficacement gérés par le marché et leur financement relève de l'investissement public à long terme que le secteur privé, fragilisé et à court terme, est incapable d'assurer.

Le bilan économique de cette première vague est généralement positif dans la littérature historique. L'électrification du territoire, le développement du réseau ferroviaire à grande vitesse (dont le TGV, conçu sous gestion publique), la construction du parc nucléaire (75 % de la production électrique française dans les années 1980-1990) : ces réalisations n'auraient

pas été possibles sous gestion privée dans les délais et à l'échelle où elles ont été menées. L'EDF nationalisée de 1946 est probablement l'un des exemples les plus documentés d'entreprise publique ayant réussi à allier investissement massif, maîtrise des coûts et accès universel au service.

LA VAGUE MITTERRAND DE 1981-1982 : LA LOGIQUE KEYNÉSIEENNE ET BILAN AMBIGU

La deuxième grande vague de nationalisations est celle du gouvernement Mauroy, promulguée par la loi du 11 février 1982. Elle s'inscrit dans le programme commun de la gauche signé dès 1972 et figure en 21^e position parmi les 110 propositions du candidat Mitterrand. Son ampleur est considérable : cinq grands groupes industriels (Thomson, Saint-Gobain, Rhône-Poulenc, Pechiney, Sacilor-Usinor), deux compagnies financières (Paribas, Suez) et 39 banques et établissements de crédit sont nationalisés, pour une indemnisation totale de 39 milliards de francs. À l'issue de l'opération, 15 % du secteur industriel privé passe sous contrôle de l'État, représentant 30 % du chiffre d'affaires industriel et 95 % de l'activité de crédit. Le secteur public atteint son pic historique avec près de 2,4 millions de salariés.

La logique était double. D'une part, une logique keynésienne de soutien à l'investissement industriel : nationalisées, ces entreprises pourraient investir contre-cycliquement, maintenir l'emploi et moderniser leurs outils sans se soumettre aux exigences de rentabilité à court terme des actionnaires privés. D'autre part, une logique de souveraineté économique : reprendre le contrôle des « leviers financiers et industriels » pour orienter la réindustrialisation française face à la concurrence allemande et japonaise.

Le bilan est plus contrasté que la mémoire politique ne le retient. Certaines réussites sont indéniables : les entreprises nationalisées ont effectivement maintenu un niveau d'investissement élevé dans la première moitié des années 1980, contribuant à la modernisation industrielle. Les marges des entreprises, publiques et privées, ont été restaurées à 32 % en 1986 contre 25-26 % au moment des nationalisations. Des filiations industrielles importantes sont nées de cette période : Dassault Systèmes, Safran (via

l'alliance SNECMA-General Electric), une partie de la filière spatiale. En revanche, les secteurs de la sidérurgie (Sacilor, Usinor) et de l'électronique grand public (Thomson) ont poursuivi leur déclin malgré les nationalisations, nécessitant des recapitalisations massives de la part de l'État. Le coût budgétaire de ces sauvetages a été significatif, bien que difficile à isoler du contexte général de crise industrielle mondiale. La réorientation vers une politique de l'offre dès 1982-1983, avec le plan Delors de rigueur, a de facto mis fin à la logique initiale de relance par les entreprises publiques.

Tableau 2 - Les grandes vagues de nationalisation en France (1944–2023)⁶

Période	Périmètre	Montant effectifs /	Logique principale
1944–1946	EDF, GDF, SNCF, Air France, Banque de France, BNP, SG, CL, mines charbon, aéronautique	Secteur public : ~1,4 M salariés	Reconstruction, accès universel aux services essentiels, financement du Plan
1981–1982	Thomson, Saint-Gobain, Rhône-Poulenc, Pechiney, Sacilor, Usinor, Suez, Paribas + 39 banques	Indemnisation : 39 Md fr (≈6Md€ constants) Secteur public : pic à 2,4 M salariés	Programme commun ; relance par l'investissement public ; souveraineté industrielle
2020 (urgence Covid)	Air France-KLM, Renault (prêts garantis), Safran,	Air France : 7 Md€ (prêts + recapitalisation)	Prêteur en dernier ressort d'urgence ; protection des

⁶ Sources : INA ; loi du 11 février 1982 ; Commission européenne (aides Air France) ; Assemblée nationale (EDF).

	Airbus (achats d'actions)	Renault : 5 Md€ prêt garanti	emplois stratégiques
2022–2023	EDF (rachat des 16 % flottants, sortie de cote)	9,7 Md€ pour les 16 % restants (État détenait déjà 84 %)	Financement du programme EPR ; gestion de la crise énergétique ; endettement d'EDF

LES NATIONALISATIONS D'URGENCE POST-2020 : L'ÉTAT ACTIONNAIRE DE DERNIER RESSORT

La crise Covid-19 a provoqué une troisième forme de nationalisation (moins doctrinale mais conjoncturelle) qui est passée relativement inaperçue dans le débat public mais dont le coût pour les finances publiques est loin d'être négligeable. Face à l'effondrement de pans entiers de l'économie en 2020, l'État a joué un rôle massif de prêteur et d'actionnaire de secours. Air France a bénéficié de 7 milliards d'euros de soutien public, dont 4 milliards de recapitalisation approuvés par la Commission européenne et 3 milliards de prêts d'État. Renault a obtenu un prêt garanti par l'État de 5 milliards d'euros. L'État a renforcé ses participations dans Airbus et Safran pour en stabiliser le cours. Ces interventions, qui ne constituent pas des nationalisations au sens strict, illustrent néanmoins un principe constant, les grandes entreprises d'infrastructure ou d'importance stratégique ne sont jamais vraiment « privatisées » au sens où l'État cesserait d'en être le garant ultime.

Cette logique du prêteur en dernier ressort crée ce que l'on appelle un « aléa moral de profits durant les phases privatisation » : des entreprises peuvent être cédées au secteur privé, qui en capte les favorables, tout en sachant implicitement que l'État interviendra en cas de crise systémique. Les actionnaires privés bénéficient ainsi d'une option de vente implicite sur la collectivité. Le cas d'Air France est à cet égard frappant, privatisée partiellement dans les années 1990, recapitalisée massivement en 2020 par

l'État, la compagnie a depuis reconstitué sa rentabilité. Le coût final pour le contribuable de l'épisode Covid n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation publique consolidée.

LA RENATIONALISATION D'EDF (2022-2023) : LE RETOUR PAR NÉCESSITÉ

La renationalisation complète d'EDF constitue l'opération la plus significative et la plus emblématique de ce mouvement de retour. Annoncée en juillet 2022 et finalisée le 8 juin 2023, elle a consisté pour l'État à racheter les 16 % du capital qu'il ne détenait pas encore (l'État possédant déjà 84 % depuis 2004) pour un montant de 9,7 milliards d'euros à 12 euros par action, soit une prime d'environ 50 % sur le cours de Bourse d'avant l'annonce.

Les raisons de cette renationalisation sont multiples et éclairent les limites du modèle hybride public-privé appliqué aux infrastructures énergétiques. EDF se trouvait en 2022 dans une situation financière dégradée, avec une perte nette de 17,9 milliards d'euros pour un chiffre d'affaires de 143,5 milliards, en raison de la conjonction d'une production nucléaire en chute libre (problèmes de corrosion sur les circuits de refroidissement, maintenance différée depuis le Covid), d'une obligation légale de vendre une partie de sa production à prix administrés à ses concurrents (l'ARENH, accès régulé à l'énergie nucléaire historique, fixé à 42 euros le MWh depuis 2010 quand les prix de marché dépassaient 300 euros) et des investissements colossaux requis par le programme de grand carénage du parc existant et la construction de six nouveaux EPR. Dans ce contexte, la cotation en Bourse était devenue un handicap plutôt qu'un avantage : elle contraignait EDF à un *reporting* trimestriel et à une discipline actionnariale incompatibles avec des investissements de très long terme à rentabilité différée.

La loi du 4 mai 2023, votée de l'extrême gauche à la droite, a en outre gravé dans le marbre l'incessibilité du capital d'EDF, toute future cession devra faire l'objet d'une loi votée par les deux chambres. C'est un retournement symbolique, vingt ans après la première introduction en Bourse de l'énergéticien (2004), le Parlement reconnaît unanimement que la gestion

du parc nucléaire et la transition énergétique ne sont pas compatibles avec les logiques des marchés de capitaux.

Le coût de la renationalisation (9,7 milliards) doit être mis en perspective avec les flux que l'État aurait perçus si EDF était restée publique à 100 % depuis 2004 : les dividendes versés aux actionnaires minoritaires sur vingt ans dépassent probablement ce montant. Il faut aussi le comparer aux investissements que l'État devra désormais financer directement : le programme des six EPR est estimé à plus de 50 milliards d'euros, les travaux de grand carénage du parc existant à 45-50 milliards supplémentaires. La renationalisation est ainsi moins un choix idéologique qu'un constat d'échec du modèle de l'actionnaire public minoritaire dans un secteur exigeant des investissements massifs, à rentabilité très longue et à risques difficiles à couvrir par le marché.

QUE NOUS APPRENNENT LES CYCLES NATIONALISATION-PRIVATISATION-RENATIONALISATION ?

TROIS ENSEIGNEMENTS ÉCONOMIQUES

Tout d'abord, le critère de propriété (public ou privé) est moins déterminant que les conditions de marché dans lesquelles opère l'entreprise. EDF, Renault, Air France ont connu des phases de haute performance sous statut public et des phases difficiles sous statut mixte ou lors de leur introduction en Bourse - souvent pour des raisons exogènes (crise pétrolière, pandémie, dérèglement du marché de l'énergie) indépendantes de la structure capitaliste. À l'inverse, des entreprises comme Rhône-Poulenc ou Saint-Gobain ont prospéré après privatisation dans des secteurs effectivement concurrentiels.

Ensuite, les travaux d'économie industrielle distinguent nettement les secteurs d'infrastructure à monopole naturel ou à investissements massifs de très long terme (énergie, ferroviaire, nucléaire, eau) - où la propriété

publique ou la régulation étroite reste la solution économiquement efficace - des secteurs concurrentiels à innovations rapides (chimie, pharmacie, télécoms matures, banque de détail), où la discipline du marché génère des gains d'efficacité réels. Le cycle EDF - nationalisée en 1946, partiellement privatisée en 2004, renationalisée en 2023 - illustre parfaitement cette logique : à chaque étape, c'est le contexte sectoriel (reconstruction, libéralisation européenne, programme nucléaire) qui a guidé les choix, non une doctrine abstraite.

Enfin, les nationalisations récentes (Covid 2020, EDF 2023) révèlent qu'il existe un coût implicite et non comptabilisé aux privatisations d'entreprises stratégiques. Ce coût prend la forme d'une garantie implicite de l'État, d'une option de recapitalisation en cas de crise, et de la prime payée lors de la renationalisation pour racheter ce qui a été cédé. Une comptabilité complète du cycle EDF (cessions 2004-2010, dividendes perdus, recapitalisations, renationalisation 2023, investissements futurs) serait économiquement instructive mais n'a pas encore été publiée de façon exhaustive.

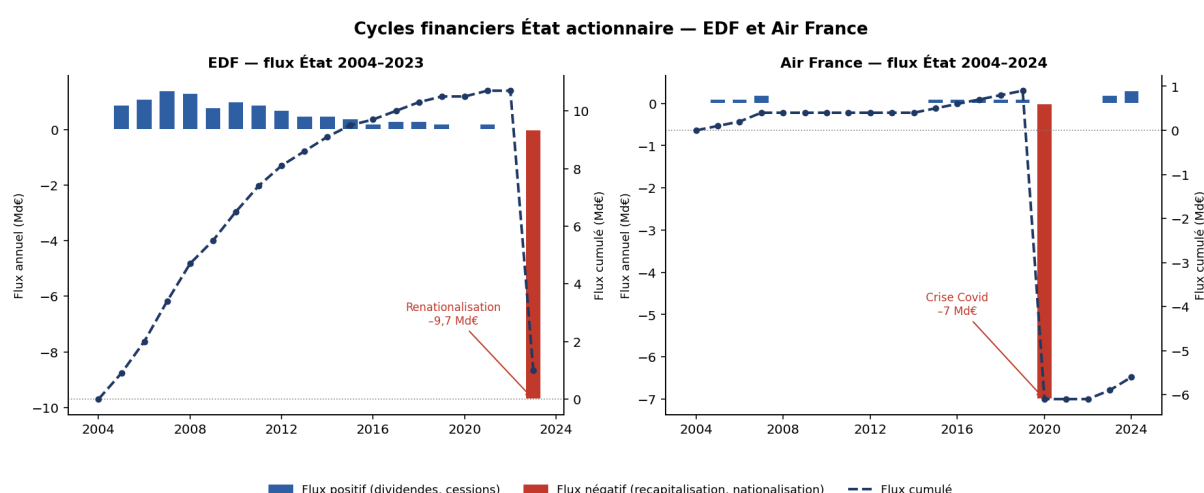
LA RÉSURGENCE DU DÉBAT : ARCELORMITTAL ET LES NATIONALISATIONS DÉFENSIVES

En novembre 2025, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture une proposition de loi portée par La France insoumise visant à nationaliser ArcelorMittal France, pour un montant estimé à 3 milliards d'euros, afin de préserver la filière sidérurgique et ses 15 000 emplois. Le texte a obtenu 127 voix contre 41, témoignant d'une convergence politique remarquable - de l'extrême gauche à une partie de la droite - sur l'idée de nationalisation défensive pour sauvegarder des emplois industriels dans des bassins en déclin. Le gouvernement s'y est opposé.

Cet épisode illustre une troisième logique de nationalisation, distincte des deux précédentes, non pas la construction d'un service public (1946) ni la relance keynésienne (1982) mais la nationalisation comme outil de politique industrielle défensive dans un contexte de désindustrialisation. Son efficacité économique est très discutée : une entreprise non rentable

nationalisée reste non rentable, et l'État se retrouverait à financer des pertes dans un secteur où la concurrence internationale structurelle ne disparaît pas. L'exemple de la sidérurgie dans les années 1980 - nationalisée en 1981, restructurée et réduisant massivement ses effectifs dans les années suivantes malgré la nationalisation - est souvent cité pour mettre en garde contre les illusions de ce type d'intervention.

Graphique 8 - Coût comparé des cycles nationalisation / privatisation / renationalisation - cas EDF et Air France



7

Lecture - Les barres bleues représentent les flux entrants pour l'État (dividendes perçus) ; les barres rouges les flux sortants (coûts de recapitalisation ou de renationalisation). La ligne pointillée indique le flux cumulé net. Pour EDF, malgré environ 10 Md€ de dividendes cumulés entre 2004 et 2022, la renationalisation de 2023 (9,7 Md€) ramène le bilan à zéro - sans compter les investissements futurs (EPR, grand carénage). Pour Air France, l'intervention Covid de 2020 (7 Md€) efface toutes les recettes accumulées depuis l'introduction en Bourse.

⁷ Source des données : APE ; Commission européenne ; Assemblée nationale (EDF) ; calculs auteurs

QUAND LES PRIVATISATIONS ONT MARCHÉ

LES PRIVATISATIONS QUI ONT FONCTIONNÉ

Saint-Gobain est la première entreprise privatisée de la vague de 1986, choisie précisément parce qu'elle était la plus solide, la plus ancienne et la plus internationalisée. Nationalisée en février 1982 sous le gouvernement Mauroy, elle est introduite en Bourse le 24 décembre 1986 à 310 francs par action. Le succès dépasse toutes les prévisions : 1,5 million d'actionnaires souscrivent et l'action clôture à 369 francs dès le premier jour de cotation, soit 19 % au-dessus du prix d'introduction. Moins de deux ans plus tard, elle dépasse les 600 francs.

Sous la direction de Jean-Louis Beffa, qui prend les rênes en 1986, Saint-Gobain engage une profonde transformation stratégique que la nationalisation avait rendue difficile, recentrage sur les matériaux de haute performance, désinvestissement des activités non stratégiques, accélération de l'internationalisation. Entre 1986 et 2000, le groupe multiplie par trois son chiffre d'affaires, procède à plus de 200 acquisitions et passe d'une entreprise majoritairement française à un groupe présent dans plus de 40 pays. La nécessité de justifier les allocations de capitaux devant des actionnaires exigeants a contraint la direction à des arbitrages stratégiques que l'actionnariat public avait tendance à différer. Le cas illustre bien la thèse centrale : dans un secteur concurrentiel à marchés mondiaux, soumis à l'innovation et aux cycles d'investissement, la contrainte actionnariale privée crée une discipline qui améliore l'efficacité allocative.

RHÔNE-POULENC, AVENTIS, SANOFI : LA CRÉATION D'UN CHAMPION MONDIAL PAR LA PRIVATISATION

Le cas Rhône-Poulenc est peut-être le plus riche d'enseignements sur la relation entre structure de propriété et stratégie industrielle. Nationalisé en 1982 dans une situation financière dégradée (la nationalisation l'a vraisemblablement sauvé d'une faillite à court terme, ce qui constitue en soi un argument pour l'intervention publique temporaire), le groupe est

privatisé en novembre 1993 avec 80 000 salariés et un chiffre d'affaires de 80 milliards de francs.

La décennie qui suit est une démonstration de ce que permet la liberté stratégique retrouvée, sous la présidence de Jean-René Fourtou, le groupe opère un recentrage radical de ses activités, en cinq ans, il passe de 160 à 35 gammes de produits et cède l'intégralité de ses activités chimiques pour se concentrer sur la pharmacie et les sciences de la vie. Cette décision, céder des actifs rentables à court terme pour investir dans un pari à long terme, aurait été politiquement très difficile à prendre sous statut public où la préservation des emplois et des activités existantes constitue une contrainte implicite permanente. En 1999, la fusion des activités pharmaceutiques de Rhône-Poulenc avec l'allemand Hoechst crée Aventis, alors troisième groupe pharmaceutique mondial. En 2004, Sanofi-Synthélabo absorbe Aventis pour former ce qui est aujourd'hui le deuxième groupe pharmaceutique européen, avec plus de 100 milliards d'euros de capitalisation boursière.

La trajectoire Rhône-Poulenc/Sanofi illustre une logique schumpétérienne, ainsi, la privatisation a permis la destruction créatrice interne, c'est-à-dire l'abandon des activités à faible valeur ajoutée et la concentration sur l'innovation pharmaceutique, que l'actionnariat public rendait politiquement coûteuse. Elle illustre aussi une limite, Sanofi est aujourd'hui une entreprise française par le nom, mais dont l'actionnariat est largement contrôlé par des investisseurs institutionnels étrangers qui lui imposent des normes de rentabilité et des horizons temporels ayant progressivement érodé ses ambitions en matière de recherche fondamentale.

RENAULT : LA PRIVATISATION PROGRESSIVE COMME LABORATOIRE DU MODÈLE MIXTE

La privatisation de Renault est un cas particulièrement intéressant parce qu'elle a été progressive, partielle et accompagnée d'une transformation managériale majeure indépendante de la structure de propriété. Le groupe est partiellement ouvert au capital en 1994, avec une introduction en Bourse qui le valorise à un niveau modeste. L'État reste actionnaire important, à environ 15 % du capital aujourd'hui. C'est sous ce régime mixte que Renault

connaît sa transformation la plus spectaculaire : le plan Schweitzer de 1996-1997, qui implique la fermeture de l'usine de Vilvorde en Belgique et 3 700 suppressions d'emplois, puis l'alliance avec Nissan en 1999, pari industriel hors norme qui fait de Renault-Nissan-Mitsubishi l'un des premiers constructeurs automobiles mondiaux.

La privatisation partielle n'a cependant pas forcément amélioré la gestion. Ce qui a changé la trajectoire de Renault, c'est d'abord la direction (Carlos Ghosn, Louis Schweitzer) et la stratégie, non le statut capitalistique. L'État, toujours actionnaire minoritaire, a exercé sa gouvernance de façon généralement discrète, laissant la direction opérationnelle libre tout en conservant un droit de regard sur les décisions stratégiques majeures, comme il l'a exercé lors des débats sur la fusion Fiat en 2019.

Tableau 3 - Bilan comparatif des principales privatisations françaises réussies

Nom (Date)	Transformation clé	Résultat ;15 ans après	Leçon principale
Saint-Gobain (1986)	Recentrage matériaux haute perf., 200+ acquisitions	CA × 3, présence dans 40+ pays	Discipline capitalistique dans secteur concurrentiel
Rhône-Poulenc (1993)	Recentrage pharma (160 à 35 gammes), fusion Hoechst	Aventis puis Sanofi, top 5 mondial pharma	Liberté stratégique difficile sous statut public
Elf Aquitaine (1994)	Internationalisation E&P, filialisation des activités non-pétrolières	Fusion Total-Fina-Elf (2000), 4e groupe pétrolier mondial	Privatisation et consolidation sectorielle créent un champion

Société Générale (1987)	Développement banque de financement et d'investissement	+600% de bilan en 15 ans, présence dans 80 pays	Marchés concurrentiels : avantage net au privé
Renault (1994-1996)	Alliance Nissan (1999), plan Vilvorde	Alliance R-N-M : 1er mondial (2017-2019)	Modèle mixte viable si autonomie managériale réelle

Sources : rapports annuels ; étude Cairn.info « L'efficacité des privatisations françaises » (Revue économique, 2004) ; Megginson et al. (1994)

L'étude sectorielle des privatisations nous montre que les succès sont quasi systématiquement concentrés dans les secteurs exposés à la concurrence internationale ; les échecs dans les monopoles d'infrastructure.

Tableau 4 - Privatisations françaises par secteur (1986-2019)

Secteur	Entreprises privatisées	Date	Bilan
Energie et pétrole	Elf Aquitaine, Total (partiellement)	1992-1994	Fusion Total-Fina-Elf (2000) : 4e groupe pétrolier mondial. Internationalisation accélérée impossible sous statut public.
Pharmacie et chimie	Rhone-Poulenc	1993	Recentrage pharma radical (160

			a 35 gammes), fusion Hoechst, Aventis puis Sanofi : 2e groupe pharma européen.
Aéronautiques défense	Aérospatiale (pilier Airbus), Thomson-CSF devenu Thales (1997), Matra (1988), Safran	1988-1998	Thales : leader mondial électronique de défense. Aérospatiale apporte sa base technologique a Airbus.
Industrie lourde et matériaux	Saint-Gobain (1986), Pechiney (1995), Usinor-Sacilor (1996)	1986-1996	Saint-Gobain : CA x 3, present dans 40+ pays. Pechiney absorbe par Alcan.
Automobile	Renault	1994-1996	Alliance Nissan (1999), n°1 mondial 2017-2019. Modèle mixte : État reste a ~15 % du capital.
Télécoms, Tech et Mediaş	CGE devenue Alcatel (1986), TF1 (1987), Havas (1987)	1986-1987	TF1 : première chaîne privée européenne. Alcatel : leader mondial des équipements télécom dans les années 1990.

Banque et assurance	SG (1987), Paribas (1987), BNP (1993), UAP (1994), AGF (1996), Credit Lyonnais (1999)	1987-1999	BNP-Paribas : 1ere banque de la zone euro. Credit Lyonnais privatise après une des plus grandes crises bancaires françaises (10 Md€ de pertes).
---------------------	---	-----------	---

Sources : APE rapports annuels ; Megginson et al. (1994) ; Revue économique 2004 ; Wikipedia FR (2025).

CE QUE L'ÉTUDE EMPIRIQUE CONFIRME

L'étude de référence sur les privatisations françaises, publiée dans la Revue économique en 2004 et portant sur un échantillon de 19 entreprises privatisées entre 1986 et 1997, confirme statistiquement plusieurs de ces observations. Les entreprises privatisées ont connu une amélioration significative de leur rentabilité économique dans les trois ans suivant la cession. La rentabilité financière et les marges nettes progressent dans la quasi-totalité des cas. La productivité du travail s'améliore aussi, mais avec un délai plus long, souvent cinq à sept ans, suggérant que la réorganisation interne prend du temps. L'étude identifie deux variables conditionnant le succès : la **performance initiale de l'entreprise** (plus elle est en difficulté au moment de la privatisation, plus les marges d'amélioration sont grandes) et le **degré de renouvellement des équipes dirigeantes** (les entreprises où le conseil d'administration a été le plus profondément renouvelé ont affiché les meilleures performances post-privatisation).

Dans les cas de Saint-Gobain et de Rhône-Poulenc, le renouvellement des administrateurs a été quasi-total, respectivement 0 % et 15 % des administrateurs maintenus selon les données de Megginson et al. C'est précisément cette rupture de gouvernance, et non simplement le

changement de propriétaire, qui semble avoir été le déclencheur des transformations stratégiques profondes.

LA QUALITÉ DE GESTION AVEC ET SANS ÉTAT : CE QUE DIT LA LITTÉRATURE

Un débat souvent mal posé : le critère de propriété n'est pas le bon

Le débat sur la qualité de gestion des entreprises publiques versus privées souffre d'un biais de cadrage persistant. Il est souvent présenté comme une question de propriété (l'État gère-t-il mieux ou moins bien que le privé ?) alors que la littérature économique identifie des déterminants bien plus importants : la structure concurrentielle du marché, la qualité de la régulation, l'autonomie managériale, la clarté des objectifs et la robustesse du système de gouvernance interne.

La revue de littérature internationale la plus complète sur ce sujet, conduite par l'Institut syndical européen (EPSU, 2012) et recensant plusieurs dizaines d'études empiriques sectorielles, aboutit à une conclusion frappante, lorsque la performance est mesurée en termes de coûts et de productivité multifactorielle plutôt qu'en termes de rentabilité comptable, les résultats comparatifs entre entreprises publiques et privées sont systématiquement mitigés. Les avantages nets du privé n'apparaissent clairement que sur les indicateurs de rentabilité pour actionnaires, ce qui n'est guère surprenant, une entreprise publique n'a pas pour objectif la maximisation du profit.

L'OCDE, dans ses Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques révisées en 2024, formule la même nuance : les entreprises publiques peuvent être aussi efficacement gérées que les entreprises privées, à condition que l'État actionnaire soit fort et responsable, que les objectifs soient clairement définis et que les équipes dirigeantes disposent d'une autonomie opérationnelle réelle. La **qualité de l'actionnaire public, c'est-à-dire sa capacité à fixer des objectifs clairs, à ne pas interférer dans la gestion courante et à évaluer les performances de façon rigoureuse, est plus déterminante que le fait que l'actionnaire soit public ou privé.**

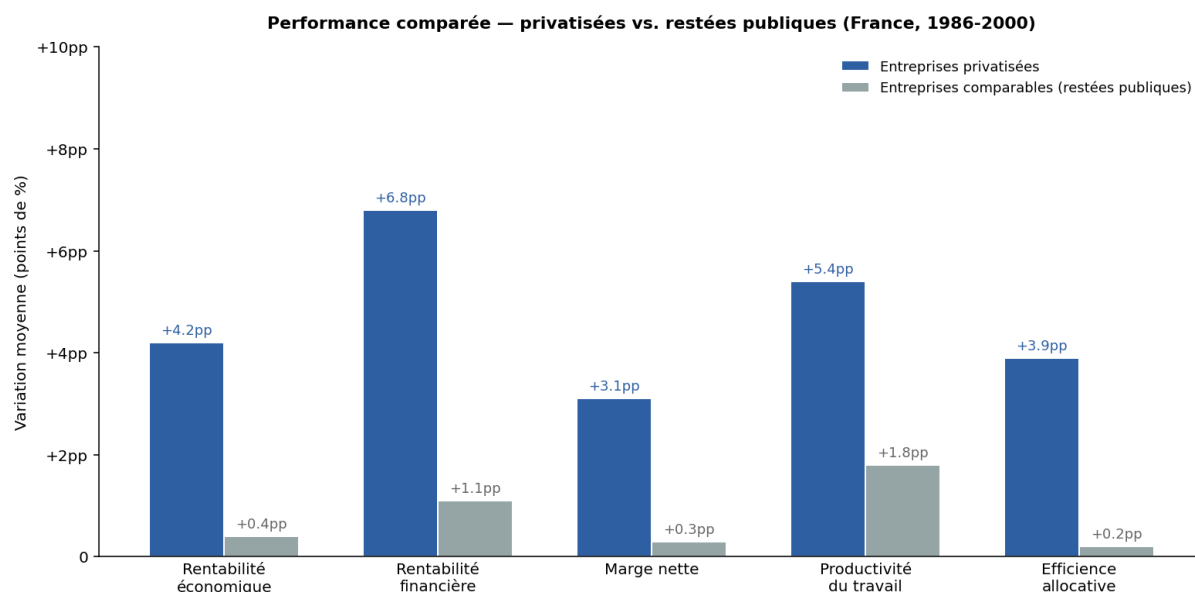
Les déterminants réels de la performance : concurrence et gouvernance

Dans les secteurs d'infrastructure à monopole naturel (eau, réseau électrique, rail, routes), les études ne montrent pas d'avantage systématique de la gestion privée. Une étude portant sur 72 compagnies de bus et de métro en Europe montre que la productivité des entreprises publiques est en moyenne plus faible, mais identifie immédiatement le biais de sélection, les entreprises les plus rentables et les plus productives ont précisément été vendues aux actionnaires privés, laissant dans le giron public les lignes déficitaires et les services universels. Corriger ce biais réduit considérablement l'écart apparent. Pour les services intercommunaux, plusieurs études espagnoles et britanniques montrent que la gestion directe en régie est moins coûteuse que la délégation à des entreprises privées, une fois pris en compte les coûts de transaction, de suivi et de contentieux contractuel.

Dans les **secteurs concurrentiels (banque, pharmacie, chimie, automobile, médias), le tableau s'inverse nettement**. La discipline du marché et la pression des actionnaires produisent des gains d'efficacité mesurables, notamment en termes de réactivité aux signaux de prix, de vitesse de réallocation du capital et de prise de risque stratégique. C'est **dans ces secteurs que les privatisations françaises ont le mieux fonctionné** et donc que la présence d'entreprises publiques est le moins justifiable économiquement.

Cela suggère une règle empirique assez simple, le **facteur déterminant n'est pas la propriété mais la concurrence**. Une entreprise publique en concurrence effective avec des acteurs privés tend à se comporter de façon similaire à une entreprise privée. Une entreprise privée en situation de monopole régulé tend à se comporter de façon similaire à une entreprise publique avec les mêmes risques d'inefficience et les mêmes tentations de capture réglementaire. La vraie variable devient alors l'intensité concurrentielle et la robustesse de la régulation.

Graphique 5 - Performance comparée : entreprises privatisées vs. Entreprises restées publiques en France (indicateurs clés, 3 ans avant / 3 ans après)



Source des données : Revue économique, 2004, « L'efficacité des privatisations françaises » ; Megginson et al. (1994) ; calculs auteur

Lecture - Variations en points de pourcentage sur cinq indicateurs, 3 ans avant et 3 ans après la privatisation. Les entreprises privatisées surperforment systématiquement les entreprises comparables restées publiques, mais avec un délai sur la productivité du travail (5 à 7 ans). Les résultats des entreprises publiques intègrent un biais sectoriel lié au maintien des lignes déficitaires et des missions de service universel.

Deux pathologies symétriques : l'entreprise publique sans objectifs et l'entreprise privée sans régulation

L'analyse comparée révèle deux pathologies symétriques qui méritent d'être nommées clairement, car elles sont toutes deux présentes dans l'histoire économique française.

La première est celle de l'entreprise publique sans objectifs clairs ni gouvernance rigoureuse. Lorsque l'État actionnaire cumule plusieurs rôles (actionnaire, régulateur, client, employeur politique), les conflits d'intérêts

deviennent structurels. Les dirigeants gèrent simultanément des objectifs contradictoires : rentabilité économique, préservation de l'emploi, pression politique locale, agenda du ministre de tutelle. Dans ce contexte, les décisions stratégiques tendent à être différées, les réorganisations évitées, les allocations de capital suboptimales. Le cas Thomson dans les années 1990, recapitalisé plusieurs fois par l'État sans jamais trouver de modèle économique viable dans l'électronique grand public face aux concurrents asiatiques, illustre cette pathologie. La nationalisation a permis de reporter la restructuration, non de l'éviter.

La seconde pathologie est celle de l'entreprise privée sans régulation dans un secteur à monopole naturel ou à forte externalité. C'est la pathologie des autoroutes décrite plus haut : la privatisation sans régulation robuste du taux de retour transforme un actif d'utilité publique en machine à rente privée. C'est aussi, dans une moindre mesure, la pathologie de certains opérateurs de télécommunications après la libéralisation, où la concurrence effective sur les marchés de détail n'a pas empêché des positions dominantes sur les infrastructures, obligeant les régulateurs à intervenir après coup. Une régulation ex ante aurait été économiquement supérieure mais politiquement plus difficile à construire au moment de la privatisation.

Ces deux pathologies ont un point commun : elles résultent moins de la propriété que de la gouvernance. Une entreprise publique bien gouvernée, avec des objectifs clairs, une équipe dirigeante autonome, une évaluation rigoureuse et une séparation du politique et de l'opérationnel, peut performer aussi bien qu'une entreprise privée dans un marché non concurrentiel. Une entreprise privée mal régulée dans un monopole naturel produira les mêmes inefficiences qu'une entreprise publique sans contrainte de performance.

La condition de l'autonomie managériale, facteur décisif

Si l'on devait isoler le déterminant le plus robuste de la performance, que l'entreprise soit publique ou privée, ce serait l'autonomie managériale : la capacité des équipes dirigeantes à prendre des décisions stratégiques

(réorganisations, investissements lourds, recentrages, acquisitions) sans interférence excessive de l'actionnaire à court terme.

Pour les entreprises publiques, cette autonomie est menacée par l'interférence politique : un ministre qui bloque une fermeture d'usine pour des raisons électorales, un conseil d'administration nommé sur des critères partisans, une obligation de maintenir des emplois sur des sites non rentables. Ces interférences ont un coût économique réel et mesurable. La LOLF de 2001, en imposant une logique de performance à l'ensemble de la sphère publique, a constitué une tentative partiellement réussie d'introduire une discipline gestionnaire dans l'administration sans privatisation. Les résultats restent mitigés : la logique d'indicateurs de performance peut produire des effets pervers, à savoir l'optimisation des indicateurs plutôt que de la performance réelle, si elle n'est pas accompagnée d'une vraie autonomie des gestionnaires.

Pour les entreprises privées, l'autonomie managériale est menacée par une pression actionnariale trop court-termiste. Le phénomène de financiarisation du CAC 40 (objectifs de rendement trimestriels, pression sur les dividendes et les rachats d'actions au détriment des investissements à long terme) est bien documenté et constitue une forme d'interférence dans la stratégie managériale symétrique à l'interférence politique dans les entreprises publiques. Sanofi, après vingt ans de succès post-privatisation, illustre cette dérive : l'actionnariat institutionnel étranger dominant a imposé des normes de rentabilité qui ont conduit à des réductions d'investissement en R&D et à des délocalisations de production que la mission originelle de santé publique du groupe ne justifiait pas.

Comparatif entreprises privatisées / restées dans le giron de l'État

Trois cas illustrent la divergence de trajectoire entre entreprises privatisées et entreprises demeurées publiques dans des secteurs comparables.

EDF a été renationalisée en 2023 dans une situation financière dégradée, avec un endettement financier net de 54,3 milliards d'euros fin 2024. La Cour

des comptes a estimé que le financement du programme des quatorze EPR2 conduit à un endettement insoutenable si les ressources actuelles ne sont pas complétées par l'État ou par une hausse des tarifs. La situation illustre la difficulté de gérer sous actionnariat public une entreprise devant simultanément maintenir des prix bas pour les consommateurs, investir massivement dans des actifs de très long terme et maintenir un bilan soutenable. Ces trois objectifs sont structurellement incompatibles à court terme.

Areva constitue peut-être le cas le plus sévère. L'entreprise publique a accumulé des pertes massives entre 2011 et 2017 du fait d'une diversification mal maîtrisée, notamment l'acquisition d'UraMin en 2007 pour 2,5 milliards d'euros qui s'est révélée une catastrophe industrielle, obligeant l'État à procéder à une recapitalisation de 4,5 milliards d'euros en 2017. La restructuration a abouti à la scission en deux entités (Orano pour le cycle du combustible, Framatome pour la fabrication de réacteurs). Aucun conseil d'administration d'entreprise privée n'aurait approuvé l'acquisition d'UraMin dans ces conditions ; la gouvernance publique l'a permis.

La SNCF présente une trajectoire révélatrice du même mécanisme, SNCF Réseau a été reclassée par l'INSEE en administration publique à partir de 2016, ses recettes marchandes ne couvrant plus la majorité de ses coûts. La dette du groupe, reprise par l'État à hauteur de 35 milliards d'euros en 2020, illustre comment le statut public permet d'accumuler des pertes structurelles sans contrainte de marche pendant des décennies. La performance de SNCF Voyageurs s'est améliorée avec l'ouverture à la concurrence (TGV Inoui face à Trenitalia depuis 2021), confirmant que c'est la concurrence, plus que la propriété, qui discipline la gestion.

Tableau 5 - Bilan compare : privatisées vs. restées publiques

Entreprise	Statut	Trajectoire	Conclusion	Facteur clé

Rhône-Poulenc / Sanofi	Privatisée (1993)	160 a 35 gammes, fusion Hoechst, 2e pharma européen	Liberté stratégique décisive	Concurrence mondiale + renouvellement direction
Saint-Gobain	Privatisée (1986)	CA x 3, 200+ acquisitions, 40+ pays	Discipline capitaliste	Secteur concurrentiel expose
EDF	Renationalisée (2023)	Dette 54 Md€ fin 2024 ; programme EPR insoutenable	Incompatibilité entre prix bas, investissement et bilan sain	Monopole + objectifs contradictoires
Areva / Orano	Reste publique	Recapitalisation 4,5 Md€ (2017), scission	Gouvernance publique a permis des acquisitions non viables	Absence de discipline actionnariale
SNCF Réseau	Reste publique	Reclassée APU en 2016, dette reprise (35 Md€)	Déficit structurel impossible sans tutelle publique	Recettes inférieures aux coûts
Renault	Mixte ~15% Etat	Alliance Nissan, n°1 mondial 2017-2019	Autonomie managériale décisive	Direction autonome + discipline de marche

Sources : résultats annuels EDF 2024 ; Cour des comptes, rapport sur Areva (2018) ; INSEE, notification Eurostat SNCF Réseau (2018) ; APE rapports annuels.

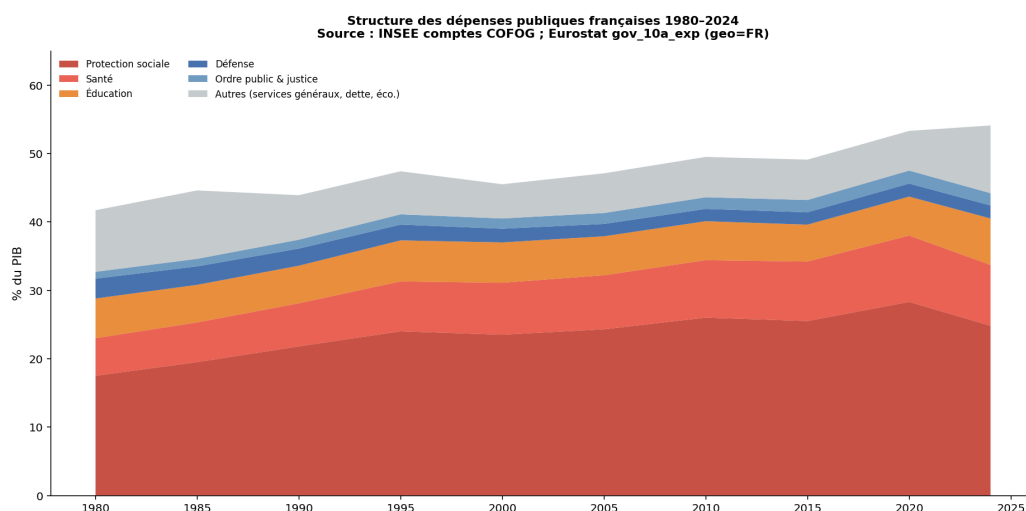
RÉDUIRE LE PÉRIMÈTRE OU RÉFORMER EN PROFONDEUR : LE FAUX DILEMME

QUAND L'ÉTAT FAIT TOUT, IL NE FAIT PLUS GRAND-CHOSE DE BIEN

L'évolution des dépenses publiques françaises depuis 1980 révèle un paradoxe que le débat sur le périmètre n'énonce jamais clairement : à mesure que l'État a étendu ses missions et ses dépenses, son efficacité dans ses fonctions régaliennes fondamentales s'est dégradée. Ce n'est pas une coïncidence, c'est une conséquence budgétaire directe.

La décomposition fonctionnelle par grandes catégories COFOG illustre ce glissement sur quarante ans. En 1980, les dépenses de protection sociale représentaient environ 17,5 % du PIB. Elles en représentent 24,8 % en 2024, soit une hausse de 7,3 points. Sur la même période, la défense est passée de 2,9 % à 1,9 % du PIB, la justice et l'ordre public stagnent autour de 1,8 %. En termes absolus, les dépenses régaliennes ont certes augmenté, mais elles ont été structurellement évincées par la croissance des transferts sociaux dans les arbitrages budgétaires.

Graphique 6 – Structure des dépenses publiques françaises



Source des données : Eurostat, INSEE ; calculs auteur

L'ÉTAT TAXE CE QUI BOUGE, REGLEMENT CE QUI NE BOUGE PLUS, SUBVENTIONNE CE QUI NE BOUGE PLUS DU TOUT

La pression fiscale française, à 47 % du PIB, est l'une des plus élevées de l'OCDE. Elle repose majoritairement sur les cotisations sociales et la TVA, c'est-à-dire sur le travail et la consommation courante, plutôt que sur le capital et les patrimoines. Cette structure crée des inégalités de traitement bien documentées : un salarié au Smic supporte un taux de prélèvement implicite sur son travail nettement plus élevé qu'une personne dont les revenus du capital bénéficient du prélèvement forfaitaire unique de 30 % introduit en 2018. Ainsi, après avoir lourdement taxé la création de valeur et bridé l'appareil productif par une inflation normative hors de contrôle, l'État se voit contraint de déployer des ressources publiques de plus en plus importantes pour subventionner les secteurs qu'il a lui-même fragilisés.

L'État français dépense plus que ses voisins en aides sociales et produit pourtant un niveau d'inégalités comparable à celui de l'Allemagne ou des Pays-Bas. La raison tient en partie à la structure des transferts, une fraction significative des dépenses sociales redistribue horizontalement dans les mêmes catégories de revenus plutôt que verticalement des riches vers les pauvres. Les 15 % de niches fiscales les plus couteuses bénéficient davantage aux ménages imposés dans les tranches les plus élevées. De plus, les aides publiques aux entreprises n'ont actuellement aucune vision stratégique mais visent à préserver des entreprises en état de mort cérébrale, l'exemple récent le plus marquant étant Duralux. La dépense publique d'intervention (subventions, aides directes, allègements) n'est bien souvent que le prix payé par la collectivité pour tenter d'amortir le choc de compétitivité initialement provoqué par la fiscalité et la réglementation nationales. L'État rachète, à coups de dizaines de milliards d'euros, la survie d'acteurs économiques qu'il a préalablement asphyxiés.

Cette doctrine d'intervention est contreproductive. En prétendant administrer l'ensemble des sphères de la société, la puissance publique

s'expose à la loi économique des rendements marginaux décroissants. L'élargissement ininterrompu de ses missions périphériques s'accompagne d'une dégradation de la qualité du service rendu. Alors que les dépenses publiques culminent à 57,2 % du PIB en 2025, la perception d'un effondrement des services publics n'a jamais été aussi forte. En s'enfermant dans ce rôle, l'État-providence est devenu incapable d'assumer avec efficacité ses prérogatives régaliennes.

Ainsi, la phrase portée par le président américain Ronald Reagan : « l'État taxe tout ce qui bouge, réglemente tout ce qui bouge encore et subventionne ce qui ne bouge plus », apparaît un diagnostic adapté à notre pays.

L'ÉTAT TAXE TOUT CE QUI BOUGE

L'analyse du décrochage français s'arrête le plus souvent au simple constat arithmétique de notre taux de prélèvements obligatoires, ce fameux mur des 47 % du produit intérieur brut (le second plus élevé de l'OCDE). Or, ce constat occulte le véritable mal de notre économie qui ne réside pas uniquement dans le niveau des prélèvements supportés par les acteurs productifs, mais bien dans la doctrine sous-jacente qui détermine l'assiette de cet impôt. Nous avons une propension à surtaxer les flux dynamiques, la création de valeur et l'initiative entrepreneuriale sur le territoire national. La France a construit une architecture fiscale qui ponctionne l'appareil productif à la source, entravant, de fait, le déploiement du temps long indispensable à l'investissement productif.

Cette tendance structurelle à l'élargissement ininterrompu de l'assiette fiscale n'a rien d'un accident conjoncturel. Cela résulte d'un choix de gouvernance explicite, privilégiant systématiquement le rendement budgétaire de court terme destiné à financer l'extension continue de la sphère publique, au détriment de la création de valeur de long terme. En érigeant en principe d'action la taxation exhaustive de l'ensemble des flux économiques dynamiques — des facteurs de production primaires aux gains du capital-risque, en passant par la transmission du patrimoine familial —,

L'État fragilise la confiance et la prévisibilité, qui constituent pourtant les premiers déterminants de l'investissement privé.

Face aux immenses défis de la réindustrialisation souveraine et de la double transition énergétique et numérique, cette doctrine de la surtaxation des facteurs de dynamisme limite sévèrement les marges de manœuvre stratégiques de nos champions industriels comme de nos classes moyennes. Pour bien mesurer l'urgence de redéfinir le périmètre de l'intervention étatique, il convient d'abord d'analyser cette atrophie structurelle de la croissance nationale. Cela démontre comment l'architecture fiscale actuelle pèse sur les quatre moteurs vitaux de toute économie : la valorisation du travail, l'allocation du capital, le développement de l'outil de production, et la continuité intergénérationnelle du tissu entrepreneurial.

Le poids des prélèvements sur le travail : désincitation à l'effort et blocage de la mobilité sociale

La valorisation du capital humain, la compétence et la mobilité sociale constituent historiquement le premier moteur entravé par cette fiscalité frappant la création de valeur, avec des conséquences documentées sur la compétitivité de nos entreprises et la cohésion de notre société. Le « coin fiscal » français — indicateur mesurant l'écart entre le coût total du travail supporté par l'employeur et le salaire net réellement perçu par le salarié — culmine à près de 47 % pour un célibataire sans enfant. Cette anomalie statistique place la France au sommet des classements de l'OCDE en matière de pression fiscale sur le travail. Concrètement, cette captation institutionnalisée signifie que pour chaque euro de pouvoir d'achat supplémentaire qu'un employeur souhaite accorder à ses salariés, les finances publiques en prélèvent instantanément la moitié sous forme de cotisations patronales, salariales et d'impôts divers. Ce prélèvement désincitatif agit *de facto* comme une taxe sur la valeur du diplôme, sur la montée en compétences et sur l'ambition professionnelle.

Pour tenter de corriger précipitamment ce coût prohibitif du travail, induit par ses propres besoins de financement budgétaire, l'État a empilé au fil des

décennies une multitude de dispositifs d'allègements de charges massivement concentrés autour du salaire minimum. Cette ingénierie socio-fiscale a fini par enfermer l'ensemble de l'économie française dans une redoutable trappe à bas salaires, grippant la dynamique de progression salariale. La dégressivité de ces allègements est devenue si brutale que le coût marginal d'une simple augmentation salariale pour une PME se trouve démultiplié, freinant de fait toute perspective d'évolution professionnelle significative pour les salariés les plus modestes. En subventionnant structurellement cette « smicardisation » du marché du travail, qui maintient aujourd'hui plus de 17 % des travailleurs français au niveau du plancher salarial, l'État a institutionnalisé le tassement des rémunérations. Il a transformé la classe moyenne laborieuse en une population prise au piège d'un système paradoxal.

Ces travailleurs, particulièrement nombreux au sein de la France périphérique, se retrouvent en effet structurellement inéligibles à la solidarité nationale et aux filets de l'assistance sociale, mais demeurent trop lourdement prélevés pour vivre confortablement de leur salaire ou se constituer une épargne de précaution. Ils subissent de plein fouet l'asymétrie d'un modèle politico-administratif qui taxe massivement les revenus d'activité dans le but de financer des politiques de redistribution souvent inopérantes. Ce dispositif ne pèse pas seulement sur la feuille de paie ou le pouvoir d'achat : elle érode l'adhésion même des citoyens au pacte productif. Lorsque l'effort supplémentaire n'est plus marginalement récompensé mais pénalisé par l'administration fiscale, c'est l'ensemble de l'éthique de l'effort qui s'en trouve affecté, incitant par ailleurs une part croissante de nos jeunes talents et de nos ingénieurs qualifiés à s'expatrier massivement vers des économies offrant une meilleure valorisation financière des compétences.

La fiscalité du capital : un biais anti-risque et une mauvaise allocation de l'épargne nationale

Le capital financier, qui constitue le carburant naturel et irremplaçable du temps long de l'investissement et de l'innovation de rupture, subit en France

un traitement doctrinal et fiscal tout aussi pénalisant que celui infligé au travail. Malgré l'introduction tardive et macro-économiquement salubre du Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU) à 30 %, censé réaligner la France sur les standards européens, l'investisseur national demeure pénalisé par de multiples frictions. Son épargne est scrutée, fléchée et lourdement imposée à chaque tentative de réallocation vers l'économie réelle. La persistance d'une fiscalité assise sur le stock de capital, illustrée par le maintien dogmatique de l'Impôt sur la Fortune Immobilière (IFI), conjuguée à l'instabilité chronique des règles d'imposition des plus-values, détourne méthodiquement l'orientation de notre immense épargne nationale. L'une des capacités de financement les plus abondantes d'Europe se trouve ainsi orientée vers la rente et les placements garantis, au détriment du capital-risque productif.

L'État centralisateur tend en effet à canaliser cette abondante épargne populaire vers des livrets réglementés ultra-sécurisés ou des fonds en euros d'assurance-vie, des placements par essence passifs qui servent principalement à refinancer sa propre dette souveraine (phénomène d'éviction). Cette captation étatique assèche les financements en fonds propres qui devraient naturellement consolider les bilans de nos startups technologiques et de nos PME innovantes, face à la capacité d'investissement de leurs concurrents internationaux. La méfiance institutionnelle française à l'égard de l'accumulation capitaliste se traduit par une taxation qui désincite la prise de risque. En imposant des normes de conformité d'une complexité croissante, l'administration freine la constitution d'un actionnariat national ancré et stable, indispensable pour soutenir nos champions industriels lors des chocs conjoncturels.

Le capitalisme français se retrouve ainsi privé de cette épargne patiente qui fonde la résilience du modèle industriel allemand ou nordique. Cette carence structurelle pousse régulièrement nos entrepreneurs en phase de croissance à rechercher des capitaux étrangers, souvent outre-Atlantique,

dès que leurs besoins de changement d'échelle s'accroissent. Maintenir une fiscalité punitive sur le capital qui tente de s'investir dans l'incertitude de la recherche et du développement, c'est exposer irrévocablement la France à un déclassement technologique. C'est prendre le risque d'importer les innovations de rupture de demain plutôt que de les concevoir sur notre sol, cédant ainsi une part de notre souveraineté technologique, numérique et financière au nom de la préservation d'équilibres budgétaires de court terme.

Les impôts de production : un fardeau entravant le Made in France

L'exception fiscale française, véritable anomalie au sein des pays développés, trouve son apogée doctrinale dans le maintien obstiné des impôts d'exploitation et de production. Ces prélèvements archaïques frappent les entreprises sur leur simple existence physique et matérielle, indépendamment de leur rentabilité économique ou de l'état du cycle conjoncturel. Ce fardeau fiscal spécifique, évalué à plus de 110 milliards d'euros annuels, représente un poids supérieur à 4 % du produit intérieur brut français, soit très exactement le double de la moyenne européenne et près de sept fois le niveau d'imposition équivalent constaté en Allemagne. Des prélèvements profondément inefficients tels que la C3S, assise sur le chiffre d'affaires cumulé, ou la CFE et la fraction résiduelle de la CVAE, indexées sur la valeur ajoutée et l'emprise foncière, doivent être acquittés par l'entreprise même lorsque son exercice comptable se solde par un déficit d'exploitation.

Cette distorsion fiscale, exceptionnelle dans le monde occidental, grève la compétitivité de nos PME de croissance et de nos ETI industrielles en amputant leur capacité d'autofinancement avant même qu'elles n'aient pu dégager la moindre marge de manœuvre pour réinvestir, innover ou recruter de nouveaux talents. En taxant impitoyablement les facteurs de production primaires plutôt que le résultat net, l'État français obscurcit l'horizon financier des industriels, à l'heure même où ces derniers doivent affronter le mur d'investissement massif exigé par la décarbonation de

l'économie. L'ingénierie fiscale de l'administration pénalise ainsi l'investissement productif ancré sur le territoire : l'acquisition d'une machine-outil de pointe pour moderniser une ligne d'assemblage ou l'extension d'un site industriel en région déclenchent immédiatement une hausse automatique des bases d'imposition de la fiscalité locale de production.

Ce mécanisme bureaucratique désincitatif agit, dans les faits, comme une puissante taxe sur la modernisation de l'appareil productif, fonctionnant à rebours comme une subvention implicite aux importations manufacturières extra-européennes. Il incite structurellement les donneurs d'ordres nationaux à s'approvisionner à l'étranger, hors de nos frontières, afin d'échapper à l'effet en cascade destructeur des taxes de production françaises prélevées à chaque maillon de la chaîne de valeur locale. L'État, par sa logique purement comptable, taxe sans relâche l'outil de production physique qui s'efforce de s'adapter à la concurrence mondiale. En renchérissant le coût de l'usine qui innove et se développe, la puissance publique affaiblit sa propre souveraineté industrielle et hypothèque lourdement l'indépendance économique de la Nation pour les décennies à venir.

La taxation successorale : un obstacle à la pérennité de nos ETI familiales

La volonté de transmission patrimoniale, qui constitue historiquement et macro-économiquement le ressort le plus puissant de l'épargne patiente et de l'enracinement territorial, subit en France une pression fiscale d'une sévérité inédite au sein de l'OCDE. Avec des taux marginaux de droits de succession s'élevant rapidement à 45 % en ligne directe pour les transmissions d'entreprises non anticipées, et pouvant atteindre le niveau prohibitif de 60 % pour les tiers ou les collatéraux, notre pays affiche l'une des fiscalités successorales les plus lourdes du monde libre. Justifié par un objectif de redistribution et de correction des inégalités, ce niveau d'imposition fragilise la continuité du capitalisme familial et contraint sévèrement la gestion patrimoniale des classes moyennes supérieures qui

ont investi l'essentiel de leurs revenus dans leur outil de travail ou leur résidence.

Ce poids successoral étatique occulte un principe fondamental de rationalité fiscale : le patrimoine transmis à la génération suivante a, dans son immense majorité, déjà fait l'objet de taxations multiples lors de sa phase de constitution. Il a supporté l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu lors de la distribution, la fiscalité locale récurrente sur le foncier, ainsi que les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) à chaque réallocation d'actifs. En entravant la fluidité de la transmission intergénérationnelle du capital productif, ce cadre réglementaire empêche la consolidation d'un tissu dense d'Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI) familiales, qui constitue pourtant la clé de voûte des performances à l'exportation et de la résilience macro-économique de pays comparables comme l'Allemagne, la Suisse ou l'Italie du Nord.

Pour s'acquitter de passifs fiscaux successoraux totalement déconnectés de la trésorerie effectivement disponible au sein de l'entreprise, de nombreux héritiers de PME ou d'ETI régionales performantes se voient contraints d'en céder le contrôle. Ces opérations de rachat, fréquemment initiées par des groupes multinationaux ou des fonds d'investissement étrangers dépourvus d'ancrage territorial, se traduisent inéluctablement par la délocalisation des centres de décision hors de nos frontières et par des rationalisations coûteuses en termes d'emplois locaux. En imposant lourdement le transfert de propriété, l'État détruit l'ancrage local du tissu industriel et décourage toute vision stratégique de long terme, favorisant une financiarisation court-termiste de l'économie. La fiscalité sur l'héritage illustre ainsi l'ultime étape d'un système qui prélève le stock de capital constitué par l'effort entrepreneurial pour subvenir aux besoins structurels de trésorerie de la sphère publique.

La fiscalité comportementale : une taxation régressive pesant sur les mobilités contraintes

L'élargissement ininterrompu du périmètre fiscal affecte la sphère de la consommation et de la mobilité quotidienne à travers le déploiement de la fiscalité dite « comportementale ». Légitimée par le discours sur la transition écologique ou la santé publique, cette fiscalité masque en réalité une levée de recettes affectant les dépenses incompressibles des ménages français les plus vulnérables. Le calibrage de la fiscalité sur les carburants (TICPE), qui fut à l'origine de mouvements sociaux de grande ampleur, ou l'alourdissement exponentiel des malus environnementaux sur l'immatriculation de véhicules familiaux, caractérisent cette dérive budgétaire. Ces dispositifs s'éloignent de la logique de l'incitation rationnelle visant à modifier les comportements pour s'apparenter, dans les faits, à des impôts hautement régressifs frappant l'inélasticité de la demande de mobilité contrainte.

Frappant de manière disproportionnée la France périphérique, rurale et périurbaine, cette fiscalité de la mobilité pèse financièrement sur l'obligation inévitable de recourir au véhicule individuel pour les trajets domicile-travail et l'accès aux services essentiels. L'État prélève ainsi des ressources sur des ménages à qui il ne fournit aucune alternative capacitaire en matière de transports collectifs, conséquence directe de la contraction de l'offre d'infrastructures dans ces territoires éloignés des métropoles. Cette méthode de régulation par les prix confère à la nécessaire transition environnementale une externalité sociale négative, opposant *de facto* des centres urbains denses dotés de réseaux lourds à des zones périphériques où la mobilité automobile conditionne la viabilité économique des ménages. Surtaxer les trajets professionnels contraints s'apparente à une rente prélevée sur une clientèle économique captive.

Ainsi, la prolifération d'une fiscalité pesant simultanément sur les revenus d'activité, la formation de capital, l'appareil productif, la continuité patrimoniale et les mobilités contraintes démontre une altération profonde de la fonction de l'impôt. Conçu initialement pour financer les biens publics fondamentaux, le prélèvement obligatoire agit désormais comme la variable d'ajustement d'un modèle refusant l'optimisation de son propre périmètre

d'intervention. Mais cette pression fiscale ne constitue que le premier versant des contraintes systémiques pesant sur la croissance, la seconde résidant dans l'hyper-réglementation administrative de l'initiative privée.

L'ÉTAT RÉGLEMENTE TOUT CE QUI BOUGE ENCORE

Si la pression fiscale représente le premier levier de contraction du dynamisme français, l'inflation normative en constitue le second, générant des effets d'éviction. Une fois franchie la barrière du prélèvement obligatoire, l'acteur économique qu'il s'agisse d'un grand groupe industriel, d'une PME ou d'un acteur individuel se heurte immédiatement à une architecture réglementaire d'une rare complexité.

Cette sédimentation normative ne vise plus principalement à corriger les défaillances de marché ou à protéger les agents, mais s'apparente à une volonté de micro-management de l'initiative privée, exigeant une mise en conformité stricte avec les grilles de lecture de l'administration centrale. Ainsi, l'inflation législative et réglementaire française dépasse le simple dysfonctionnement bureaucratique : elle constitue une méthode de gouvernance par la norme, maintenant un contrôle étroit sur la sphère économique au prix d'une dégradation continue de la productivité et de la compétitivité de nos entreprises.

La norme comme impôt invisible et barrière à l'entrée

Il convient d'analyser la prolifération normative non pas comme une contrainte administrative neutre, mais comme une véritable taxe implicite, d'autant plus dévastatrice qu'elle s'avère économiquement régressive. Le système juridique français génère une production codifiée (Code du travail, de l'environnement, de l'urbanisme) déconnectée des capacités réelles d'absorption opérationnelle des acteurs économiques locaux. Là où une entreprise multinationale bénéficie d'économies d'échelle lui permettant d'internaliser ces coûts de conformité via des directions juridiques étoffées, la PME et l'ETI subissent ce choc de plein fouet. Le temps alloué par un dirigeant aux obligations de reporting extra-financier, aux audits ou à la

documentation de normes sanitaires redondantes est soustrait à la stratégie d'innovation, à la R&D et à la conquête de marchés. L'hyper-réglementation agit ainsi comme une ponction directe sur la productivité globale des facteurs de la Nation.

Cette charge opérationnelle permanente se transforme, dans les faits, en une puissante barrière à l'entrée, favorisant les rentes de situation des structures oligopolistiques déjà installées. Sous couvert d'objectifs légitimes de protection, la complexité réglementaire agit comme un protectionnisme intérieur, dissuadant l'émergence de nouveaux entrants. L'entrepreneur souhaitant innover dans un secteur doit aujourd'hui lever des capitaux intensifs non pas pour optimiser son offre, mais pour financer l'ingénierie juridique exigée préalablement à sa mise sur le marché. En imposant un stock de normes à la lisibilité dégradée, la puissance publique transforme la capacité de conformité en avantage comparatif artificiel, entravant considérablement le mécanisme de destruction créatrice indispensable au renouvellement de notre base industrielle.

Les ressorts de l'inflation normative : l'émergence d'une « bureaucratie défensive »

La surproduction de normes qui freine notre économie ne procède pas d'une irrationalité, mais de l'aversion au risque et du besoin d'auto-justification de la technostructure. L'élaboration législative et la publication de décrets sont progressivement devenues les indicateurs de performance privilégiés de l'action des administrations centrales. Il s'est ainsi cristallisé en France une véritable « bureaucratie défensive » : face à la judiciarisation croissante de l'action publique, le décideur ou le haut fonctionnaire, soucieux de limiter son exposition au risque pénal, privilégie l'empilement de règles de conformité. La réglementation n'a plus pour finalité exclusive d'optimiser l'efficacité collective, mais vise à diluer la responsabilité décisionnelle à travers des processus de validation exhaustifs. La norme agit dès lors comme un bouclier juridique pour l'administration, dont le coût d'opportunité est intégralement transféré sur le secteur privé.

Ce cercle vicieux de l'inflation normative s'auto-entretient par la nécessité institutionnelle de justifier le périmètre des organes de contrôle. Chaque nouvelle strate réglementaire, chaque nouveau seuil de conformité consolide la légitimité et les effectifs des directions ou autorités chargées d'en évaluer l'application. L'État secrète une complexité qui justifie a posteriori ses propres besoins de supervision. Dans cette architecture autoréférentielle, la simplification administrative n'est pas perçue comme un gain de productivité, mais comme une attrition des prérogatives de contrôle. C'est la raison pour laquelle les grands « chocs de simplification » annoncés au cours des deux dernières décennies se traduisent inévitablement par l'émission de nouvelles circulaires d'application, la logique administrative neutralisant les velléités politiques de dérégulation.

L'hyper-réglementation sociale et les effets de seuil : le plafond de verre des PME

L'une des manifestations les plus restrictives de cette doctrine se trouve dans l'architecture de notre droit social et dans la rigidité des seuils d'effectifs. La législation française a historiquement structuré la croissance de l'entreprise non pas comme un optimum à encourager, mais comme le franchissement de paliers réglementaires périlleux. Le passage du seuil des 50 salariés déclenche à lui seul l'activation de dizaines d'obligations légales, sociales, fiscales et de représentativité nouvelles. Le régulateur impose ainsi une « taxe implicite à la croissance » qui modifie la rationalité économique du dirigeant, le dissuadant formellement de franchir ce cap pourtant décisif pour son développement à l'international.

Ce biais réglementaire explique de manière déterminante la morphologie atone du capitalisme français, souvent qualifié par les économistes d'économie « bonsaï ». Afin de se prémunir contre cette inflation des coûts fixes de conformité et la complexité managériale induite, un nombre significatif de dirigeants de PME opèrent un rationnement volontaire de leur croissance, stabilisant leurs effectifs juste en deçà des seuils contraignants.

En cherchant à maximiser la protection théorique de l'emploi par un maillage juridique strict, le législateur sacrifie l'émergence des Entreprises de Taille Intermédiaire (ETI) qui constituent la force de frappe exportatrice de nos voisins européens. Le droit du travail opère moins comme un outil d'organisation que comme un frein structurel au changement d'échelle de nos entreprises.

La crise du logement : quand l'injonction normative organise la contraction de l'offre (le cas du DPE)

Le secteur de la construction et de l'immobilier offre un cas d'étude particulièrement clinique sur les effets d'éviction générés par l'interventionnisme réglementaire contemporain. La crise historique de l'offre de logements ne résulte pas uniquement du resserrement de la politique monétaire ; elle est la conséquence directe d'un encadrement normatif asphyxiant, cristallisé par le déploiement du Diagnostic de Performance Énergétique (DPE). Sous l'injonction d'une transition énergétique indispensable, l'administration a imposé une méthodologie de calcul instable et révisée à de multiples reprises, conduisant à la disqualification locative de millions de mètres carrés. Par ce calibrage réglementaire abrupt, la puissance publique a organisé un choc d'offre négatif massif, retirant brutalement du marché un volume essentiel de logements et plongeant bailleurs et locataires dans une insécurité juridique totale.

Cette ingénierie réglementaire aboutit à des effets économiques récessifs qui pénalisent précisément les populations qu'elle ambitionnait de protéger. La complexification croissante des normes de construction (RE2020), combinée aux obligations de rénovation à rentabilité incertaine pour les propriétaires privés et aux expérimentations d'encadrement des loyers, a profondément réduit la liquidité du marché. Confrontés à l'allongement des délais de recours et à l'instabilité des règles d'urbanisme, les promoteurs réduisent leurs mises en chantier, tandis que de nombreux bailleurs réorientent leurs biens vers la location de courte durée pour

échapper aux contraintes classiques. En cherchant à administrer chaque paramètre thermique et tarifaire de l'habitat, l'intervention publique grippe les mécanismes d'ajustement du marché et aggrave l'éviction des classes moyennes des métropoles.

Le secteur agricole : perte de compétitivité par la sur-transposition

Les tensions structurelles traversant le monde agricole illustrent l'impasse d'une politique publique ayant substitué la stratégie de filière par le micro-management de la conformité. L'exploitation agricole est devenue un espace hyper-administré, soumis aux exigences de la Politique Agricole Commune, elles-mêmes couramment alourdies par la pratique nationale de la sur-transposition (le *gold-plating*). L'agriculteur se voit contraint d'allouer une part disproportionnée de son temps de travail à la charge de la preuve administrative — documentation des assolements, gestion hydrique, linéaires de haies —, sous la menace constante de sanctions. Cette inflation procédurale transforme les producteurs en opérateurs de saisie réglementaire, générant une usure professionnelle qui hypothèque le renouvellement des générations.

La déclinaison la plus coercitive de ce changement de doctrine réside dans le positionnement des organes de contrôle de l'État, tels que l'Office Français de la Biodiversité (OFB), dont l'action s'apparente désormais davantage à une logique de police administrative qu'à une démarche d'accompagnement agronomique. En prohibant unilatéralement l'usage de certaines molécules sur le sol national, alors même que le cadre européen maintient leur autorisation dans les pays limitrophes, l'État orchestre une asymétrie réglementaire au détriment de ses propres producteurs. L'administration subordonne ainsi l'impératif de souveraineté alimentaire à une orthodoxie normative, générant des distorsions de concurrence qui favorisent l'importation de denrées soumises à des standards de production très inférieurs à ceux exigés de l'agriculture nationale.

La prolifération des agences de l'État : démembrement et dilution de la responsabilité publique

Enfin, cette propension à la régulation exhaustive se matérialise par une mutation institutionnelle profonde : l'agencification de l'État et la prolifération des Hauts Conseils, Commissions indépendantes et autres Autorités Administratives (Haut Conseil pour le Climat, Défenseur des droits, CNIL, ARCOM). Face à la complexité technique des dossiers, l'exécutif externalise sa prise de décision vers une multitude d'organes déconcentrés. Ces institutions produisent un flux ininterrompu de doctrines, de recommandations et de droit souple (*soft law*) qui s'imposent progressivement aux acteurs économiques et aux collectivités territoriales. Ce phénomène organise un démembrement de l'autorité étatique en de multiples entités qui s'auto-saisissent pour édicter de nouvelles contraintes, en marge du contrôle démocratique traditionnel exercé par la représentation nationale.

Cette surbureaucratization a un coût pour les finances publiques. Puisque selon une réponse apportée par Bercy à une question parlementaire⁸, démontre que les 434 opérateurs de l'État représentent 77 milliards d'euros avec près de 400 000 équivalents temps plein (ETP) pour l'année 2025. Ces financements proviennent de 21 milliards de taxes affectées, 20 milliards pour les dépenses dites d'intervention et 36 milliards d'euros de subvention pour charge de service public et d'investissement.

Cette fragmentation institutionnelle génère également un phénomène de paralysie par l'analyse et d'allongement critique des délais de réalisation. Le déploiement de projets d'infrastructures majeurs ou de réformes structurelles est désormais conditionné au quitus de dizaines d'instances consultatives, chacune défendant farouchement son monopole d'expertise et son droit de veto implicite. L'État central se fragmente et consacre une part significative de ses ressources à arbitrer les injonctions contradictoires de ses propres agences de contrôle. Cette hypertrophie de la gouvernance administrative illustre les limites d'un modèle où l'État perd sa fonction

⁸ <https://questions.assemblee-nationale.fr/q17/17-7678QE.htm>

d'impulsion stratégique pour devenir un agrégateur de contraintes, rendant indispensable une révision radicale de son périmètre d'action.

L'ÉTAT SUBVENTIONNE CE QUI NE BOUGE PLUS

Le triptyque de l'interventionnisme français s'achève par une compensation budgétaire aussi paradoxale que structurellement insoutenable pour nos finances publiques. Après avoir lourdement taxé la création de valeur par des prélèvements records et bridé l'appareil productif par une inflation normative hors de contrôle, l'État se voit contraint de déployer un volume inédit de ressources financières pour subventionner les secteurs qu'il a lui-même préalablement fragilisés. La dépense publique d'intervention — sous forme d'aides directes, de subventions croisées ou de boucliers tarifaires — n'est bien souvent que le prix exorbitant payé par la collectivité pour tenter d'amortir le choc de compétitivité et la perte de rentabilité initialement provoqués par l'administration fiscale et réglementaire. En s'enfermant dans ce rôle de cautère macro-économique, l'État français a opéré une mutation doctrinale profondément délétère pour la croissance potentielle de la Nation.

Au lieu d'assumer son rôle d'État-stratège garantissant l'optimisation allocative du capital vers les secteurs d'avenir et l'innovation technologique, la puissance publique s'est spécialisée dans le financement de la rente de situation, de la stagnation et du maintien du *statu quo*. Cette dérive transforme l'intervention publique en un instrument d'anesthésie économique : l'État emprunte massivement sur les marchés financiers internationaux non pas pour préparer l'économie de demain, mais pour racheter à crédit la survie artificielle du tissu économique d'hier. Ce faisant, il organise une vaste mésallocation des ressources nationales, générant un effet d'éviction (*crowding-out effect*) massif. Chaque milliard d'euros alloué au maintien sous perfusion d'une économie immobile est un milliard confisqué à la recherche fondamentale, aux infrastructures critiques et à la reconquête de notre souveraineté technologique. En prétendant protéger la société contre les ajustements inhérents à la destruction créatrice, l'État-

providence a fini par tarir les sources mêmes de la croissance censées financer son propre modèle social.

Le modèle social : la subvention de l'inactivité au détriment de l'appareil productif

Avec près du tiers de son produit intérieur brut (31,9 % en 2024) strictement consacré à la protection sociale au sens large, la France alloue à son État-providence un volume budgétaire inégalé au sein des économies développées de l'OCDE. Pourtant, ce niveau record de dépense publique masque une asymétrie redistributive profonde qui mine les fondements mêmes de notre pacte productif : le système ponctionne de manière disproportionnée la force de travail dynamique et les acteurs créateurs de richesse pour assurer le financement structurel et inconditionnel de l'inactivité. L'empilement d'une complexité inouïe de prestations sociales non contributives, de minima sociaux, d'aides personnalisées au logement et d'exemptions tarifaires locales génère des « trappes à inactivité ». Ces dispositifs modifient la rationalité économique des agents en réduisant drastiquement l'intérêt financier du retour à l'emploi.

Dans de nombreuses configurations territoriales et familiales, le différentiel de revenu disponible entre un individu inactif bénéficiant de l'exhaustivité de la solidarité nationale et un actif rémunéré au salaire minimum s'avère marginalement, voire totalement, désincitatif. L'actif doit en effet supporter des coûts de mobilité contrainte pour se rendre sur son lieu de travail, subir l'impact d'une fiscalité comportementale régressive sur les carburants, et assumer des cotisations sociales sans obtenir un gain de pouvoir d'achat justifiant pleinement son effort contributif. En surtaxant les agents économiques qui produisent pour garantir des revenus de transfert de plus en plus déconnectés de la notion d'effort préalable, le système socio-fiscal finit par subventionner objectivement le retrait volontaire du marché du travail. Cette atrophie organisée du taux d'emploi pèse lourdement sur notre compétitivité : elle assèche le vivier de main-d'œuvre indispensable à la réindustrialisation souveraine de la Nation, engendre des pénuries de

compétences chroniques et condamne les finances publiques à un déficit structurel.

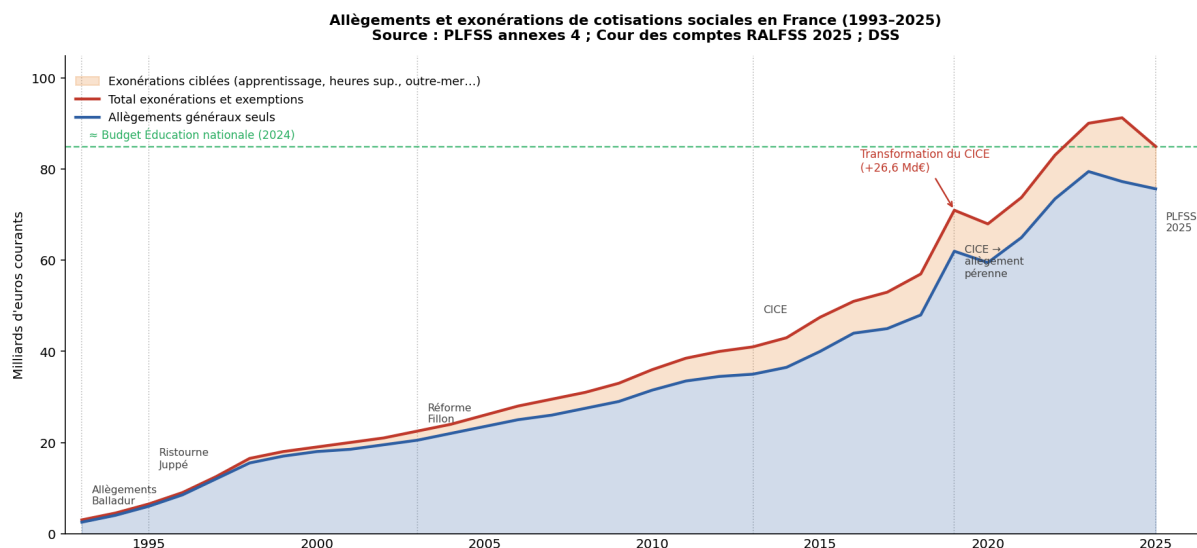
La boîte noire des aides aux entreprises : la zombification de l'économie et le refus de la destruction créatrice

Au-delà de la question du volume de la dépense se pose celle de son efficacité et c'est ici que le débat sur le périmètre de l'État révèle une asymétrie frappante. Les discussions sur la dépense publique ciblent quasi systématiquement les prestations sociales, la masse salariale des fonctionnaires ou les services publics. Elles esquivent aussi un angle mort considérable : les aides publiques aux entreprises dont l'efficacité collective est aujourd'hui sérieusement remise en cause par les corps d'inspection eux-mêmes.

Une revue de dépenses de l'IGF publiée en 2024 a dénombré environ 2 400 dispositifs d'aides aux entreprises pour un coût total estimé à 88 milliards d'euros sur le budget de l'État, un chiffre comparable au budget de l'Éducation nationale, ou à deux fois celui de la Transition écologique. Ce montant n'inclut pas les exonérations de cotisations sociales, qui constituent un bloc séparé encore plus volumineux.

L'ensemble des allègements de cotisations sociales et exemptions d'assiette représentent désormais plus de 80 milliards d'euros soit, ajoutés aux aides directes, environ 170 milliards d'euros de soutien public annuel aux entreprises sous des formes diverses selon le Haut-Commissariat au Plan et à la Stratégie. C'est à peu près le double du produit de l'impôt sur le revenu.

Graphique 11 - Évolution du coût des allègements et exonérations de cotisations sociales en France



9

Depuis 1993, le taux de cotisation employeur au niveau du Smic est passé de 45 % à 6,9 % en 2024, les exonérations de cotisations ayant également été accordées à des salaires plus élevés, jusqu'à 3,5 Smic. Le dispositif a été conçu dans un contexte précis (réduire le coût du travail non qualifié face à un chômage de masse) et a effectivement produit des créations d'emplois dans les années 1990. Le rapport remis en octobre 2024 par Antoine Bozio et Étienne Wasmer à France Stratégie établit cependant un diagnostic sévère sur l'état actuel du dispositif : si la politique reste pertinente, l'amélioration de la situation du marché du travail et le niveau important des réductions actuelles de cotisations employeur rendent son efficacité en termes de création d'emploi moindre que dans les années 1990.

Cette logique de soutien indiscriminé à la survie des entreprises plutôt qu'à la dynamique du marché est également visible dans les politiques d'emploi au sens large. Le coût complet unitaire d'un contrat d'apprentissage se décompose en 12 540 euros de prise en charge, 4 500 euros d'aide à l'embauche et 4 130 euros d'exonérations fiscales et sociales soit plus de 23 000 euros par contrat et par an de dépense publique, sans que l'évaluation des retours en termes d'insertion durable ne soit systématisée. La revue de

⁹ Source des données : PLFSS annexes 4 ; Cour des comptes

dépenses IGF-IGAS de 2024 sur la formation professionnelle et l'apprentissage a conclu à la nécessité d'un recentrage des aides sur les PME et les niveaux de qualification bas, notant que les grandes entreprises captaient une part croissante des dispositifs sans que le bénéfice collectif soit proportionnel.

Mais la question dépasse les politiques d'emploi au sens strict. Elle touche à un problème structurel plus profond : la capacité, ou l'incapacité, du système français d'aides publiques à distinguer entre le soutien à des entreprises viables qui traversent une crise conjoncturelle, et le maintien sous perfusion d'entreprises structurellement non rentables dont la survie est conditionnée à un flux d'aides publiques permanent. Cette distinction, théorisée depuis Schumpeter sous le nom de « destruction créatrice », est au cœur de la dynamique productive d'une économie : les secteurs d'activité où les entreprises en difficulté sont rapidement liquidées favorisent la création et la croissance d'entreprises innovantes, tandis que les entreprises zombies peuvent distordre les marchés en maintenant des prix artificiellement bas, empêchant des concurrents plus efficaces de prospérer.

Le cas Duralex est la démonstration de l'ambiguïté française sur ce point, l'entreprise a subi six dépôts de bilan depuis les années 2000, passant de main en main, chaque investisseur piochant dans ses ressources sans parvenir à redresser la barre, tandis que ses effectifs fondaient de 1 500 personnes en 1970 à 228 en 2024. Sauvée in extremis en juillet 2024 sous forme de Scop avec le soutien de l'État et des collectivités locales, la nouvelle structure se donne trois ans pour passer de 25 à 35 millions d'euros de chiffre d'affaires, soit une hausse de 30 % nécessaire pour atteindre l'équilibre dans un marché de la vaisselle en verre dont la structure concurrentielle ne s'est pas transformée. L'issue reste ouverte, et le modèle coopératif présente des taux de pérennité supérieurs à la moyenne. Mais l'histoire de Duralex illustre une question que le débat public esquivait : à quel moment l'intervention publique répétée pour sauvegarder une entreprise en difficulté chronique constitue-t-elle un transfert de ressources vers une activité que le marché a

condamné à plusieurs reprises, au détriment d'usages alternatifs de ces mêmes ressources ?

Si les aides publiques aux entreprises ratent régulièrement leur cible sans jamais être remises en cause, c'est notamment parce qu'elles répondent à la nécessité de limiter les effets destructeurs d'une croissance structurellement faible, produisant un contraste entre un capitalisme qui voue aux gémonies l'intervention de l'État dans l'économie tout en étant moins capable que jamais de s'en passer.

C'est là que se situe la vraie question d'efficience, l'État français subventionne massivement le coût du travail et la survie des entreprises à hauteur de plusieurs dizaines de milliards par an (211 milliards d'euros d'aides publiques versées aux entreprises en 2023, soit environ 7,5 % du PIB selon le décompte le plus large) sans que cela se traduise par une économie plus productive, des salaires plus dynamiques ou une montée en gamme industrielle comparable à celle de l'Allemagne ou des Pays-Bas au cours de la même période. Il ne s'agit pas de réduire le périmètre de l'État, mais de s'interroger sur ce qu'il finance vraiment : une politique de compétitivité ou une politique de maintien en vie d'un tissu économique fragile ? Cette distinction est au cœur de l'efficience budgétaire, et elle est systématiquement absente du débat public sur les finances publiques.

La trappe de la « smicardisation » : quand l'État subventionne la stagnation salariale et l'économie à faible valeur ajoutée

Plus grave, le dispositif produit désormais un effet pervers majeur que Bozio et Wasmer résument dans la notion de « smicardisation » : la dégressivité des allègements fait que si le salaire augmente, les aides disparaissent au fur et à mesure, rendant globalement ces dispositifs peu incitatifs pour que les employeurs proposent des emplois mieux rémunérés et pour que les salariés cherchent des salaires plus élevés. Concrètement, le nombre de personnes payées au Smic a augmenté de plus de moitié sur dix ans et se situe à 3,1 millions de salariés, soit 17,3 % des salariés, un niveau

exceptionnellement élevé à l'échelle internationale. En France, le Smic atteint 72 % du salaire médian, un niveau élevé au sein de l'OCDE dont la moyenne est à 62 % et exigé à 60% par règlement européen. Le système subventionne ainsi massivement le maintien des salaires en bas de l'échelle plutôt que leur progression, ce qui revient à financer la survie de modèles économiques peu productifs plutôt qu'à sélectionner les acteurs les plus performants. Au-delà de 1,6 Smic, le principal constat des rapporteurs parlementaires Ferracci et Guedj est sans appel : alléger le coût du travail sur les plus hauts salaires ne permet pas de soutenir efficacement l'emploi ni la compétitivité des entreprises.

La formation et l'apprentissage : l'explosion budgétaire et le piège des effets d'aubaine

Cette logique de subventionnement indifférencié, décorrélée de toute exigence d'optimisation des deniers publics, trouve une illustration spectaculaire dans l'envolée incontrôlée de la politique de l'apprentissage. Si la revalorisation de cette filière de formation constituait un objectif macro-économique parfaitement légitime, l'ingénierie financière déployée pour y parvenir a généré une dérive budgétaire sans précédent. Le coût complet unitaire d'un contrat d'apprentissage a littéralement explosé, s'établissant désormais à plus de 23 000 euros par an et par alternant en dépense publique (en agrégeant la prise en charge des frais de formation par l'opérateur France Compétences, l'aide exceptionnelle à l'embauche et le spectre très large des exonérations fiscales et sociales). Sous couvert d'insertion professionnelle, l'État s'est de fait substitué au secteur privé dans le financement direct de la formation de ses propres ressources humaines, sans conditionner cette aide à des objectifs stricts de création nette d'emplois.

La publication de la revue de dépenses conjointe de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) au printemps 2024 a mis en lumière l'ampleur des dysfonctionnements allocatifs de cette politique. Le rapport conclut à la nécessité impérieuse d'un recentrage drastique du dispositif, démontrant qu'une part écrasante de ces

milliards d'euros a été captée par les grandes entreprises et orientée vers l'enseignement supérieur (niveaux Master et filières d'excellence). L'État a ainsi massivement subventionné l'embauche de profils hautement qualifiés que les acteurs économiques auraient, dans une immense majorité des cas, recrutés spontanément et financés sur leurs propres fonds. Faute d'avoir ciblé ces aides vers les publics peu qualifiés ou les PME industrielles — les seuls segments où le multiplicateur économique et l'impact social s'avèrent réels —, cette dépense s'est muée en un gigantesque « effet d'aubaine ». L'argent du contribuable finance l'optimisation des coûts salariaux des directions des ressources humaines des grands groupes plutôt que l'insertion des populations les plus éloignées de l'emploi.

Les dépenses et niches fiscales : un dispositif illustrant l'inefficience du système fiscal français

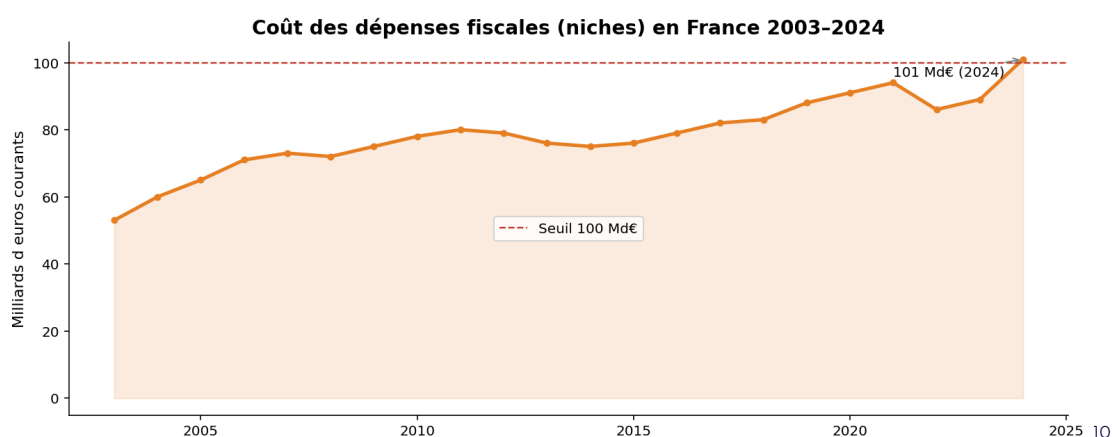
La consolidation budgétaire n'est pas obligatoirement une affaire de dépenses, elle peut aussi passer par l'élargissement de l'assiette fiscale, notamment par la rationalisation des dépenses fiscales. En 2024, selon la Cour des comptes, les 467 niches fiscales recensées ont représenté un manque à gagner de 83,3 milliards d'euros pour les recettes de l'État, soit plus d'un quart de ses recettes fiscales nettes. En intégrant les méthodes de calcul relatives à la TVA que certains économistes jugent plus appropriées, le chiffre dépasse en réalité 100 milliards d'euros selon FIECO.

Ces dispositifs sont extrêmement hétérogènes, les quinze niches les plus coûteuses concentrent plus de 50 % du total. Le crédit d'impôt recherche (7,8 milliards d'euros) est régulièrement contesté pour son rapport coût-efficacité défavorable dans les grandes entreprises. Le crédit d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile (6,7 milliards) bénéficie à 4,7 millions de foyers et soulève des questions sur ses effets redistributifs, favorables aux ménages aisés dans le cadre d'un impôt progressif tout en profitant d'une TVA avantageuse. L'abattement de 10 % sur les pensions de retraite (4,8 milliards) est difficile à justifier économiquement. La Fondation Jean-Jaurès estime qu'une rationalisation ciblée des niches les moins justifiables, notamment les exonérations de TICPE sur le kérosène des compagnies aériennes, le

régime de la taxe au tonnage pour les armateurs, ou les dispositifs de défiscalisation immobilière, pourrait dégager entre 15 et 20 milliards d'euros sans remettre en cause les dispositifs socialement utiles.

La difficulté est politique autant qu'économique, chaque niche fiscale a ses bénéficiaires et ses défenseurs. La loi de programmation des finances publiques 2023-2027 prévoyait une réduction du coût total des dépenses fiscales d'au moins 0,5 milliard d'euros par an, un objectif dérisoire au regard des enjeux, et qui n'a de toute façon pas été tenu. La Cour des comptes déplore régulièrement l'absence d'évaluation systématique : 44 % seulement des niches font l'objet d'une évaluation du rapport coût-utilité, et leur nombre n'est connu que pour 58 % d'entre elles.

Graphique 10 - Évolution du coût des dépenses fiscales en France 2003-2024 (% du PIB)



La politique du logement : l'État subventionne la demande alors qu'il bloque l'offre

S'il est un secteur macro-économique où l'État français excelle dans l'art de financer l'immobilité, c'est indiscutablement celui de l'immobilier. La France consacre près de 40 milliards d'euros annuels aux politiques publiques du

¹⁰ Source des données : Fipeco, à partir des annexes Voies et Moyens des PLF ; Cour des comptes

logement (Aides Personnalisées au Logement, Prêts à Taux Zéro, dispositifs de défiscalisation locative de type Pinel). Avec un tel niveau d'engagement financier, la dépense publique se hisse au sommet des pays de l'OCDE, tout en subissant une crise de l'habitat.

Cette demande sous perfusion se heurte à un blocage systématique de l'offre organisé par la puissance publique elle-même. Au lieu de s'attaquer aux freins réglementaires pour libérer le foncier et provoquer un véritable choc de construction, l'État a empilé les normes qui paralysent toute la chaîne immobilière. En amont, l'objectif du « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) organise une pénurie administrative de terrains aménageables, faisant flamber la charge foncière avant même le premier coup de pioche. Sur le chantier, la réglementation environnementale, à l'image de la norme RE2020, impose des standards techniques d'une telle complexité qu'ils font exploser les coûts de production du neuf. À ce carcan normatif s'ajoute la paralysie locale : des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) toujours plus restrictifs et la judiciarisation de l'urbanisme, qui permet à de simples recours abusifs contre les permis de construire de geler des projets pendant des années. Enfin, sur le parc existant, le calendrier couperet du Diagnostic de Performance Énergétique (DPE) achève de raréfier l'offre en interdisant brutalement la location de dizaines de milliers de logements anciens. Bref, en voulant tout réglementer, l'État empêche activement de construire et de louer.

Soutenir la demande alors qu'il n'y a pas assez d'offre engendre une flambée des prix. La littérature économique démontre pourtant, de manière unanime, que cette solvabilisation artificielle des acquéreurs ou des locataires, lorsqu'elle est injectée sur un marché foncier caractérisé par une inélasticité structurelle de l'offre, se répercute presque intégralement dans l'inflation des prix à l'achat et des loyers. L'argent public, loin de remplir son objectif social de loger davantage de citoyens ou de faciliter l'accès à la propriété des classes moyennes, est immédiatement capté par l'inflation immobilière. En d'autres termes, l'État utilise les ressources du contribuable

pour subventionner d'un côté, la rente foncière des propriétaires, tout en le taxant fortement de l'autre côté.

L'intervention publique fige le marché puisqu'il y a de moins en moins intérêts à construire ce qui exclut les primo-accédants qui ne peuvent se permettre de faire face à l'inflation du prix d'acquisition avec des salaires qui n'ont pas évolué aussi vite. Mais, l'État les soutient dans la location avec différentes aides, on est passé d'un objectif de France de propriétaires à une France de jeunes actifs locataires.

L'addiction aux chèques : subventionner la consommation après avoir surtaxé le travail

Héritage direct et délétère de la parenthèse budgétaire du « quoi qu'il en coûte », l'État a progressivement institutionnalisé une politique de subventionnement aveugle du *statu quo* tarifaire. Face aux chocs inflationnistes et énergétiques récents, l'exécutif a fait le choix d'engloutir des dizaines de milliards d'euros en chèques ponctuels (chèque énergie, indemnité inflation, remises à la pompe) et en boucliers tarifaires non ciblés. En neutralisant artificiellement les mécanismes de marché, l'État a délibérément brouillé le « signal-prix », pourtant indispensable à la modification des comportements et à la réallocation des ressources dans une économie confrontée à la rareté. D'un point de vue de l'efficacité budgétaire, cette stratégie d'amortissement généralisé s'avère ravageuse : l'État français emprunte massivement sur les marchés financiers internationaux pour subventionner la consommation immédiate de ses ménages (et particulièrement l'importation d'énergies fossiles), sans générer la moindre valeur ajoutée sur son propre territoire.

Cet argent public, consommé à la hâte dans le seul but d'acheter une paix sociale éphémère, agit comme une taxe prélevée sur l'avenir. Chaque milliard d'euros brûlé dans le subventionnement de la consommation courante incarne un coût d'opportunité majeur : c'est un capital irrémédiablement confisqué aux investissements lourds et structurels qui font cruellement défaut à la Nation (modernisation des infrastructures

ferroviaires, relance du programme nucléaire, effort de recherche et développement). En refusant de laisser l'économie s'ajuster à la réalité des coûts mondiaux et en subventionnant l'inflation importée, l'État s'enferme dans une gestion de trésorerie de court terme. Il troque l'impératif de compétitivité et de résilience structurelle contre le maintien d'une illusion de pouvoir d'achat, financée par une dette d'exploitation que supporteront les générations futures.

Les monopoles subventionnés ou la socialisation des pertes

La culture du maintien sous perfusion artificielle s'applique avec la même acuité, sinon avec davantage de complaisance, au propre périmètre de l'État-actionnaire. Protégées par le paravent idéologique du mythe du service public, certaines grandes bureaucraties étatiques bénéficient de ce que la théorie économique nomme un « aléa moral » (*moral hazard*) absolu : l'assurance implicite, mais totale, d'un renflouement illimité par la solidarité nationale en cas de faillite. La reprise par l'État d'une fraction abyssale de la dette de SNCF Réseau, s'élevant à 35 milliards d'euros en 2020, en constitue l'exemple. Cette opération a acté la socialisation d'un déficit structurel colossal, fruit de décennies de renoncements managériaux, qu'aucune entité privée soumise à la discipline de marché n'aurait pu accumuler sans être liquidée. En effaçant cette ardoise aux frais du contribuable sans exiger en retour des gains de productivité drastiques, l'État a validé *a posteriori* l'immobilisme de son propre opérateur historique.

Cette pathologie de la gouvernance publique se retrouve dans la gestion des participations industrielles prétendument stratégiques. La recapitalisation d'Areva à hauteur de 4,5 milliards d'euros en 2017 — conséquence directe de l'acquisition désastreuse de la société minière UraMin pour 2,5 milliards d'euros, validée à l'époque par les représentants de la puissance publique — prouve que l'argent public sert systématiquement de variable d'ajustement aux errements de l'État stratège. Dans ces dossiers, l'État-actionnaire ne joue plus son rôle d'investisseur avisé exigeant un rendement sur capitaux employés (ROCE) satisfaisant. En effet, en garantissant ces sauvetages

inconditionnels sans exiger la remise en cause des rentes internes, l'État subventionne financièrement le refus de la performance et l'obsolescence de ses propres démembrements.

À FORCE DE VOULOIR TOUT FAIRE, L'ÉTAT DEVIENT INEFFICIENT

L'extension continue du périmètre de l'État a fini par produire une inefficacité généralisée à l'opposé de ses intentions initiales. En voulant s'impliquer dans toutes les sphères de la société et de l'économie, la puissance publique s'est inévitablement dispersée.

L'État-providence et l'État-nounou ont progressivement évincé l'État régalien. Cela a pour conséquence directe que l'État s'effondre sous son propre poids et n'est plus capable d'assurer correctement l'essentiel. Notre appareil public n'a jamais coûté aussi cher, mais ses missions fondamentales se dégradent sous nos yeux. En effet, nous n'avons jamais autant dépensé, prélevé et recruté de fonctionnaires et pourtant, nous n'avons jamais autant dénoncé le manque de services publics.

5,85 MILLIONS D'AGENTS PUBLICS EN 2024 : UNE CROISSANCE DÉCONNECTÉE DES BESOINS

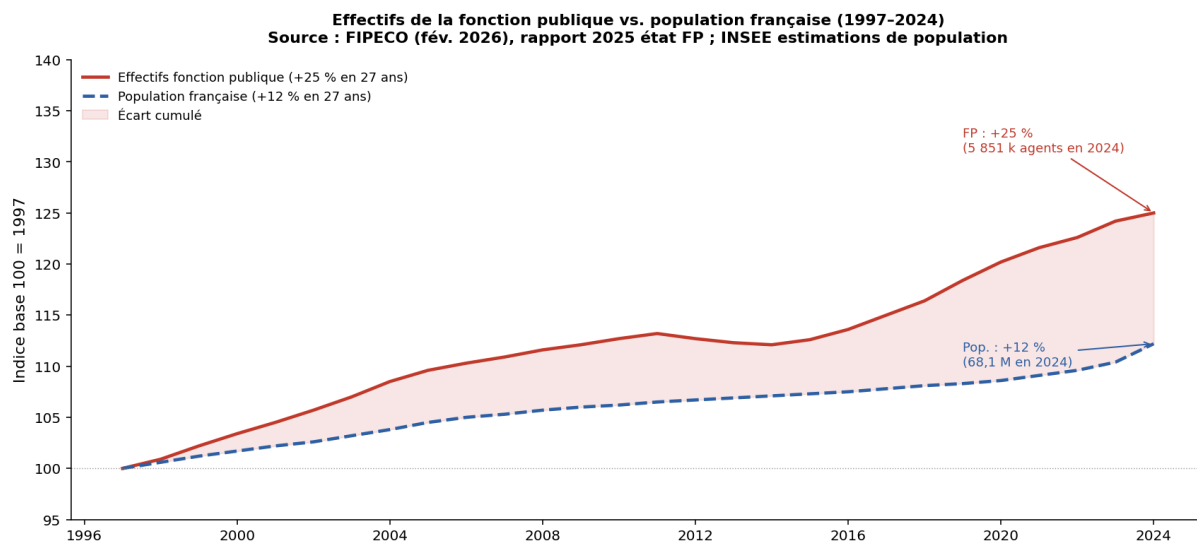
La fonction publique française employait 5,85 millions de personnes fin 2024, soit 20 % de l'emploi total. De 1997 à 2024, les effectifs de la fonction publique ont augmenté de 25 %, soit 0,8 % par an en moyenne, contre 12 % pour la population française sur la même période. Le nombre d'agents publics a cru deux fois plus vite que la population qu'ils sont supposés servir.

Ce qui est frappant, ce n'est pas seulement la croissance en volume, mais la déconnexion entre l'évolution des effectifs et celle des activités administrées. Le cas du ministère de l'Agriculture est devenu un exemple canonique de cette pathologie, la population active agricole est passée de 1,9 million de personnes en 1980 à 442 000 en 2023, soit une division par

quatre en quarante ans. Dans le même temps, les effectifs du ministère de l'Agriculture, en intégrant ses opérateurs et services déconcentrés, ont plus que doublé sur la même période selon les données de la Cour des comptes. Rapporté aux chefs d'exploitation, il y a aujourd'hui environ un fonctionnaire du secteur agricole pour dix agriculteurs.

La France compte environ 55 corps d'inspection et de contrôle relevant de l'État. On dénombre plus de 434 opérateurs de l'État, employant environ 400 000 ETP pour un budget consolidé de près de 80 milliards d'euros. La Cour des comptes a documenté à plusieurs reprises que la tutelle ministérielle de ces opérateurs est souvent formelle : les contrats d'objectifs et de performance ne sont pas systématiquement conclus, et quand ils le sont, leur évaluation est superficielle.

Graphique 7 – Effectifs de la fonction publique vs population française



Source des données : Fipeco, rapport fonction publique, INSEE ; calculs auteur

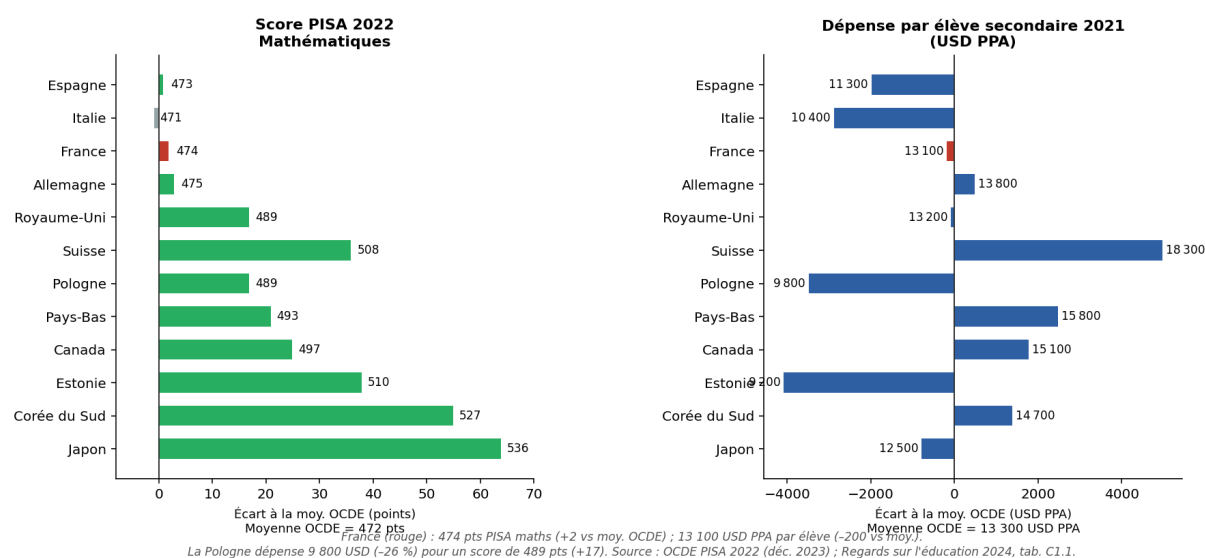
L'ÉDUCATION NATIONALE : TOUJOURS PLUS DE MISSIONS, TOUJOURS MOINS DE FONDAMENTAUX

Depuis les années 1990, l'école s'est vu confier une accumulation de missions nouvelles, qui s'ajoutent les unes aux autres sans jamais véritablement se

substituer aux précédentes : éducation à la santé, à la sexualité, à la citoyenneté, au développement durable, à la sécurité routière, à la nutrition ou encore à l'usage des écrans. Chacune de ces missions peut être considérée comme légitime prise isolément. Mais, collectivement, elles réduisent le temps disponible pour les apprentissages fondamentaux.

Les résultats de l'enquête PISA 2022 ont confirmé une tendance de long terme : la France obtient, pour les élèves de 15 ans, des scores inférieurs à la moyenne de l'OCDE en compréhension de l'écrit et en mathématiques, tout en affichant un écart de performance entre élèves favorisés et défavorisés parmi les plus élevés d'Europe. Ce constat est d'autant plus frappant que la dépense par élève en France est supérieure à la moyenne de l'OCDE au lycée. Un système qui dépense davantage tout en obtenant de moins bons résultats illustre précisément un problème structurel d'efficacité.

Graphique 12 – Comparaison score PISA et dépenses par élève du secondaire



Source des données : OCDE PISA 2022 (déc. 2023) ; Regards sur l'éducation 2024

LA DÉCENTRALISATION INACHEVÉE : DÉLÉGUER SANS TRANSFÉRER LES MOYENS

La décentralisation française, engagée en 1982, a transféré des compétences considérables aux collectivités territoriales sans toujours transférer les

ressources correspondantes, ni clarifier suffisamment les responsabilités. Il en résulte une architecture institutionnelle dans laquelle plusieurs niveaux de gouvernance interviennent sur les mêmes politiques publiques, avec des financements croisés qui rendent l'imputabilité presque impossible.

L'action sociale en constitue l'exemple le plus coûteux. Le RSA est financé par les départements, tandis que sa politique nationale est définie par l'État. L'accompagnement des bénéficiaires relève, en théorie, à la fois de France Travail et des conseils départementaux, selon des modalités de coordination très variables d'un territoire à l'autre. Une étude de l'IGAS publiée en 2022 a ainsi constaté que le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA demeure très inférieur à celui observé dans des pays comparables, et que la fragmentation institutionnelle figure parmi les facteurs explicatifs.

Les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales ont augmenté de 4,4 % en 2024, contribuant à un déficit des administrations publiques locales de 16,7 milliards d'euros selon l'INSEE, soit le niveau le plus élevé depuis vingt ans. Chaque réforme de la fiscalité locale crée de nouvelles inégalités de ressources entre collectivités et de nouvelles demandes de compensation adressées à l'État central, dans un jeu sans fin qui complexifie l'action publique sans nécessairement l'améliorer.

COMMENT RÉDUIRE LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉTAT ?

Le diagnostic dressé au fil de cette note est clair : le modèle français de l'hyper-interventionnisme est arrivé à son point de rupture. L'État s'est enfermé dans un cercle vicieux où son omniprésence paralyse l'économie, tandis qu'il s'épuise financièrement à réparer les dommages qu'il a lui-même causés par ses impôts et ses normes. Face au mur de la dette et à l'effondrement de nos services publics, la réponse politique ne peut plus se limiter à de simples ajustements comptables, à des hausses d'impôts déguisées ou à des coups de rabot aveugles. Il ne s'agit plus de chercher comment financer ce système obsolète, mais d'avoir le courage politique d'en sortir.

Pour enrayer ce déclassement, il faut inverser totalement notre logiciel. La question n'est plus de savoir comment l'État pourrait faire « mieux » avec un peu moins de moyens, mais d'assumer qu'il doit faire *moins pour faire mieux*. Réduire le périmètre de l'action publique n'est pas un renoncement : c'est un impératif de survie. C'est l'unique voie pour redonner à la puissance publique de l'autorité, de l'efficacité et des marges de manœuvre budgétaires là où les Français l'attendent légitimement : la sécurité, la justice, la défense et l'instruction publique. Un État qui fait moins, c'est un État qui fait mieux l'essentiel.

CHANGEMENT DE MENTALITÉ ET FIN DE L'ÉTAT NOUNOU ET OMNIPRÉSENT

Réduire le périmètre de l'État n'est pas qu'un exercice comptable : c'est d'abord une rupture culturelle profonde. Depuis des décennies, la classe politique a habitué la société française à un réflexe pavlovien : à chaque difficulté, à chaque crise sectorielle ou au moindre aléa de la vie, la réponse systématique consiste à créer une nouvelle loi, à signer un chèque sur fonds publics ou à inventer une agence. Ce logiciel de l'« État-nounou » repose sur l'illusion d'une puissance publique toute-puissante, capable d'assurer chaque citoyen et chaque entreprise contre 100 % des risques économiques et sociaux.

C'est le triomphe de la société du risque zéro, dont l'apogée fut le « quoi qu'il en coûte ». Si ce logiciel a été utile lors de la crise sanitaire pour éviter un effondrement de l'économie, il perpétue notre pays dans un état de crise permanent, puisqu'à chaque problème, il est nécessaire que l'État intervienne avec toujours le même logiciel.

L'urgence est donc d'assumer politiquement que l'État ne peut pas tout, ne doit pas tout faire, et qu'il doit cesser de subventionner toutes les revendications catégorielles. Il s'agit de restaurer le principe de subsidiarité et la responsabilité individuelle : l'État ne doit intervenir que lorsque la société civile, le marché ou les collectivités ne peuvent pas faire face par eux-mêmes.

Rompre avec le maternalisme d'État est la seule condition pour dégager des marges de manœuvre budgétaires et permettre à la puissance publique de redevenir forte et respectée sur ses seules fonctions régaliennes.

LA STRATÉGIE DU « RABOT » ET SES LIMITES

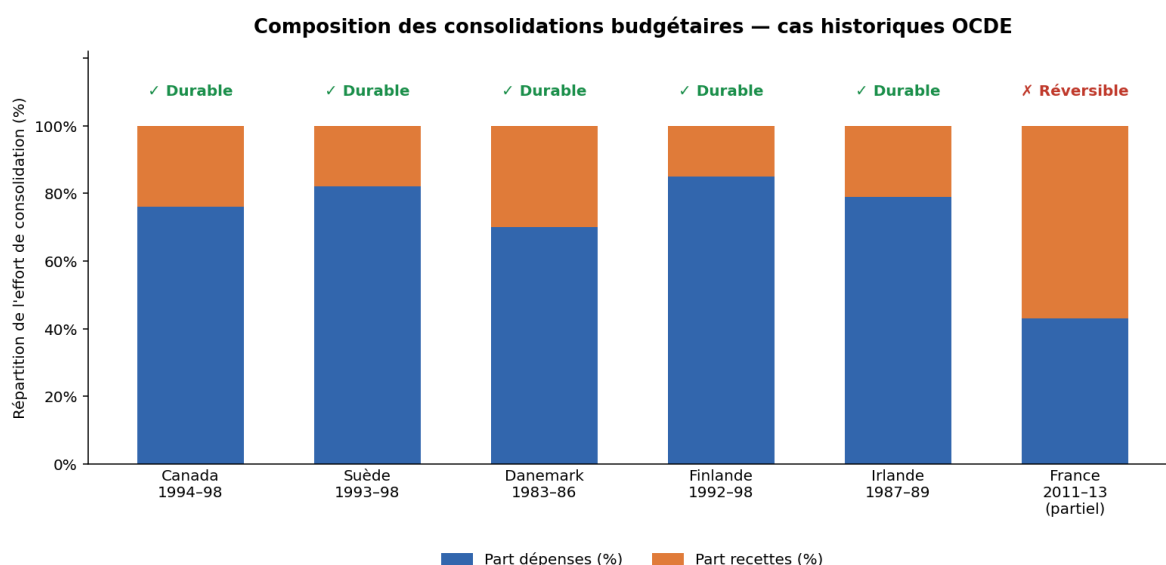
Face à la nécessité d'une consolidation budgétaire d'environ 110 milliards d'euros à l'horizon 2029, soit l'estimation de la Cour des comptes pour stabiliser le ratio de dette, la tentation politique est souvent de recourir à la réduction linéaire, c'est-à-dire d'appliquer un pourcentage de baisse identique à l'ensemble des budgets ministériels.

Cette stratégie du « rabot » présente l'avantage de paraître équitable et de ne pas exiger de choix politiques tranchés. Ses inconvénients économiques sont en revanche plutôt bien documentés. Les travaux sur la consolidation budgétaire, initiés par Alberto Alesina et illustrée par de nombreuses études du FMI, distinguent systématiquement les consolidations durables des consolidations réversibles. Les premières ciblent des réformes structurelles précises sur des postes de dépense identifiés, typiquement les transferts sociaux et la masse salariale publique, et préservent l'investissement. Les secondes saupoudrent les économies sur l'ensemble des budgets sans toucher aux déterminants profonds de la dépense. Les épisodes historiques réussis (Canada 1994-1998, Suède 1993-1998, Danemark 1983-1986) se caractérisent tous par une concentration de l'effort sur deux ou trois grands blocs de dépenses, portée par 70 à 85 % par des économies plutôt que par des hausses d'impôts. Les coupes en rabot, à l'inverse, tendent à produire des économies nominales accompagnées de coûts différés : sous-entretien des infrastructures, allongement des files d'attente dans les services publics, dépréciation du capital humain dans la fonction publique.

En France, l'épisode 2011-2013 illustre particulièrement cette limite, l'effort de consolidation budgétaire de l'époque, qui reposait à plus de 55 % sur des hausses de prélèvements et ne s'appuyait sur aucune réforme structurelle des grands postes de dépense, a certes réduit le déficit nominal de 5,3 % du

PIB en 2011 à 4 % en 2014, mais n'a pas infléchi la trajectoire de la dette. La Cour des comptes a constaté à plusieurs reprises que les lois de programmation successives avaient été systématiquement sous-exécutées du côté des économies chaque gouvernement préférant les hausses de prélèvements aux réformes structurellement difficiles.

Graphique 8 - Instruments des consolidations budgétaires durables vs. éphémères - cas historiques OCDE



11

AGIR SUR LES GRANDS BLOCS STRUCTURELS PLUTÔT QUE DE SAUPOUDRER

¹¹ Source des données : FMI, WP/10/111 (Alesina & Ardagna) ; FMI Fiscal Monitor ; calculs auteurs

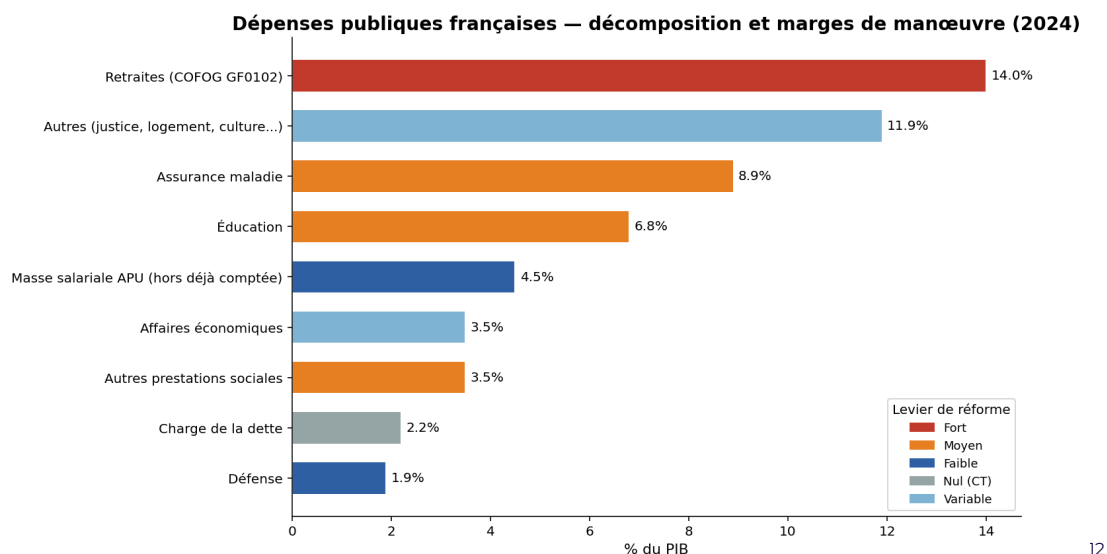
Si l'on accepte le principe d'une consolidation structurelle, les économies significatives ne peuvent venir que des postes qui pèsent significativement. Avec 24-25 % du PIB, la protection sociale (retraites, assurance maladie, allocations chômage et familiales) est de très loin le premier levier. Les retraites seules représentent environ 14 % du PIB et 340 milliards d'euros. La réforme de 2023, en portant l'âge légal de 62 à 64 ans, devrait générer environ 17 milliards d'euros d'économies annuelles à l'horizon 2030, soit un point de PIB. C'est substantiel, mais c'est aussi la limite de ce que permet une réforme paramétrique sans refonte du système.

L'assurance maladie, avec un ONDAM dépassant les 250 milliards d'euros en 2024, constitue le second levier. La maîtrise médicalisée des dépenses (virage ambulatoire, pertinence des actes, efficience des prescriptions) peut générer des économies structurelles, mais elles se mesurent en années et nécessitent une transformation profonde des pratiques.

La masse salariale de la fonction publique, environ 300 milliards d'euros toutes fonctions publiques confondues, constitue le troisième bloc. Les marges d'économie y sont moins importantes qu'on ne l'imagine souvent, car une large partie des effectifs est concentrée dans l'éducation nationale (environ 900 000 enseignants), la santé publique (personnels hospitaliers) et les forces de sécurité, postes dont la réduction soulève des questions de service public fondamentales.

Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux à la retraite (mesure symbolique souvent évoquée) ne produirait qu'environ 1,5 milliard d'euros d'économies annuelles, soit moins de 0,1 point de PIB par an. La charge de la dette, enfin, n'est par définition pas compressible à court terme, elle est le produit du stock de dette et des taux de marché, sur lesquels l'État n'a pas de prise directe.

Graphique 9 - Décomposition des dépenses publiques françaises et marges de manœuvre estimées (2024)



RÉFORME DE STRUCTURE

Axe 1 : La réforme fiscale

L'objectif de ce bloc est d'arrêter d'alimenter la machine bureaucratique et de redonner de l'air aux acteurs économiques.

- **Proposition 1 : Le « Grand Deal » fiscal pour les entreprises.** L'État doit tailler à la hache dans les 88 milliards d'euros d'aides directes et de subventions aux entreprises, qui maintiennent l'économie sous perfusion. En échange strict, il restitue intégralement cet argent au secteur productif par une suppression définitive des impôts de production (CVAE, C3S) et une baisse de l'Impôt sur les Sociétés (IS).
- **Proposition 2 : Le grand nettoyage des « micro-taxes ».** La France maintient en vie des dizaines de taxes à très faible rendement. Leur coût de recouvrement et de contrôle par l'administration est souvent

¹² Source des données : INSEE, comptes COFOG 2024 ; Cour des comptes ; calculs auteurs

supérieur à ce qu'elles rapportent réellement à l'État. Il faut supprimer immédiatement ces petites taxes pour alléger la pression sur les acteurs économiques et libérer des milliers de fonctionnaires à Bercy.

- **Proposition 3 : Transformer les niches fiscales et la politique des chèques en baisse d'impôt universelle.** Au lieu de conserver des centaines de dérogations complexes qui profitent à ceux qui maîtrisent l'ingénierie fiscale, il faut purger dans les 83 milliards d'euros de niches fiscales inefficaces. De la même manière, il faut interrompre la politique des chèques d'urgence (chèque énergie, indemnités inflation) et les subventions périphériques. L'argent économisé doit financer une baisse lisible, pérenne et généralisée de l'Impôt sur le revenu afin de rendre le dispositif plus lisible. Cela permettra à l'État de se concentrer sur une politique économique de croissance qui permettra réellement de soutenir les salaires

Axe 2 : L'administration et les Territoires

L'État doit arrêter de recruter pour s'auto-administrer. L'argent public doit aller sur le terrain, pas dans les bureaux.

- **Proposition 1 : Limiter les fonctions administrantes au profit de la ligne de front.** La France souffre d'une sur-administration chronique. Dans la santé, le personnel strictement non-médical (administratif et technique) représente près de 34 % des effectifs de l'Hôpital public, contre à peine 24 % en Allemagne. Cet écart d'un tiers se retrouve dans l'Éducation nationale avec les rectorats. Il faut imposer des plafonds stricts : tailler dans ces fonctions "support" pour réallouer les postes exclusivement vers les soignants et les professeurs.
- **Proposition 2 : Le Budget Base Zéro (BBZ) et la revue des agences.** Chaque année, l'État reconduit 98 % de son budget par habitude. Avec le BBZ, chaque ministère devra justifier l'utilité de chaque euro

demandé dès le premier euro. Cette méthode permettra de déclencher une révision des agences, en supprimant ou fusionnant la moitié des 500 opérateurs de l'État et des 55 corps d'inspection qui doublonnent avec l'administration centrale.

- **Proposition 3 : Le Big Bang territorial (« Qui décide paie »).** Il faut ajuster les compétences pour créer des blocs d'action locale enfin cohérents et exclusifs (la Région pour l'économie, le Département pour le social). Surtout, on met fin aux co-financements croisés : l'État transfère une compétence à une collectivité, accompagnée du pouvoir d'en lever l'impôt correspondant. Un élu qui veut dépenser plus devra l'assumer en taxant directement ses propres électeurs, responsabilisant ainsi la dépense locale.
- **Proposition 4 : La fin de l'emploi à vie pour les fonctions non-régaliennes.** Le statut protecteur de la fonction publique doit redevenir l'exception, strictement réservé au cœur régalien de l'État (Défense, Police, Justice, Diplomatie). Pour le reste de l'administration (ressources humaines, communication, gestion), tant au sein de l'État que de la fonction publique territoriale, les recrutements devront procéder à une contractualisation pour retrouver la même souplesse de gestion qu'une entreprise.
- **Proposition 5 : L'externalisation des fonctions logistiques.** L'État n'a pas à gérer en régie publique des flottes automobiles, des cantines ou l'entretien de ses bâtiments. Dès que le secteur privé peut faire moins cher et mieux, l'État doit lui déléguer la gestion pour réduire ses effectifs directs.

Axe 3 : Libérer le travail et les initiatives

L'État doit cesser d'entraver ceux qui veulent faire, et cesser de subventionner l'inactivité.

- **Proposition 1 : Le plafonnement strict de l'État-social.** Pour casser définitivement les « trappes à inactivité », il faut fusionner la myriade d'aides sociales en une Allocation Sociale Unique. Surtout, celle-ci sera strictement plafonnée dans la loi : le cumul de ces aides ne pourra jamais excéder 70 % ou 75 % du revenu net généré par un travail au Smic. Le retour à l'emploi doit mathématiquement et obligatoirement redevenir l'option la plus lucrative.
- **Proposition 2 : La diète normative et les clauses de péremption.** On inscrit dans la Constitution la règle d'or du « One in, Two out » (une norme créée = deux normes abrogées). Par ailleurs, toutes les lois contraignantes sur l'économie et le logement (comme le DPE ou le ZAN) intégreront une date de péremption de 5 ans. Si la norme n'a pas prouvé son impact positif sur la croissance à cette échéance, elle disparaît automatiquement sans nécessiter de nouveau vote.
- **Proposition 3 : L'allongement du temps de travail hebdomadaire.** La France décroche car elle produit moins d'heures que ses voisins. Il faut mettre fin au dogme des 35 heures en permettant aux entreprises de sortir de ce carcan et de fixer librement la durée du travail par simple accord majoritaire en entreprise.
- **Proposition 4 : L'allongement de la durée du travail au long de la vie.** Le vieillissement démographique impose d'assumer courageusement la poursuite du recul de l'âge légal de départ à la retraite, pour l'aligner progressivement sur les standards de l'OCDE (65 voire 67 ans).
- **Proposition 5 : Le passage de l'autorisation à la déclaration.** Il faut renverser la charge de la confiance. Remplacer les autorisations administratives préalables (qui bloquent les projets industriels ou immobiliers pendant des années) par un régime de simple déclaration, assorti de contrôles *a posteriori* et de sanctions sévères en cas d'abus.

Axe 4 : Le désengagement économique de l'État

L'État n'a pas vocation à être un banquier ni un chef d'entreprise.

- **Proposition 1 : Un programme massif de privatisations.** L'État doit céder l'intégralité de ses participations dans les entreprises du secteur concurrentiel (Renault, Orange, FDJ, Aéroports). Les dizaines de milliards d'euros immobilisés ne doivent pas financer le fonctionnement courant, mais être affectés exclusivement au désendettement souverain de la Nation.
- **Proposition 2 : La fin de l'État-brancardier.** L'argent du contribuable ne doit plus servir à socialiser les pertes de monopoles obsolètes ou à renflouer des entreprises que le marché a disqualifiées. Il faut interdire la reprise de dettes publiques inconditionnelles (comme ce fut le cas pour la SNCF ou Areva) sans restructuration majeure de ces entités.

Axe 5 : Assumer les abandons pour sanctuariser les missions essentielles

Pour que la baisse de la dépense publique soit lisible, crédible et acceptée, elle ne peut pas se résumer à un exercice comptable. L'ensemble des réformes détaillées dans ce plan doit s'incarner dans une nouvelle architecture claire de l'action publique. On ne réduit pas la dépense en rabaissant 1 % partout, mais en assumant une nouvelle ligne de partage :

- **Le périmètre supprimé (Ce que l'État abandonne) :** L'État doit cesser d'être l'assureur universel du quotidien et l'ingénieur de la société. Cela implique l'abandon définitif de la politique des chèques et des subventions périphériques qui alimente artificiellement la hausse des prix. L'État renonce également aux politiques non essentielles et liquide une partie des agences qui produisent de la norme sans utilité opérationnelle.

- **Le périmètre transféré au secteur privé (Ce que l'État vend et externalise) :** L'État doit sortir de la sphère concurrentielle par un programme massif de privatisations de ses participations commerciales (Renault, Orange, FDJ, Aéroports). En interne, il externalise vers le secteur privé, plus compétitif, toutes ses fonctions logistiques et d'intendance (nettoyage, gestion immobilière, flottes automobiles) pour arrêter de salarier des fonctionnaires sur des tâches périphériques.
- **Le périmètre transféré aux territoires (Le Big Bang de la responsabilité) :** Pour en finir avec la folie bureaucratique des co-financements croisés, nous appliquons un principe : *Une politique publique = Un seul décideur/responsable = Un seul financeur.*
 - **La Région (Le stratège du développement et de l'aménagement) :** Elle devient l'unique pilote du développement économique, du tourisme et de l'environnement, des compétences devenues totalement indissociables de sa gestion de la mobilité lourde (TER, cars interurbains). L'État ferme ses propres directions locales : la Région récupère le monopole des aides aux entreprises et la tutelle de France Travail (ex-Pôle Emploi) pour l'adapter aux stricts besoins de son bassin d'emplois.
 - **Le Département (Le garant des solidarités au sens large) :** Il gère et finance l'intégralité des solidarités au sens large (RSA, handicap, grand âge, dépendance, Aide Sociale à l'Enfance, précarité). En contrepartie de cette responsabilité totale pour devenir le bouclier social unique, le Département retrouve sa pleine liberté normative : il fixe seul ses barèmes et ses contreparties à l'insertion, sans subir la tutelle de l'État ou des Agences Régionales de Santé (ARS).
 - **Le Maire et l'Intercommunalité (Le bâtisseur et le quotidien) :** Ils redeviennent les seuls maîtres de l'aménagement. Le bloc communal obtient la compétence exclusive sur le logement et l'urbanisme (délivrance des permis, zonage), définitivement libéré des carcans bloquants imposés depuis Paris (fin des quotas

nationaux SRU ou de l'objectif de Zéro Artificialisation Nette). Il gère par ailleurs le quotidien de proximité (eau, assainissement, déchets, écoles primaires).

- **Le périmètre sanctuarisé (Le cœur de l'État fort)** : En se vidant de ses missions périphériques et en assumant ce transfert exclusif de compétences aux élus locaux, l'État récupère des marges de manoeuvre et libère un temps administratif immense. Ce capital est réinvesti massivement et *exclusivement* dans le cœur souverain de la Nation : la Sécurité intérieure (remettre des effectifs sur la voie publique), la Justice (réduire les délais, construire des prisons), la Défense nationale, l'Instruction publique fondamentale (les programmes scolaires), et la souveraineté énergétique (le programme nucléaire). Un État qui fait moins pour faire mieux l'essentiel.

CONCLUSION

La question du périmètre de l'État mérite d'être posée, mais elle est trop souvent mal formulée. Réduire le périmètre de l'État, au sens strict, c'est-à-dire privatiser, supprimer des organismes ou transférer certaines missions au secteur privé, peut être justifié dans des secteurs concurrentiels où la puissance publique n'apporte ni avantage économique clair, ni bénéfice social identifiable. L'expérience française montre d'ailleurs que certaines privatisations ont réussi lorsqu'elles concernaient des entreprises exposées à la concurrence internationale, capables de gagner en autonomie stratégique, en productivité et en discipline de gestion.

Mais cette réponse devient insuffisante lorsqu'elle est présentée comme une solution à la crise des finances publiques. Les privatisations procurent des recettes ponctuelles, mais elles ne traitent ni la dynamique des dépenses sociales, ni l'augmentation de la charge de la dette, ni l'empilement des politiques publiques, ni l'inefficience de nombreux dispositifs fiscaux et budgétaires. Dans les secteurs d'infrastructure ou de monopole naturel, elles peuvent même produire l'effet inverse de celui recherché : transformer une rente publique en rente privée, sans gain substantiel pour l'utilisateur ni pour le contribuable. Le cas des autoroutes en est l'illustration la plus nette. Le véritable enjeu n'est donc pas de savoir s'il faut moins d'État, mais s'il faut un État mieux délimité, mieux évalué et plus exigeant sur ses propres résultats. Un État qui accumule les missions sans hiérarchiser ses priorités finit par affaiblir ses fonctions essentielles : instruire, soigner, protéger, juger, investir et garantir les infrastructures stratégiques. La France dépense beaucoup, mais cette dépense élevée ne se traduit pas toujours par des performances supérieures. Les résultats scolaires se dégradent, les aides aux entreprises restent massives sans stratégie industrielle lisible, les niches fiscales s'accumulent sans évaluation suffisante, et la décentralisation multiplie les responsabilités partagées sans clarification de l'imputabilité.

La consolidation budgétaire nécessaire ne pourra donc pas venir d'un simple rabet, ni d'un programme symbolique de privatisations. Elle suppose de

s'attaquer aux grands blocs structurels de dépense, notamment la protection sociale, l'assurance maladie, les retraites, la masse salariale publique et les aides aux entreprises, mais aussi aux dépenses fiscales, dont le coût dépasse désormais 100 milliards d'euros et dont l'efficacité demeure trop rarement démontrée. Elle suppose surtout une règle simple : aucune politique publique ne devrait être maintenue durablement sans objectif explicite, indicateur de résultat, évaluation indépendante et possibilité réelle de suppression en cas d'échec.

La France n'a pas seulement un problème de niveau de dépense publique. Elle a un problème de rendement de la dépense publique. C'est cette distinction qui doit guider la réforme. Réduire le périmètre de l'État peut être utile à la marge. Redéfinir ce qu'il finance, ce qu'il assume, ce qu'il délègue et ce qu'il cesse de subventionner est beaucoup plus décisif. Le choix n'est pas entre État faible et État fort. Il est entre un État dispersé, coûteux et peu responsable de ses résultats, et un État recentré, stratège, capable d'investir là où il est irremplaçable et de se retirer là où son intervention entretient surtout l'inefficience.

Par **Hugo Ragain**, Expert du Millénaire

William Thay, Président du Millénaire,

Crédit Photo : [Élysée](#), via Wikimedia Commons, sous licence CC BY-SA 3.0

SOURCES ET BASES DE DONNÉES

INSEE, Comptes nationaux (base 2020), séries APU : www.insee.fr - Dépenses par fonction COFOG (publication février 2026, données 2024) ; Comptes des APU 2024 (INSEE Première n°2054, mai 2025) ; Comptes des APU 2025 provisoires (INSEE, mars 2026).

Eurostat, Government Finance Statistics (notification mars 2025) : ec.europa.eu/eurostat - Dataset gov_10a_exp (dépenses par fonction, tous pays UE).

OCDE, National Accounts at a Glance 2024 : stats.oecd.org - Dépenses et recettes publiques pour pays non-UE.

Agence des Participations de l'État (APE), rapports annuels 2005–2024 : www.economie.gouv.fr/agence-participations-etat

Agence France Trésor, programme d'émissions 2025–2026 : www.aft.gouv.fr
Cour des comptes, La situation des finances publiques début 2025 (février 2025) - alerte sur la « dégradation exceptionnelle et inédite » ; estimation de l'effort nécessaire à 110 Md€.

Cour des comptes, La situation des finances publiques début 2026 (février 2026) - charge de la dette à 65 Md€ en 2025, trajectoire vers 100 Md€ en 2029.

Cour des comptes, Rapport sur l'exécution du budget de l'État 2024 (avril 2025) - dépenses fiscales à 83,3 Md€ en 2024.

Inspection générale des finances (IGF), Le modèle économique des sociétés concessionnaires d'autoroutes (mars 2021) - TRI actionnaire 11,77–12,49 %, manque à gagner État.

Sénat, Commission d'enquête sur les concessions autoroutières (2020) - manque à gagner 7,8 Md€, durées de concession trop longues de ~10 ans.

Banque de France, Bulletin n°259 (juillet 2025) - Analyse comparative des dépenses publiques françaises et de la zone euro par fonction COFOG.

Alesina A. & Ardagna S. (2010), « Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending », NBER Working Paper n°15438 - référence sur les consolidations durables vs éphémères.

FMI, Fiscal Monitor (octobre 2023 et avril 2025) - consolidations budgétaires internationales.

OFCE, Policy Brief n°146 (2025), Quelles trajectoires pour les finances publiques de la France ? - solde structurel, comparaisons zone euro.

Fondation Jean-Jaurès (2025), Situation budgétaire de la France : quelle trajectoire ? - niches fiscales et alternatives de recettes.

Fipeco (François Ecalte), La définition, le niveau et la répartition des dépenses publiques (mis à jour 2025) ; Les dépenses fiscales (mis à jour 2025) : www.fipeco.fr

INA, « Nationalisations France 1982 — Mitterrand » : ina.fr — archives audiovisuelles et contexte politique.

Loi n°82-155 du 11 février 1982 de nationalisation, JORF du 13 février 1982.

Institut François Mitterrand (2022), Les années décisives — le legs économique des années 1981/1986.

Assemblée nationale, Dossier législatif EDF — Proposition de loi visant à protéger EDF d'un démembrement (mai 2023).

Commission européenne, Décision SA.57153 — Autorisation de la recapitalisation d'Air France (2021).

Portail IE (2023), Retour sur les enjeux de la nationalisation d'EDF.



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

Directeur général : Matthieu HOCQUE

Vice-présidents: Gilles BÖSINGER et Olivier BODO

Directeur des études : Clément PERRIN

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.*