

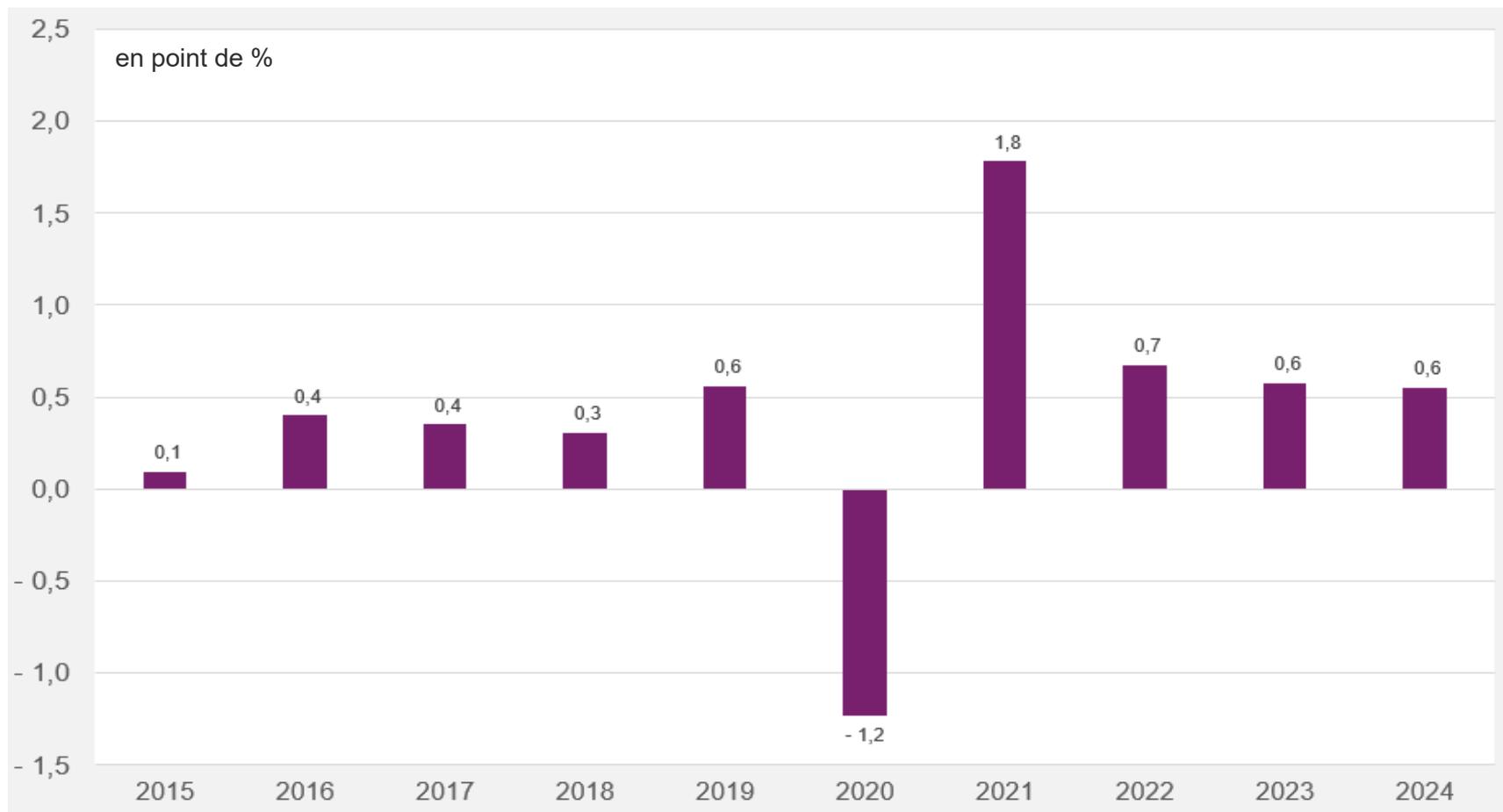


Finances publiques

Août 2025

CES DEUX DERNIÈRES ANNÉES, LES DÉPENSES PUBLIQUES ONT CONTRIBUÉ À HAUTEUR DE PRÈS DE LA MOITIÉ À L'ÉVOLUTION DU PIB FRANÇAIS (CELUI-CI S'EST RAFFERMI DE 1,3 % L'AN EN MOYENNE).

Contribution des dépenses des administrations publiques à la variation du PIB (en volume)



UNE DÉRIVE DES DÉPENSES PAS SEULEMENT LA CONSÉQUENCE DU GONFLEMENT DES TAUX D'INTÉRÊT.

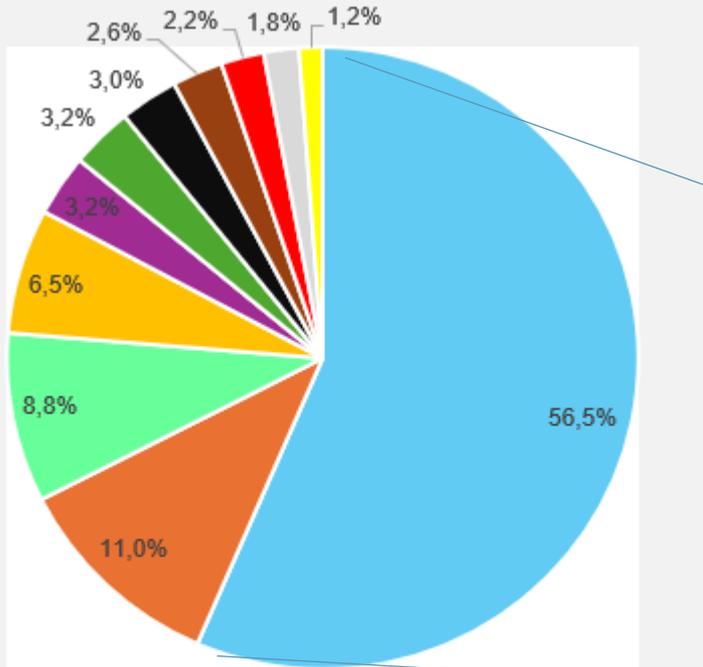
- En 2024, les dépenses des administrations publiques se sont élevées à 1 670 milliards d'€ d'après les comptes nationaux publiés par l'Insee ; elles ont ainsi grimpé de 3,9 % en valeur, et, de 1,8 % en volume une fois déflatées par les prix du PIB. Elles ont surtout été tirées par la revalorisation des pensions de retraite (liée à l'inflation soutenue de 2023) et des prestations de la branche famille, ainsi que par les investissements des collectivités, eux-mêmes liés au cycle communal.
- Exprimées en volume, les dépenses publiques ont diminué à trois reprises depuis 1959, c'est-à-dire depuis que la série chronologique est disponible : en 2015, en 2018, et, en 2023, exercice marqué il est vrai par une vive inflation et par une division par près de trois des dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire.
- La charge de la dette a enflé de près de 14 % en 2024, mouvement essentiellement attribuable à l'émission de nouveaux titres à des taux nettement supérieurs à ceux arrivés à échéance, qu'ils remplacent. « *Cet effet du refinancement progressif du stock de dette à des taux plus élevés va monter en puissance au cours des prochaines années, aggravé par la hausse prévue du ratio de dette publique* », alertait la Cour des comptes dans son rapport annuel publié il y a peu : ainsi, en 2029, la barre des 100 milliards pourrait être franchie (sous l'hypothèse gouvernementale d'un taux d'intérêt moyen à 10 ans de l'OAT de 3,7 % à partir de 2026).
- La masse salariale des administrations a progressé de 4,6 % pour la deuxième année consécutive ; les effectifs de la fonction publique ont poursuivi leur ascension mais, surtout, les rémunérations ont été tirées par des mesures catégorielles décidées en 2023.

DES « ÉCONOMIES » ANNONCÉES MI-JUILLET À HAUTEUR DE PRÈS DE 30 MILLIARDS D'€ POUR 2026.

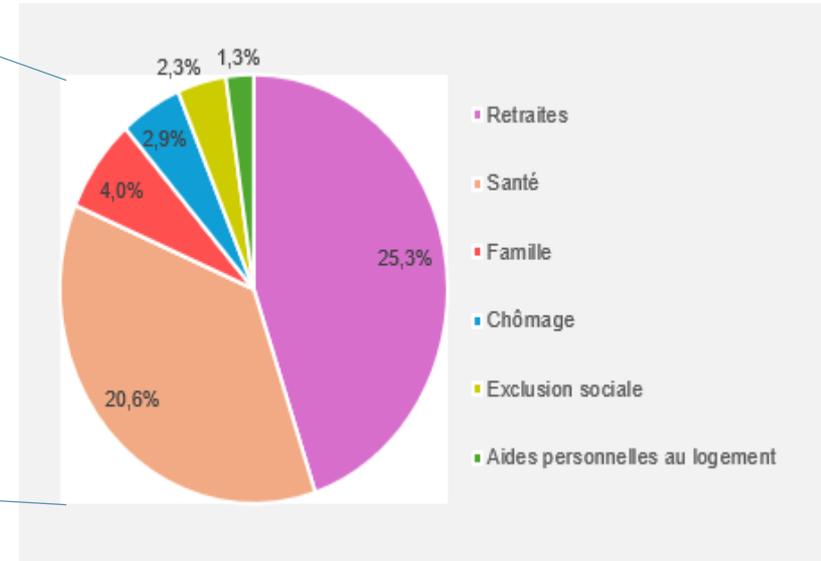
- Dans le document relatif aux plafonds de dépenses du projet de loi de finances transmis au parlement dans la foulée de l'intervention du Premier ministre mi-juillet, les dépenses publiques s'élèveraient à 1 693 milliards d'€ en 2025 puis à 1 722 milliards en 2026. Leur progression serait donc de l'ordre de 30 milliards- au lieu de 60 milliards faute des mesures présentées- lesquelles recouvrent pour l'essentiel des « économies » à hauteur d'environ 10 milliards pour l'Etat et les opérateurs (avec comme objectif une stabilisation en valeur des dépenses, hors secteur de la défense) ; 5,5 milliards pour la sécurité sociale (relèvement du plafond annuel des franchises médicales, lutte contre la hausse des arrêts maladie, etc.) ; 5,3 milliards pour les collectivités (reconduction du dispositif de lissage conjoncturel des recettes fiscales, poursuite du gel de la TVA affectées aux collectivités) ; enfin, l'année blanche- qui signifie une stagnation de l'ensemble des prestations sociales y compris les retraites- constituerait une économie de plus de 7 milliards selon les estimations gouvernementales. Notons que, exprimées en volume, les dépenses de l'ensemble des administrations se maintiendraient sur une pente croissante : + 0,4 % en 2026 après + 1,3 % cette année.
- En incluant les mesures de recettes (taxation additionnelle pérenne des hauts revenus et patrimoines, lutte contre la fraude, gel du barème de l'impôt sur le revenu) et celles non directement budgétaires comme la suppression de jours fériés, l'effort évalué par le gouvernement approche 44 milliards d'€.
- Le Premier ministre a indiqué le 25 août qu'il sollicitera un vote de confiance du Parlement le 8 septembre prochain. En fonction de l'issue de ce vote à haut risque et des répercussions politiques qu'il entraînera, le calendrier d'examen budgétaire, initialement prévu pour début octobre, pourrait évoluer.

56,5 % DES DÉPENSES PUBLIQUES RELÈVENT DE LA PROTECTION SOCIALE.

Répartition des dépenses publiques par fonction en 2023 en France*



- Protection sociale
- Affaires économiques**
- Enseignement
- Services généraux***
- Défense
- Intérêts de la dette
- Justice, sécurité intérieure
- Loisirs, culture, culte
- Equipements collectifs
- Protection de l'environnement
- Recherche fondamentale



*les données sur les dépenses par fonction en 2024 seront disponibles fin 2025.

**dépenses liées au transport, subventions aux entreprises (aides à l'agriculture, à l'innovation, ...), etc.

***fonctions support : fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères, aide économique extérieure, etc.

L'ÉCART AVEC LA MOYENNE EUROPÉENNE PROVIENT EN PREMIER LIEU DES RETRAITES.

- Les dépenses publiques représentent plus de 57 % du PIB, niveau équivalent à celui qui était enregistré avant la Covid mais supérieur de plus de 3 points à la moyenne calculée sur la période 2003-2008.
- La France affiche le ratio le plus élevé d'Europe derrière la Finlande, surtout en raison du poids des dépenses consacrées à la protection sociale et plus spécifiquement aux retraites. D'après le rapport publié par le COR il y a quelques semaines, le montant de ces dernières s'est élevé à 407 milliards d'€ en 2024, représentant 13,9 % du PIB, loin devant les autres pays exception faite de l'Italie (16 %) ; même en tenant compte du fait que le système de retraite français se singularise par le caractère obligatoire du versement des cotisations des salariés du privé à l'AGIRC-ARRCO (alors qu'ailleurs le versement à un régime complémentaire est le plus souvent facultatif), notre pays occupe la deuxième place des pays étudiés : en 2021, la part des dépenses publiques et privées atteignait 14,3 % dans l'Hexagone contre 13 % en Espagne et en Belgique, 12,3 % en Allemagne et 10,6 % aux Pays-Bas.
- Toujours exprimées en proportion du PIB, les dépenses publiques de santé en France sont supérieures à celles calculées en moyenne pour l'Union européenne (surcroît de dépenses en soins de ville et hospitaliers), observation qui vaut également pour la famille, le chômage, les « affaires économiques » (qui incluent notamment les subventions versées aux entreprises), l'enseignement et la défense. Elles sont équivalentes pour les postes dédiés à la justice d'une part et aux intérêts de la dette d'autre part.

À 43,5 %, LE SOLDE REGROUPE MAJORITAIREMENT LES DÉPENSES DE PERSONNEL.

- Au total, à **1 670 milliards d'€** en 2024, le montant des dépenses publiques en France se répartit comme suit :
 - **941 milliards** pour la protection sociale ;
 - **537 milliards** pour les dépenses de « fonctionnement », dont 362 milliards de masse salariale (traitements bruts, primes, cotisations au régime de retraite des agents), 161 milliards d'achats courants de biens et services et 14 milliards d'autres dépenses ;
 - **132 milliards** pour les investissements, majoritairement opérés par les collectivités locales dont près des deux-tiers par les communes (investissements immatériels, bâtiments et biens d'équipement) ;
 - **60 milliards** de charges d'intérêt.
- Les dépenses publiques sont diffusées à un niveau consolidé dans les comptes nationaux, ce qui signifie que les transferts entre les diverses administrations sont neutralisés. Ce n'est en revanche pas le cas des statistiques désagrégées par sous-secteur (exemple des concours de l'Etat vers les collectivités) : dans cette configuration, le montant total des dépenses de chacune des administrations prise isolément s'élève à 1 847 milliards en 2024, réparti comme suit : 777 milliards pour les administrations de sécurité sociale, 601 milliards pour l'Etat, 139 milliards pour les ODAC et 330 milliards pour les collectivités locales.

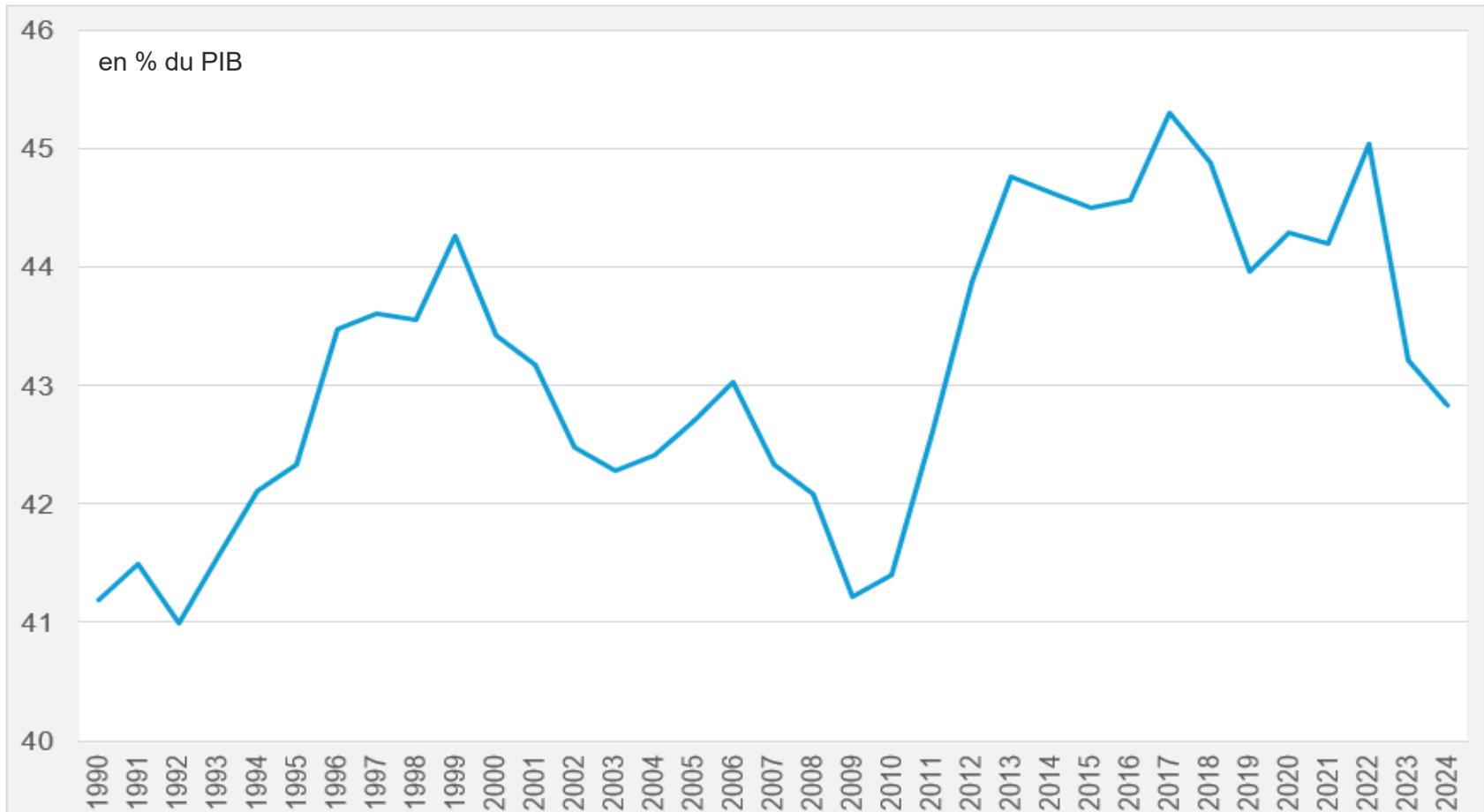
LES MESURES NOUVELLES DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ATTEINDRAIENT AU TOTAL PLUS DE 23 MILLIARDS EN 2025 (PÉNALISANT MAJORITAIREMENT LES ENTREPRISES)...

Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires prévues par le gouvernement en 2025

En Md€	
Surcharge exceptionnelle sur les grandes entreprises et mesure sur le fret maritime	8,5
Sortie du bouclier tarifaire (normalisation de l'ex-TICFE)	3,6
Hausse de 3 points du taux de cotisation au profit de la CNRACL	1,7
Réforme des allègements généraux (rendement net des effets retour IS)	1,6
Hausse de l'imposition des plus hauts revenus	1,4
Suspension de la baisse de la CVAE	1,1
Hausse de la fiscalité du secteur aérien	0,7
Hausse de taux de cotisations maladie FPH FPT ⁴⁶ (circuit CNRACL)	0,6
Hausse du taux-plafond des DMTO de 4,5 % à 5,0 %	0,5
Hausse de taux de la taxe sur les transactions financières	0,5
Hausse du forfait social sur les attributions d'actions gratuites	0,5
Fiscalisation des rachats d'actions ⁴⁷	0,4
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux (TFPB)	0,3
Taxes sur les sodas & les jeux	0,3
Lissage en 4 ans de la CVAE	- 1,3
Autres	3,0
Total des mesures ayant un impact sur le déficit public	23,4
Extinction du CICE	0,1
Total des mesures ayant un impact sur les prélèvements obligatoires	23,5

... À L'ISSUE D'UNE PHASE DE RÉDUCTION DES PRÉLÈVEMENTS DE PRÈS DE 60 MILLIARDS ENTRE 2018 ET 2023 (BAISSE DE L'IS ET DE LA CVAE, ALLÈGEMENTS DES COTISATIONS, SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION, ETC.).

Prélèvements obligatoires en France

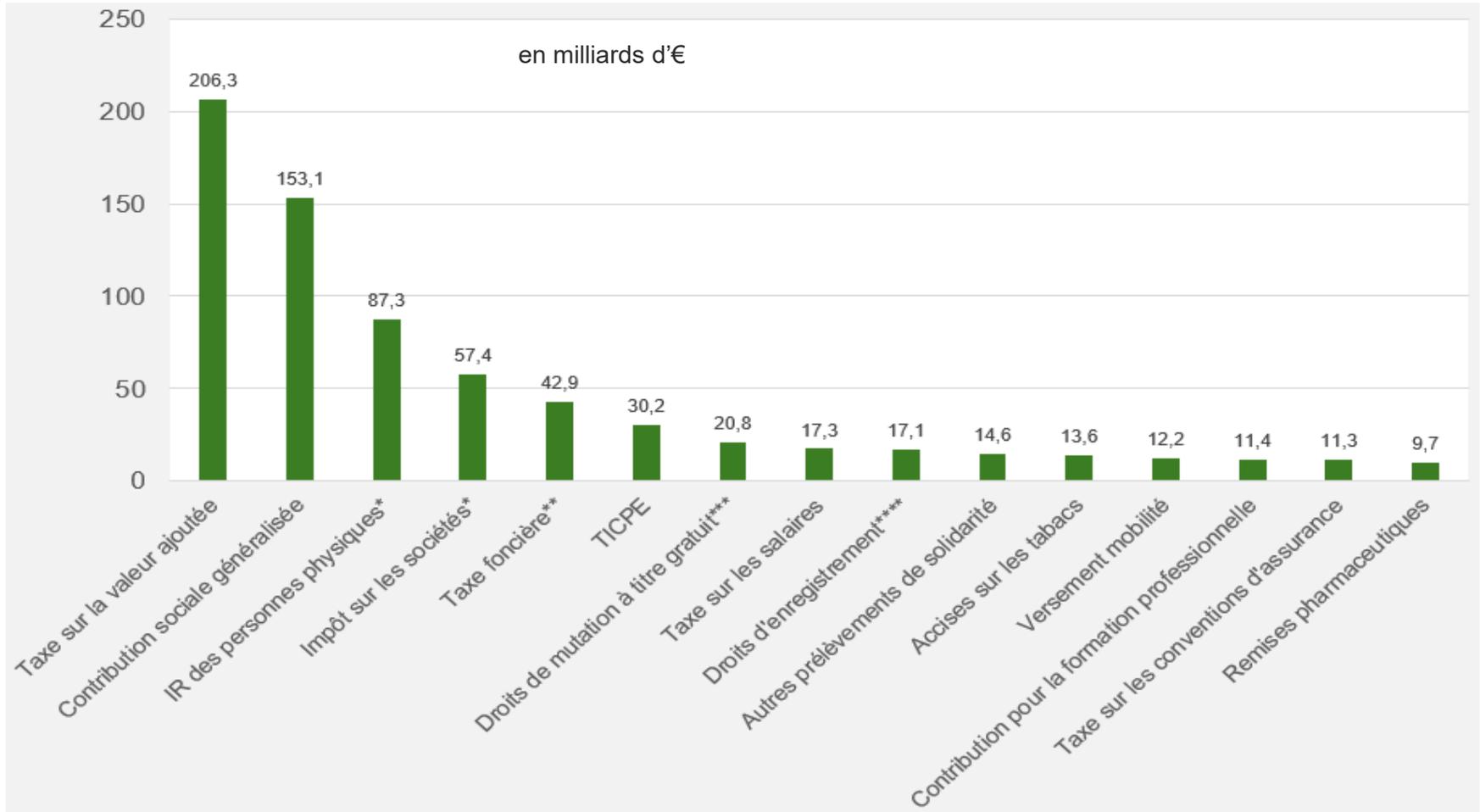


UN TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN REPLI MAIS TOUJOURS ANORMALEMENT ÉLEVÉ.

- A 1 251 milliards en 2024, les prélèvements obligatoires représentent 83 % des recettes totales perçues par les administrations publiques d'après les statistiques de l'Insee : ils s'en distinguent en ne comprenant pas un certain nombre de postes : location de terrains et immeubles, redevances, transferts de l'Union européenne, revenus de la propriété, cotisations imputées à l'Etat employeur, biens et services pour usage propre (logiciels par exemple).
- Pour les comparaisons internationales, il faut privilégier les données d'Eurostat, au sein desquelles, notamment, les crédits d'impôts ne sont pas déduits : malgré, le repli intervenu ces dernières années, le taux de prélèvements obligatoires mesuré en France demeure le plus élevé d'Europe : en 2023- dernière année de comparaison possible à ce stade- il dépassait de 5 points de PIB la moyenne de la zone euro. Cet écart doit beaucoup à ceux relevés pour les impôts de production et pour les cotisations sociales, et, dans une moindre mesure, à la différence sur la fiscalité liée à la consommation (qui tient davantage à un surplus de taxe sur des produits comme l'énergie et le tabac qu'à une différence sur la TVA, très faible).
- La réduction des prélèvements opérée entre 2018 et 2023 dans l'Hexagone s'est accompagnée d'une modification sensible de la structure des recettes ; ainsi, la compensation de la baisse des impôts locaux par des transferts de TVA par l'Etat a conduit mécaniquement à un relèvement du poids de l'impôt sur les sociétés, passé de 8,2 à 12,8 % des recettes totales de l'Etat sur la période : conséquence, ces dernières sont devenues plus volatiles car particulièrement sensibles au cycle conjoncturel, mouvement qui a largement contribué à la mauvaise appréciation des recettes publiques par Bercy lors des deux derniers exercices.

LES IMPÔTS REPRÉSENTENT PLUS DE 60 % DE L'ENSEMBLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.

Classement des 15 premiers impôts versés par les agents économiques en 2024



*y compris crédits d'impôts

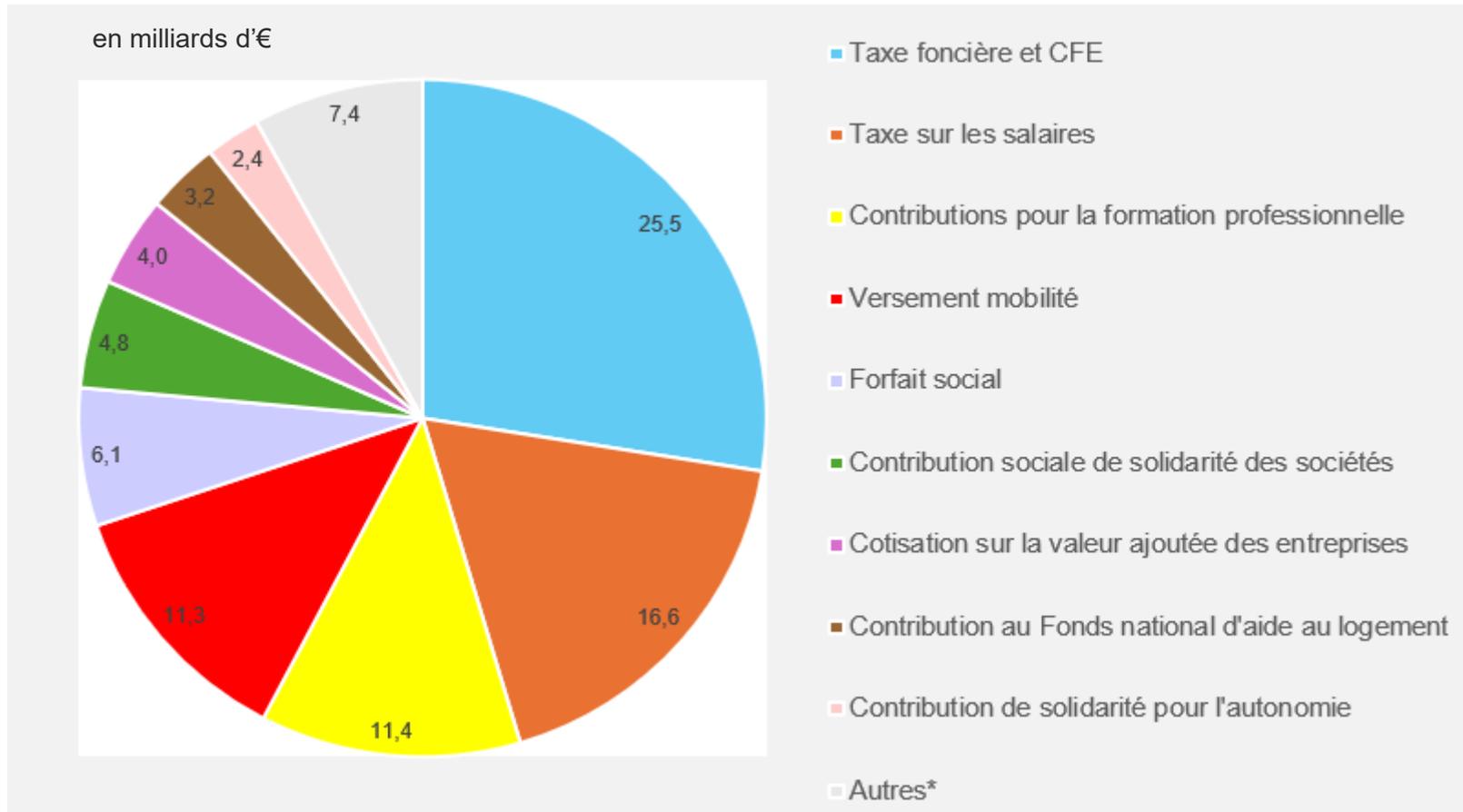
**répartie comme suit : 26,1 milliards sur les ménages et 16,8 milliards sur les entreprises

***répartis comme suit : 15,9 milliards sur les successions et 4,9 milliards sur les donations

****dont droits de mutation à titre onéreux en ressources des collectivités locales (14,7 milliards)

DE MULTIPLES TAXES PESANT LA PRODUCTION.

Décomposition des impôts de production versés par les entreprises en 2023



*par ordre décroissant : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (2 milliards d'€), taxe sur les surfaces commerciales (1,2 milliard), cotisation pour l'agence de garantie des salaires (1 milliard), taxe sur les véhicules des entreprises (0,6 milliard), taxe foncière sur le non bâti (0,3 milliard), taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (0,3 milliard), etc.

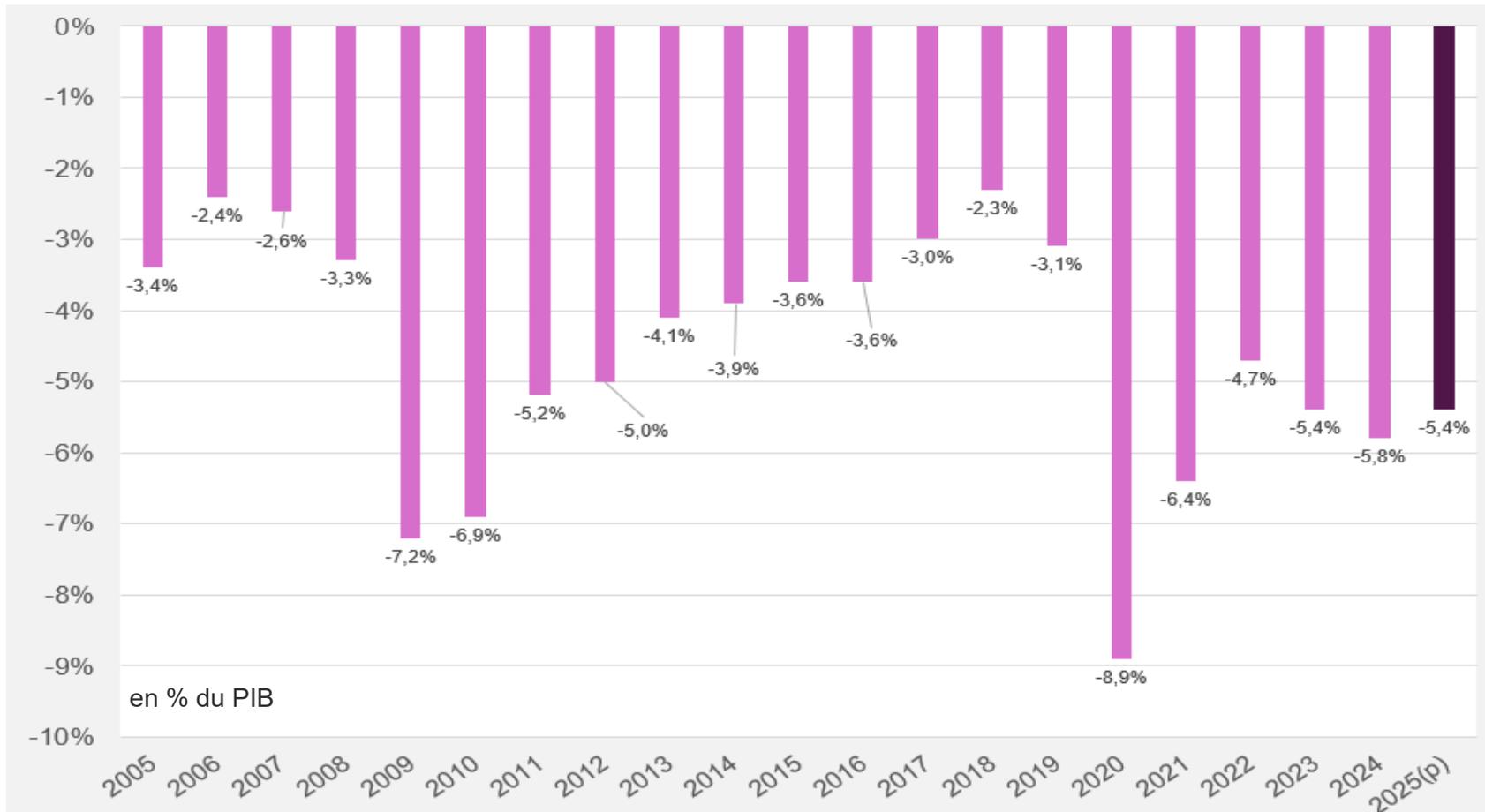
Source : DGFIP (calculs à partir des comptes nationaux)

DES RECETTES SUPÉRIEURES À 1 500 MILLIARDS.

- Au total, à **1 502 milliards d'€** en 2024, le montant des recettes publiques en France se répartit comme suit :
- **837 milliards** pour les impôts, dont 454 milliards pour les impôts sur les produits et la production, 366 milliards pour les impôts sur le revenu et le patrimoine et 17 milliards pour les autres taxes ;
 - **482 milliards** pour les cotisations sociales ;
 - **125 milliards** pour les recettes de production (redevances pour services rendus, location de terrains, logiciels pour usage propre) ;
 - **22 milliards** pour les revenus de la propriété (dividendes versés par les entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation, intérêts reçus de prêts) ;
 - **36 milliards** pour les autres transferts (subventions de l'Union européenne par exemple).
- L'élasticité des recettes publiques au PIB- c'est-à-dire le rapport entre leur croissance spontanée et l'évolution du PIB nominal- a été très inférieure à l'unité en 2023 et en 2024 ; mesurée sur longue période, elle en est toutefois très proche.

AU TOTAL, DES COMPTES PUBLICS ENCORE TRÈS DÉGRADÉS.

Solde des administrations publiques en France

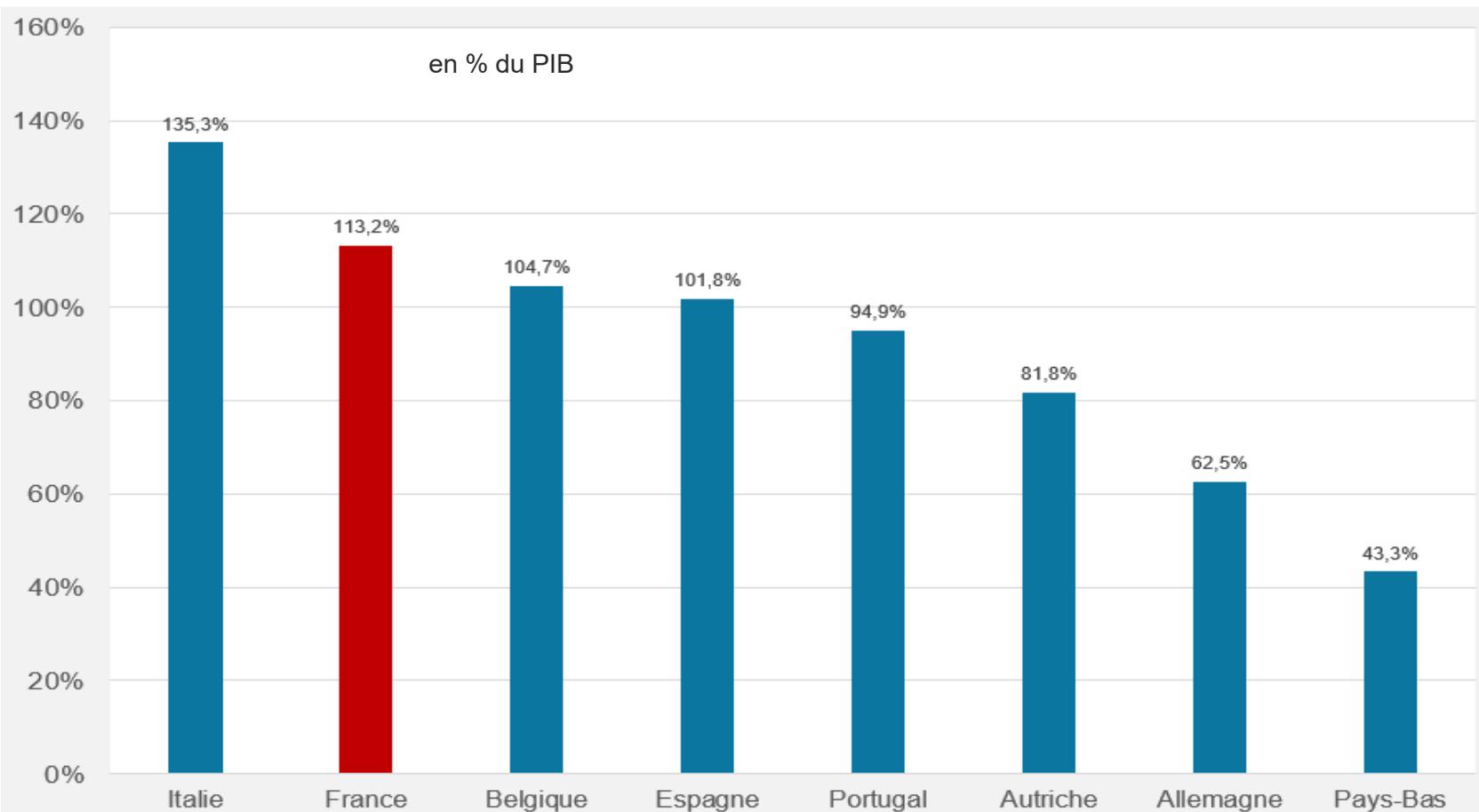


DES INCERTITUDES SUR LA RÉDUCTION PLANIFIÉE POUR 2025.

- Malgré l'absence de récession et le retrait des dépenses exceptionnelles en énergie, le déficit public au sens de Maastricht s'est de nouveau dégradé l'an passé, s'inscrivant à plus de 168 milliards d'€ (1 502 milliards - 1670 milliards), soit l'équivalent de 5,8 % de la richesse nationale. Celui de l'Etat en représente l'essentiel, bien qu'il ait légèrement régressé pour revenir à 5 %, tandis qu'il s'est élargi pour les collectivités locales et que l'excédent pour la sécurité sociale a quasiment disparu (en fait, en comptabilité nationale, le déficit courant est masqué par le surplus de la Cades : ainsi, en excluant cette dernière, le déficit des administrations de sécurité sociale s'est élevé à 13,3 milliards en 2024 après 6,4 milliards en 2023).
- Le déficit resterait très marqué en 2025, ressortant à 5,4 % selon le gouvernement (le chiffre retenu dans le PLF était de 5 %). Si, à + 0,7 % en volume, sa prévision de croissance économique est proche de celle retenue par le consensus des économistes, les recettes de TVA ne vont guère dans la direction attendue : elles ont décliné de 2,7 % en glissement annuel au premier semestre, alors qu'une progression est attendue en moyenne annuelle dans un contexte où la consommation des ménages se raffermirait (certes lentement). Sur la même période, les recettes d'impôt sur les revenus ont grimpé de 2 %, et, celles d'impôt sur les sociétés de 8 % en ligne avec des rentrées plus importantes d'acompte et de solde pour les entreprises dont l'exercice n'est pas calé sur l'année civile, relevait récemment la DGFIP à partir de données portant sur le premier trimestre 2025.

PARMI LES ÉCONOMIES LES PLUS ENDETTÉES, LA FRANCE EST LA SEULE DONT LA DETTE RAPPORTÉE AU PIB N'A PAS REÇULÉ CES TROIS DERNIÈRES ANNÉES.

Dettes des administrations publiques fin 2024 en zone euro



UNE DETTE DÉTENUE MAJORITAIREMENT PAR DES ACTEURS ÉTRANGERS.

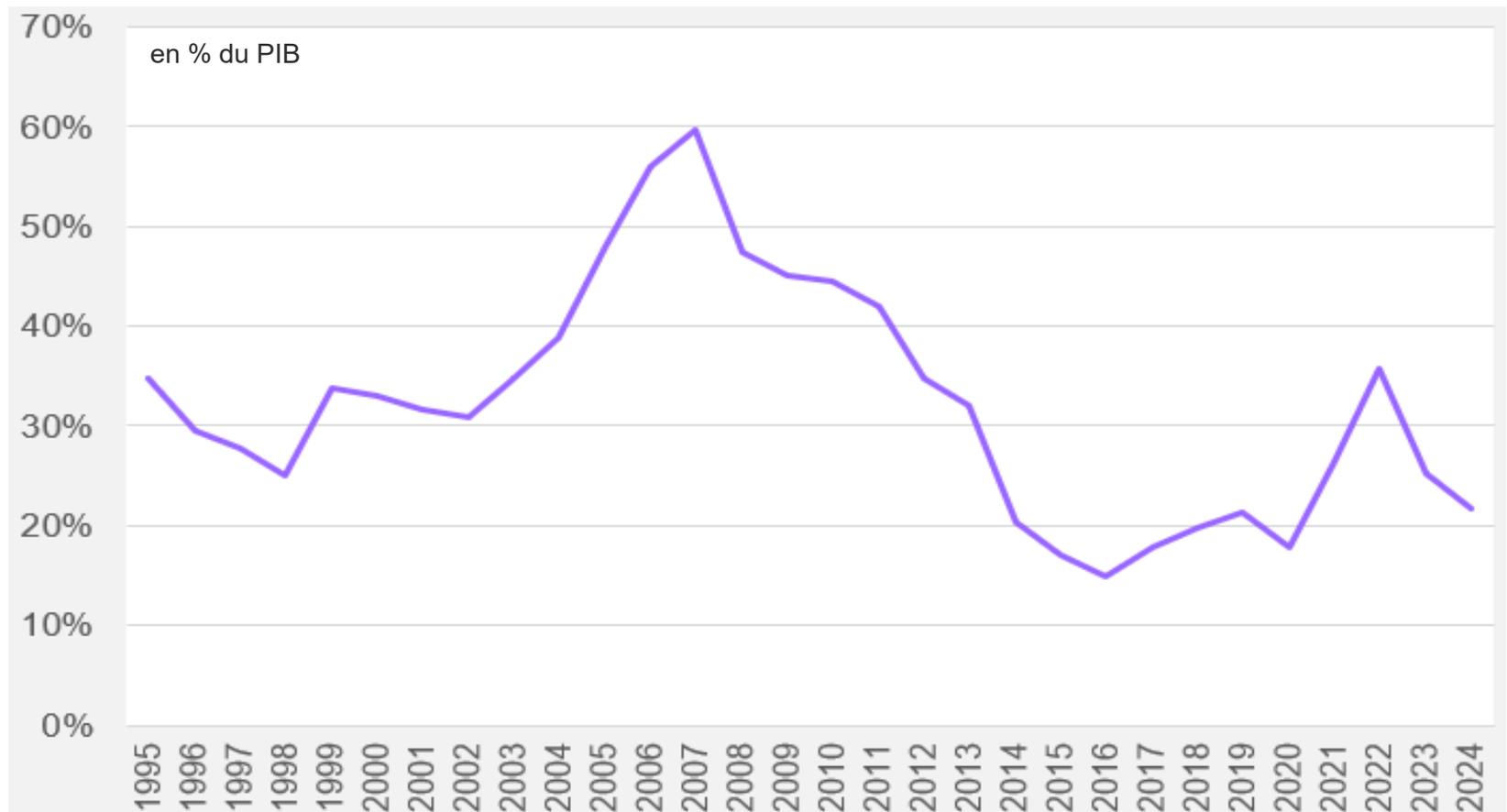
- En l'espace de 5 ans, le stock de dette publique brute a au total gonflé de 920 milliards d'€ en France (près de 200 milliards durant le seul deuxième trimestre 2020), ressortant à 3 305 milliards fin 2024 et même à 3 345 milliards fin mars 2025. Exprimée en proportion du PIB, la dette culmine aux alentours de 113-114 %, c'est-à-dire comme à la fin du deuxième trimestre 2020, marqué par l'apparition de la pandémie ; avant elle, le ratio était inférieur à 100 % et, avant la crise financière de 2008-2009, inférieur à 70 %. « *Un tel niveau de dette est préoccupant dans le contexte actuel de remontée du taux d'intérêt moyen du stock de dette publique française* », indiquait la Banque de France dans son rapport sur la stabilité financière diffusé en juin.
- L'institution ajoutait néanmoins aussi que « *la profondeur et la diversité de sa base d'investisseurs garantissent le bon fonctionnement du marché de la dette souveraine française. Ces investisseurs présentent un profil varié sur le plan géographique* ». De 48 % fin 2021, la part de la dette détenue par des non résidents ressort à 55 % aujourd'hui (dont environ la moitié sont des investisseurs hors de la zone euro), et, le solde est détenu par des établissements financiers, lesquels ont besoin de disposer dans leur portefeuille d'actifs à maturité longue et les moins risqués possible (Banque de France, établissements de crédits, compagnies d'assurances). A la mi-juin 2025, l'Agence France Trésor avait levé sur les marchés près de 200 milliards d'€ de dette à moyen et long terme ; elle avait ainsi réalisé plus de 60 % de son programme annuel de financement.

UNE NOTATION TOUJOURS HAUTE.

- Les agences spécialisées actualisent leur notation des dettes souveraines tous les six mois à partir d'une grille d'analyse reposant sur des indicateurs variés (institutionnels, économiques, budgétaires et monétaires), complétés par des échanges avec les administrations compétentes et les cabinets ministériels. Si la notation de la France se dégrade depuis une quinzaine d'années (aujourd'hui, elle est de AA- pour Standard and Poor's et Fitch et de Aa3 pour Moody's, en regard de AAA dans les trois cas pour les mieux notés comme l'Allemagne et les Pays-Bas), celle-ci demeure à haut niveau. En effet, les indicateurs relatifs aux finances publiques comme les charges d'intérêt, le déficit et la dette ne représentent pas plus d'un cinquième de la notation totale.
- Au vu de l'ampleur persistante des déficits attendus pour 2025 et 2026, l'OCDE anticipe que la dette française approcherait 120 % du PIB à cet horizon. Il n'existe pas de seuil à partir duquel la dette deviendrait insoutenable pour se muer en crise économique ; toutefois, le retour à des excédents primaires- à savoir un écart positif entre les recettes et les dépenses publiques hors charges d'intérêt- apparaît indispensable, comme l'illustre la Cour des comptes à la lumière de simulations : en retenant les hypothèses d'un maintien du déficit primaire à son niveau de 2024 (3,7 % du PIB), d'un taux de l'OAT à 3,7 % à partir de 2026 et d'une hausse du PIB de 0,5 % l'an en 2025 puis de 1 % au-delà, la dette publique atteindrait de l'ordre de 235 % du PIB à l'horizon 2050 !

UN PATRIMOINE LARGEMENT POSITIF MAIS QUI S'ÉRODE...

Patrimoine net des administrations publiques en France



... EN DÉPIT DU LÉGER REBOND DE LA VALEUR DES ACTIFS DÉTENUS.

- En comptabilité nationale, l'endettement (ou passif) des administrations publiques est ressorti à près de 3 815 milliards d'€ fin 2024 dans notre pays. L'écart de 510 milliards avec celui mesuré au sens de Maastricht tient notamment au fait que cet endettement est ici non consolidé, c'est-à-dire que les dettes d'une administration envers une autre ne sont pas soustraites à la fois du passif de la première et de l'actif de la seconde.
- Parallèlement, les administrations publiques détiennent des actifs, lesquels se sont élevés à 4 447 milliards d'€, progressant ainsi de 46 milliards en un an après deux exercices consécutifs de repli. 63 % d'entre eux relèvent d'actifs non financiers, dont plus de 60 % sont constitués d'ouvrages de génie civil, de bâtiments et de droits de propriété intellectuelle, et, le solde, de terrains ; 37 % donc relèvent d'actifs financiers, eux-mêmes composés majoritairement d'actions, d'impôts et de cotisations à recevoir, et, de liquidités.
- Au total, le patrimoine net des administrations publiques- différence entre l'actif et le passif- a atteint 632 milliards d'€ l'an passé, représentant à peine 22 % du PIB, soit exactement le chiffre constaté en moyenne depuis 2015. Plutôt que le seul passif, cet indicateur peut être pris en compte pour analyser la soutenabilité des finances publiques, bien qu'il comporte certaines limites comme celle énoncée plus haut ou bien qu'une large part des actifs détenus par l'Etat ne saurait être vendue.

INDICATEURS CLÉS

Principaux ratios de finances publiques en France

en % du PIB	2000	2008	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Recettes	51,3%	50,8%	53,7%	53,0%	52,8%	52,9%	53,7%	51,5%	51,4%
Prélèvements obligatoires	43,4%	42,1%	44,5%	44,0%	44,3%	44,2%	45,0%	43,2%	42,8%
Dépenses	52,6%	54,3%	57,6%	55,3%	61,7%	59,5%	58,4%	56,9%	57,2%
Déficit	1,3%	3,5%	3,9%	2,4%	8,9%	6,6%	4,7%	5,4%	5,8%
Dette	59,7%	69,8%	97,0%	98,2%	114,9%	112,8%	111,4%	109,8%	113,2%

Source : Insee

SOURCES

- Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2025
- François Ecalte, site internet *Fipeco*.
- Agence France Trésor, *Bulletin mensuel*, juin 2025
- Gouvernement, *Plafonds de dépenses du projet de loi de finances pour 2026*, juillet 2025
- Ministère de l'économie et des finances, *Situation mensuelle budgétaire*, août 2025
- Conseil d'orientation des retraites, *Evolution et perspectives des retraites en France*, juin 2025
- Banque de France, *Rapport sur la stabilité financière*, juin 2025
- Insee, Eurostat, Commission européenne, OCDE (bases de données et prévisions)
- DGFIP, *DGFIP Statistiques n°35*, mai 2025

UIMM – 56 avenue de Wagram
75854 Paris cedex 17

Tél. 01 40 54 21 04
e-mail : ajagot@uimm.com

www.uimm.lafabriquedelavenir.fr

  @uimm