



RAPPORT

# Un budget pour 2025, vite !

janvier 2025

## Eviter le pire scénario

Je n'ose pas imaginer le prolongement du budget 2024, acté il y a quelques semaines par une loi spéciale, sur l'essentiel voire la totalité de l'année 2025. Une si longue prolongation, si elle devait intervenir, serait à ma connaissance une première dans l'histoire des finances publiques françaises sous la Vème République, mais pas une première glorieuse... Certes, cela éviterait, face à l'instabilité politique, une discontinuité majeure dans le fonctionnement de l'Etat, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale, donc un « shutdown » comme il en existe de temps à autre aux Etats-Unis. Donc, pas de « shutdown » chez nous, mais un sérieux choc pour l'image et la crédibilité de la France en l'absence d'un vrai budget pour 2025. De plus, compte tenu du principe de non-rétroactivité des règles fiscales, plus le budget 2025 sera approuvé tardivement, moins il impactera les recettes effectives de 2025, sauf à multiplier les tours de passe-passe...

Dans mon esprit, nous devons absolument adopter le budget 2025 avant la fin février, au prix de compromis de la part des uns et des autres. Si chacun veut imposer ses lignes rouges sans aucune concession, le budget 2024 continuera à vivre longtemps en 2025, car la combinaison de toutes ces lignes rouges débouche sur l'ensemble vide, des censures à répétition et une instabilité politique sans limite.

C'est d'abord la signature de la France qui serait victime de la lenteur à adopter un budget propre à 2025, avec le cortège des conséquences prévisibles : hausse des taux d'intérêt, creusement du « spread » vis-à-vis de l'Allemagne et d'autres pays européens, nouvelle dégradation de la note de la France par les agences de notation, durcissement des remontrances venues de Bruxelles...Tous- l'Etat et les autres emprunteurs publics, les entreprises comme les ménages...-pâтираient du renchérissement de l'endettement. Ce n'est parce que les marchés financiers et les investisseurs étrangers ont jusqu'à présent peu, ou en tout cas moins que prévu, réagi à la censure du gouvernement Barnier et au retard budgétaire que la prolongation sur 2025 de l'incertitude politique et budgétaire n'aurait pas d'impact économique et financier. N'oublions pas que les crises proviennent de discontinuités, de « non-linéarités » difficiles à prévoir mais constatables ex post. L'atteinte de certains seuils peut déclencher des réactions en chaîne rapidement hors du contrôle des pouvoirs publics.

Plus spécifiquement, la reconduction prolongée du budget 2024 sur 2025 ferait plusieurs catégories de perdants. Tant que le barème de l'impôt sur le revenu ne serait pas indexé sur l'inflation, les assujettis à cet impôt feraient partie des perdants, tout comme les nouveaux contribuables mécaniquement assujettis à cet impôt du fait de la non-indexation. Les agriculteurs ne pourraient pas profiter des mesures favorables introduites dans le projet de budget Barnier et probablement reprises dans le projet de budget Bayrou. Par ailleurs, la transition énergétique et écologique ne pourrait pas profiter d'une extension nécessaire de son financement public de 2024 à 2025.

Même remarque pour certaines dépenses d'éducation ou de santé, mais aussi de sécurité. Même si, comme je l'ai suggéré, tout le monde risque de souffrir de l'absence de budget propre à 2025, les gagnants apparents et relatifs seraient ceux qui « profiteraient » de l'abandon de mesures fiscales évoquées par les ministres du gouvernement Bayrou en charge du sujet : taxe sur les super-riches, surtaxe sur les grandes entreprises, taxes sur les billets d'avion et les rachats d'actions...

Quant aux retraités, ils ont bénéficié du prolongement du budget de 2024, par application de la loi qui, en l'absence de dispositions contraires, indexe automatiquement les retraites sur l'inflation. Parler de « sur-indexation » des retraites en 2025 vu ce dispositif est aller un peu vite en besogne, car tout dépendra de l'inflation effective de 2025... Les prévisions de la Banque de France à ce sujet (+1,6% en moyenne sur l'année) sont favorables, mais comme toutes les prévisions, elles peuvent être mises à mal par des chocs géopolitiques ou monétaires (prix du pétrole, montée du dollar et donc recul de l'euro qui augmenterait le coût de nos importations et donc l'inflation domestique...) difficiles à anticiper.

### **Quelle croissance pour quel déficit ?**

La croissance est en voie de décélération : vu le contexte politique français et la donne géopolitique internationale, les Français épargnent plus que jamais, et les entreprises retardent voire annulent des projets d'investissement. Le chômage va continuer à croître avec la multiplication des défaillances d'entreprises. Certes, si un budget 2025 était rapidement adopté, un peu de confiance pourrait revenir.

En 2024, la croissance française a été de 1,1% avec un déficit public de 6,1% du PIB. La prévision de croissance de la Banque de France pour 2025 (+0,9%) me paraît un peu haute. Si nous sommes dits à 0,7% de croissance dans le scénario d'un budget 2024 qui se prolongerait en 2025, cela signifierait un déficit public pour cette année supérieur à 6,1%, puisque qui dit ralentissement de la croissance évoque moins de rentrées fiscales (TVA, IS...) et plus de certaines dépenses publiques ou sociales (liées au chômage...). L'agence Moody's, en décembre lorsqu'elle dégrade la note de la France, ajoute une hypothèse de déficit public pour 2025 à 6,3% du PIB. D'où, dans cette hypothèse, une montée en flèche du ratio de dette publique, et un renforcement de l'effet boule de neige via les charges d'intérêt de la dette. Le budget 2024 prolongé trop longtemps en 2025 combiné au ralentissement de la croissance nous amènerait sans doute vers ce genre de chiffre, supérieur donc au déficit effectif de 2024. Un scénario à éviter absolument, car il enclencherait les foudres de Bruxelles et de nos partenaires européens ainsi que la défiance des marchés financiers et des investisseurs étrangers.

## L'arithmétique implacable de la dette et le défi de la maîtrise des dépenses publiques

Pour commencer à stabiliser le ratio de dette publique par rapport au PIB, il faut revenir à 3% de déficit public. Nous serons en 2025, sous l'hypothèse d'un budget propre à 2025 et du maintien du gouvernement Bayrou, probablement à 5,3% ou 5,4% (Eric Lombard parle d'un chiffre entre 5% et 5,5%...). Sous l'hypothèse aussi que la réforme des retraites ne soit remise en cause que sur des aspects bien précis (pour les carrières longues, la pénibilité...). Sans autre budget pour 2025 que le budget 2024 reconduit pour l'essentiel, nous serions en 2025, comme indiqué, au-dessus de 6% , et il serait très compliqué de tenir l'engagement du 3% pour 2029.

Dans tous les scénarios, encore plus en l'absence d'un budget propre à 2025, cela veut dire pendant plusieurs années un gonflement du ratio de dette publique. Plus de dette aujourd'hui, plus d'impôts demain et après. La première mouture du budget Barnier pour 2025 prévoyait pour 60 milliards d'euros d'ajustements, les deux-tiers par réduction des dépenses et un tiers par augmentation d'impôts. Au fur et à mesure des débats parlementaires en novembre-décembre, les proportions avaient été en pratique inversées...Eric Lombard parle désormais de 50 milliards d'ajustements. Certes il ne faut pas tuer ce qui reste de croissance par une politique budgétaire et fiscale trop restrictive (la politique monétaire, elle, devrait continuer à être moins restrictive qu'avant car la BCE a encore dans sa besace des diminutions de taux pour 2025...). Mais il est essentiel de savoir comment cet effort pourrait se répartir entre réduction des dépenses et surcharges fiscales. On peut craindre que les proportions finales soient peu éloignées de ce qu'elles étaient in fine en décembre dans le projet de budget Barnier. Car il est plus facile d'augmenter les impôts que de réduire les dépenses.

Il serait quand même grand temps de se préoccuper de l'efficacité (ou non) de nos dépenses publiques. Depuis trente ans, de multiples Commissions et rapports ont planché sur le sujet, et ont proposé des approches intéressantes, y compris un rapport très récent de la Fondation Concorde. Parce qu'il est difficile, en deux-trois mois, de réduire significativement les dépenses publiques dans un contexte où ce que l'on peut appeler les dépenses « contraintes » (charges d'intérêts, santé et éducation, dépenses militaires et de sécurité, dépenses de la transition écologique...) prennent une part croissante, la seule manière d'avancer dans la maîtrise de nos dépenses publiques aux trois niveaux concernés (Etat, collectivités territoriales et sécurité sociale) est de situer les arbitrages compliqués du court terme dans une perspective à moyen-long terme.

*Christian de Boissieu est Professeur émérite à l'Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), vice-Président de la Fondation Concorde et du Cercle des économistes*



*Think tank indépendant dédié à la croissance, à la  
compétitivité et à la prospérité*

[fondationconcorde.com](http://fondationconcorde.com)



17, rue de l'Amiral Hamelin

75116

01 72 60 54 39

[info@fondationconcorde.com](mailto:info@fondationconcorde.com)