Le projet de budget pour 2027

Un projet sans intérêt, mais pas sans conséquences.

Jacques RIGAUDIAT

31 octobre 2026

www.atterres.org

Le Projet de loi de finances (PLF) pour 2027 a été déposé le 1er octobre à l'Assemblée nationale, tout comme le Projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Après un premier débat en Commission des finances, la discussion sur la première partie du PLF (les recettes) s'est véritablement engagée dans l'hémicycle le 13 ; elle devait s'y achever en principe par un vote en première lecture le 20. Faute de majorité envisageable, ce vote est maintenant repoussé au 3 novembre ; entre temps, c'est le PLFSS qui sera discuté à l'Assemblée. Faute d'accord, le projet de loi partira alors au Sénat dans sa version initiale. Comme prévu, aucune issue ne paraissant possible, la tâche du Gouvernement s'avère quelque peu difficile et, d'une façon ou d'une autre, il lui faudra passer en force !

1. Un texte sans intérêt.

Beaucoup a déjà été dit au sujet de ce PLF, notamment dans la presse qui l'a qualifié de « *projet fade* », « *minimaliste* » (Le Monde). Ce texte se présente ainsi aux yeux des commentateurs comme étant sans intérêt particulier. Que ce projet soit aussi transparent est dû à deux raisons principales.

Les contraintes de la situation politique.

La bataille d'amendements qui s'est déroulée en Commission dit assez combien il sera une fois de plus difficile, sinon impossible, au Gouvernement de le faire voter. Ce texte a ainsi fait l'objet d'une motion de rejet en commission, sans autre conséquence procédurale que d'en faire revenir au texte initial, celui du Gouvernement, pour le débat en séance. Le Projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2027 vient d'ailleurs logiquement de subir le même sort.

C'est assez dire, et c'est la première raison, que depuis la dissolution manquée, faute de pouvoir dégager une majorité politique, l'ensemble des textes financiers ne parvient pas à être clairement adopté.

On se souvient qu'il en avait déjà été de même l'an dernier. Ce n'est qu'après quatre mois de débats parlementaires, trois recours au 49.3 et pas moins de six motions de censure qu'il avait fini par pouvoir être adopté ; dans la douleur, donc, et pour le Gouvernement au prix d'une suspension de la réforme des retraites.

Les projets 2027, celui du PLF comme celui du PLFSS, se présentent donc *a priori* sous les mêmes (mauvais) auspices. Il n'y a à cela nulle surprise et le Gouvernement s'y était préparé en proposant ostensiblement un « *budget responsable, mais réversible* ». Cette novation conceptuelle de « réversibilité » étant très officiellement justifiée par le fait que « *dans une année qui sera marquée par la tenue d'élections présidentielles puis vraisemblablement législatives, le Gouvernement a fait le choix de proposer un* ***budget réversible*** [la police en gras est dans le texte du Gouvernement] » ; c'est pourquoi il a affirmé « *la volonté de ne pas enfermer la prochaine majorité dans des décisions irréversibles, les dispositions des textes initiaux du PLF et du PLFSS sont par nature modifiables (…) la recherche d'un compromis peut s'ouvrir…* »[i] Si ce texte est « minimaliste » et « fade » c'est donc par … nécessité politique.

Instruit par l'expérience de l'an dernier, le Gouvernement redoutait ainsi de son propre aveu un débat encore plus difficile, du fait de la proximité des échéances électorales à venir. En faisant profil bas, en présentant ce texte « *réversible* », il espérait pouvoir se prémunir d'une motion de censure éventuellement victorieuse. Ce qu'il redoute plus encore, c'est que, nulle force politique ne souhaitant dans un tel contexte le faire tomber mais refusant dans le même temps ce projet, les débats ne se prolongent au-delà de leur terme ; le texte n'étant pas voté dans les temps, il lui faudrait alors en passer par une « loi spéciale » qui reconduirait sur 2027 le budget 2026. À moins encore, et c'est l'hypothèse qui tient la corde, qu'il ne doive se résoudre à le faire passer par voie d'ordonnances ; ce qu'il ne souhaite guère, car à la veille d'un cycle électoral cela ne le ferait guère apparaître comme très démocratique…. Au total, donc, un texte fade et une incertitude politique majeure.

La contrainte de la dette et la surveillance des marchés financiers.

S'il affirme ainsi sa volonté de négociation afin d'aboutir à un vote ou à une non-censure, c'est qu'un autre élément d'importance est venu se surajouter à une situation déjà difficile : le regard des marchés.

On sait que depuis l'été les taux de la dette se sont envolés. Les facteurs explicatifs sont nombreux : la montée de l'inflation, essentiellement due aux prix de l'énergie à la suite de la guerre déclenchée avec l'Iran ; les réactions pavloviennes en chaîne des banques centrales augmentant en conséquence leurs taux ; la politique de « *quantitative tightening* » de la BCE qui, de fait, remet sur le marché le roulement de la dette qu'elle détient et est arrivée à maturité ; et, enfin, la très forte demande obligataire nouvelle, tant en dette souveraine - du fait des déficits qui se creusent partout-, qu'en dette privée -du fait de l'essor de l'IA. Les raisons sont donc nombreuses, mais surtout elles sont convergentes pour mettre structurellement sous tension le marché obligataire, où entreprises et États viennent de concert satisfaire leurs besoins de financement. Résultat, les taux souverains sont actuellement (octobre 2026) bien supérieurs à leur niveau de début d'année, de l'ordre de 40% pour la France. Dans cette évolution d'ensemble à la hausse, la France est de surcroît devenue une cible de premier choix.

La trace la plus évidente en est l'évolution du *spread*, le différentiel de taux entre la France et l'Allemagne, réputée, du fait de ses excédents commerciaux et de sa faible dette publique, être la meilleure élève de la classe de la zone euro. Alors que structurellement ce *spread* était *grosso modo* de l'ordre de +0.3 à +0.5 point, la dissolution de juin 2024 et son résultat politique incertain -l'absence d'une majorité politique- ont amené une rupture ; le différentiel de taux est alors passé à environ +0.7 à +0.9 selon les moments.
Depuis l'été, cette situation s'est encore fortement détériorée, et le *spread* a connu un maximum de quasiment +1.5 en septembre, ce qui est considérable.

Au moment où ces lignes sont écrites -au lendemain du 17 octobre- les taux se sont alourdis pour tous, mais le *spread* français vis-à-vis de chacun s'est de surcroît encore aggravé. Il est désormais de l'ordre de 1.6 avec l'Allemagne : celle-ci emprunte à 10 ans à 3,424%, quand la France le fait à un taux désormais supérieur à 5%. Bien plus, les taux souverains français sont désormais très nettement supérieurs à ceux de l'Espagne, du Portugal, de l'Italie (cf. Tableau 1) et même de la Grèce ; ils le sont aussi de bien des grandes entreprises françaises, qui empruntent à des taux inférieurs à ceux obtenus par

le Trésor français. Les évènements du 17 octobre ont à cet égard marqué une nouvelle et nette détérioration ; les marchés sont « nerveux » et surveillent de très près la situation française.

Tableau 1. Les taux souverains pour les obligations à 10 ans et « spreads » de la France, au 17/10/2026 et au 22/10/2026.

	17/10		21/10	
	Taux	**Spread**	**Taux**	**Spread**
France	4.758		5.007	
Italie	4.435	+0.323	4.539	+0.468
Espagne	3.992	+0.766	4.040	+0.967
Portugal	3.857	+0.901	3.931	+1.076
Allemagne	3.413	+1.345	3.424	+1.583

S'il en est ainsi, c'est que les engagements financiers pris par le gouvernement dans le budget précédent n'ont pas -et de très loin- été respectés. Le mantra du budget 2026 était, en effet, celui d'un déficit budgétaire maîtrisé et d'un retour à un déficit public de 5% du PIB, après 5.1% en 2025. Il n'en aura rien été : le déficit 2026 devrait en effet au contraire s'aggraver et s'établir à 5.4%... Le retour à 5% est désormais promis pour 2027 ; c'est la promesse principale de ce budget, et elle est à la seule adresse des marchés.

La France est ainsi tout récemment devenue la cible de traits assassins en série. Paul Krugman a le 8 octobre qualifié la France « *d'homme malade de l'Occident* » et le Wall Street Journal a consacré début octobre un article à « *l'appétit de la France pour la monnaie magique, qui est en train de se transformer en bombe de la dette* ». Pour qui n'aurait pas bien compris, la présidente de la BCE, Christine Lagarde, a enfoncé le clou à la dernière réunion du FMI : « *La France est un exemple frappant ; pour ce qui la concerne la solution se trouve d'abord et fondamentalement dans l'hexagone au niveau de la politique budgétaire* » ; ce en quoi elle a été approuvée par le nouveau gouverneur de la Banque de France : « *La BCE n'est pas là pour régler les problèmes budgétaires du pays* ». Pas question donc, du moins officiellement et pour le moment, que la BCE vienne au secours éventuel de la France. Débrouillez-vous et rentrez dans les clous de la discipline budgétaire…

Le projet de budget pour 2027 est ainsi -pour cause politique- un projet « fade » et « réversible » ; mais il est aussi -pour cause financière- un projet sous surveillance étroite des marchés. C'est Roland Lescure, le ministre de l'économie et des finances, qui en tire la conséquence ultime : « *il faut un budget à 5%, quoi qu'il en coûte* », par ordonnances et sans vote, si nécessaire. La discussion budgétaire s'ouvre ainsi sous la menace, celle d'une éventuelle crise de financement. Rassurer les marchés et obtenir un aval parlementaire, c'est assurément tâche impossible …

2. Un budget qui n'est pas sans (lourdes) conséquences.

Pour autant, ce projet « fade » n'est évidemment pas totalement dénué de contenu ; toujours le même d'ailleurs, celui d'une politique restrictive. Elle est due à la volonté d'afficher une réduction du déficit public pour reprendre le chemin des critères de Maastricht

et espérer satisfaire Bruxelles et amadouer les marchés financiers. Reste à savoir qui est supposé en payer la facture.

La facture (1) : des dépenses fortement contraintes, des inégalités sociales accrues.

La dynamique 2027 des dépenses publiques proposée par le Gouvernement se laisse assez bien résumer par quelques données d'ensemble tirées de l'avis du Haut conseil des finances publiques (HCFP) (cf. Tableau 2) ; elle est à comparer à une croissance économique prévue à +1%. Les collectivités territoriales (APUL: Administrations publiques locales) sont une nouvelle fois promises au pain sec et à l'eau, « *sous l'effet d'une baisse importante de l'investissement (…) et d'une stabilité en volume des dépenses de fonctionnement* ».

Celles de Sécurité sociale (ASSo) sont elles aussi fermement contraintes et leur évolution attendue est inférieure de moitié à la croissance espérée, d'abord sous l'effet du gel différencié par seuils des pensions de base de l'indexation des retraites, de celui des allocations familiales, d'une économie sur l'allocation de rentrée scolaire (ARS). Enfin, la progression de l'ONDAM[ii] est limitée à 2%, à comparer à une évolution spontanée donnée à 3,5% par le Gouvernement lui-même ; cela du fait de la superposition d'économies sur les prix des produits de santé, de la hausse du ticket modérateur et des transferts de charges sur les complémentaires santé.

Tableau 2. Évolution en volume des dépenses publiques par sous-secteur des administrations publiques (en % sur un an)[iii].

	2025	2026 (P)	2027 (P)
Apuc	0,7	3,3	2,0
p.i Apuc hors intérêts	*-0,4*	*1,2*	*0,9*
Apul	0,6	-1,2	-1,5
Asso	2,2	0,9	0,4
Total	**1,4**	**1,3**	**0,6**

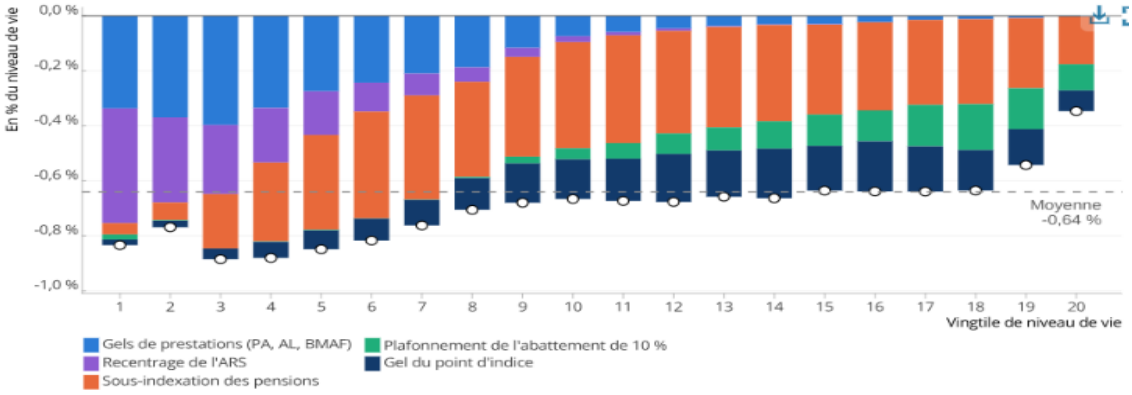
Quant à l'État (APUC : administrations publiques centrales), ses « *dépenses conserveraient un dynamisme très soutenu malgré l'hypothèse de la reconduction en valeur des dépenses des ministères hors Défense (…) (ce) dynamisme de la dépense de l'État résulterait dès lors uniquement de l'augmentation de la charge d'intérêt, des dépenses militaires et de la contribution au budget de l'Union européenne (…) Le scénario du Gouvernement comporte en outre plusieurs mesures nouvelles notamment au bénéfice des ministères régaliens … »*[iv]. Au total, hors intérêts de la dette, les dépenses « primaires » augmenteraient de 0,9%, soit moins que la croissance économique attendue.

Au vu de cette liste de mesures, on ne s'étonnera pas outre mesure de leur résultat social catastrophique : « *un effort inégalement réparti entre les ménages* »[v] (Cf. Graphique 1). C'est bien le moins qu'on en puisse dire ! Selon les simulations de l'IFE/OFCE « *la perte* [de niveau de vie] *atteint 0.84% pour les 5% les plus modestes, culmine entre le 3ème et le*

6ème vingtile[vi] puis décroît régulièrement jusqu'à 0.35% pour les 5% les plus aisés (…) l'ensemble des mesures apparaît ainsi régressif ».

Comme on peut le voir sur le graphique de l'OFCE, les gels de prestations et la mesure concernant l'Allocation de rentrée scolaire pèsent très fortement sur les ménages les plus modestes, quand les deux mesures concernant les retraites et le gel du point d'indice pèsent plus fortement sur les couches moyennes. Au total, « *trois ménages sur quatre seraient perdants* » ; tout cela pour un « gain » -une dépense évitée- de l'ordre de … 9 Md€ pour les finances publiques !

Graphique 1. Effet des mesures sur le niveau de vie en %.



Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine.
Lecture : Les mesures du PLF et du PLFSS 2027 réduiraient le niveau de vie des ménages du 3e vingtile de 0,89 %, dont 0,40 point au titre des gels de prestations et 0,25 point au titre du recentrage de l'ARS.
Note : La sous-indexation des pensions est calée sur le chiffrage du PLFSS (4,1 milliards d'euros). Le recentrage de l'ARS est simulé par une baisse uniforme de 30 % des montants. Les gels de la prime d'activité et de la BMAF portent sur neuf mois, celui des aides au logement sur trois mois. Hors mesures relatives aux indemnités journalières. Le point blanc indique la perte totale du vingtile.
Sources : Modèle Ines (Insee, Drees, Cnaf), ERFS 2022, législation 2024, calculs IFE-OFCE, calculs OFCE.

La facture (2) : des recettes au détriment des ménages, et pas les plus riches.

Si les restrictions de dépenses sont donc inégalitaires, les mesures nouvelles en recettes pourraient éventuellement apporter un correctif bienvenu à ce bilan désolant. Sans surprise, il n'en est malheureusement rien.

Leur liste (cf. Tableau 3) est en elle-même suffisamment explicite : sur les 17,2 Md€ de recettes nouvelles attendues, 12,4 Md€, soit quasiment les ¾, vont directement peser sur les ménages et amputeront leur pouvoir d'achat. Si le gel des exonérations patronales de cotisations est bienvenu, il est cependant partiellement compensé par la réduction de la surtaxe « exceptionnelle » de l'impôt sur les sociétés. Les entreprises s'en sortent bien, sans même parler des ménages les plus riches, qui, une nouvelle fois, ne sont pas concernés.

Tableau 3. Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires pour 2027 (en Md€)[vii].

Inclusion à l'assiette des AG des compléments de salaire (participation, intéressement et PPV)	3,7
Gel des allègements généraux (AG)	2,9
Autres mesures sur les cotisations (ATMP, avantage véhicules thermiques, avantages salariés indus. élec. et gaz.)	2,1
Hausse taux de cotisation CNRACL	1,8
Plafond à 3000 € de l'abattement pour frais pro. des retraités	1,4
Prélèvement sur les actifs en déshérence	1,4
Fiscalisation des indemnités journalières (IR + hausse de CSG)	1,4
Hausse des taux des impôts locaux	1,2
Lutte contre la fraude (y c. facturation électronique)	1,0
Hausse taxe sur l'exploitation des infrastructures de longue distance	0,8
Prélèvements sur les indemnités de rupture (cotisations + IR)	0,8
Autres mesures IR (amortissements LMNP, fin de la purge de la plus-value du régime apport-cession (150-0 B ter))	0,8
TVA (suppression du taux réduit pour la TV linéaire)	0,4
Prélèvement de l'excédent caisse retraite industries électriques et gazières	-1,5
Surtaxe IS grandes entreprises et fret maritime	-1,6
Autres	0,6
Total	**17,2**

Tout cela, pour çà …

Ce projet de budget injuste se propose donc d'engager le retour aux équilibres financiers maastrichtiens. Comme le relève le HCFP (Haut Conseil des Finances Publiques), le poids des prélèvements obligatoires augmenterait ainsi légèrement, passant de 43.9% du PIB en 2026, à 44.2% en 2027 ; quand les dépenses publiques dans le même temps diminueraient, de 57.1%, à 56.9%.
Dans ce mouvement en ciseau des évolutions, le HCFP estime que l'effort de redressement des finances publiques serait au total de 0.9% du PIB, soit :

Recettes		**+17 Md€**	
Dépenses		**-11 Md€**	
Dont	***Dépenses primaires***		*-23 Md€*
	Evolution charge dette		*+12 Md€*
TOTAL Effort		**28 Md€**	

Et de conclure : « *le poids croissant de la charge d'intérêt absorbe une part importante de l'effort d'économie* ». En définitive, un effort porté par la seule compression des « dépenses primaires » et une augmentation des prélèvements sur les ménages ; tout cela pour, au total, un effet très limité de redressement, qui peinera sans aucun doute à convaincre et satisfaire les marchés, seuls véritables objets de l'attention gouvernementale. Dans ce projet, nulle esquisse d'une contribution des ménages les plus riches, alors même que le versement des intérêts de la dette leur bénéficiera…

Pour aller où ?

Encore faut-il se souvenir que cette petite marche vers un retour à l'équilibre -passer de 5.4% de déficit public à 5%- n'est qu'une première étape, l'objectif affiché du

gouvernement étant de retrouver les 3% maastrichtiens en 2029. Autrement dit, chacune des deux prochaines étapes, deux fois 1%, qui sont ensuite promises devrait être 2,5 fois plus importante que celle portée par ce projet de budget : 5,4% en 2026, 5% en 2027, 4% en 2028, 3% en 2029….

On conçoit aisément que tout le monde ne soit pas vraiment convaincu par cette perspective récessive, et pas forcément ceux que l'on attendait. C'est ainsi que Jean Pisani-Ferry s'interroge et s'inquiète « *Quel équilibre trouver en 2027 entre maîtrise des finances publiques et préservation de l'activité ? Les marchés sont demandeurs de sérieux budgétaire, pas d'austérité* » et de proposer un chemin de retour, mais … plus étalé : « *0,6% par an pour stabiliser le rapport dette/PIB à la fin du prochain quinquennat* »[viii].

Il a sans aucun doute raison de craindre les effets nécessairement récessifs d'une telle politique budgétaire, mais en espérant les diluer, sa proposition ne fait que les étaler dans le temps. Encore un peu de temps monsieur le bourreau …

On peut assurément lui préférer l'analyse de Gabriel Zucman : « *les annonces de Sébastien Lecornu vont perpétuer la rupture de l'égalité devant l'impôt. Les faveurs consenties aux grandes fortunes et aux grandes entreprises se trouvent au cœur du dérapage de nos finances publiques. Nous avons avant tout un problème de recettes et non de dépenses publiques* » ….

3. À propos du budget et des finances publiques, quelques considérations pour l'analyse.

Dans ce « *problème de recettes* », encore faut-il observer que bien souvent l'analyse demeure hémiplégique. De cela, les remarques de Zucman sont en quelque sorte exemplaires ; pour lui les problèmes sont fiscaux et, logiquement, la réponse est dans la recherche de recettes fiscales nouvelles. En somme, à problème « budgétaire », réponse fiscale. C'est là une réponse juste, mais limitée, et par là-même insuffisante.

« Budget » ou finances publiques ?

Dans la quasi-totalité des documents disponibles[ix] et plus encore dans la totalité des réactions de la presse ou de commentateurs divers et variés, le vocabulaire est constant : il s'agit d'analyser le « budget ». Cette appellation est ambiguë, historiquement elle fait *a priori* référence au seul budget de l'État ; autrement dit, juridiquement, au PLF (Projet de Loi de Finances) examiné par les parlementaires. Elle est en fait inexacte : les références chiffrées qui sont utilisées portent non sur les aspects strictement budgétaires, -les seules finances de l'État- mais sur l'ensemble, soit de la dépense publique, soit des prélèvements obligatoires. De ce fait, elles concernent et engagent aussi d'autres acteurs : les collectivités territoriales et les administrations de Sécurité sociale. En d'autres termes, on y trouve pêle-mêle ce qui relève du PLF, comme ce qui est inscrit au PLFSS (Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale). Ce qui se donne comme le « budget » est en fait une présentation et éventuellement une analyse de l'ensemble des finances publiques.
Il y a là une évolution, elle est relativement récente et mérite d'être considérée de près ; elle consacre, en effet, dans ce champ particulier, la transformation néolibérale qui est à l'œuvre, ici comme ailleurs.

L'installation de l'ordre néolibéral[x] dans les finances publiques.

Cette globalisation de l'analyse est en fait le pendant, mais surtout le résultat, de transformations qui sont d'abord institutionnelles et maintenant pleinement installées. Sans prétendre en faire ici le tour complet, on en relèvera quelques-unes, que l'on peut assurément tenir pour significatives.

D'abord, premier indice, le document gouvernemental déjà évoqué – « Synthèse du budget pour 2027 » - se signale d'entrée de jeu : il est signé et préfacé par quatre ministres, ceux : de l'économie et des finances, de l'action et des comptes publics, du travail et de la solidarité et, enfin, par la ministre de la santé, de la famille, de l'autonomie et des personnes handicapées. Il est ainsi d'entrée parfaitement clair que ce « budget » là ne se limite pas à engager la seule action de l'État.

Ensuite, cette dénomination très particulière de « ministre de l'action et des comptes publics » de l'un des signataires nous avertit que de ministre du budget précisément il n'y a plus. On peut d'ailleurs dater cette novation : 2017, avec pour premier titulaire Gérald Darmanin ; signe de sa fonctionnalité, elle est depuis lors devenue permanente.
Car, au-delà des apparences et des étiquettes ministérielles qui peuvent sembler frivoles et sans grandes conséquences, il y a cette réalité : une transformation structurelle des modalités de définition et de mise en œuvre des politiques financières publiques.

En témoigne à l'évidence le décret fixant les compétences du ministre des comptes publics[xi]. Son article 2 est parfaitement clair :
« *Au titre de ses attributions en matière de comptes publics (…) le ministre de l'action et des comptes publics est compétent pour : (…) conjointement avec (…) 3°) le ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées et le ministre du travail et des solidarités pour la préparation de la loi de financement de la sécurité sociale et le suivi de son exécution. Il est responsable de l'équilibre général des comptes sociaux et des mesures de financement de la protection sociale.* »

Des comptes (au pluriel), mais une action (au singulier) et « un « équilibre général » dont il est seul responsable. La « définition conjointe » est pure poudre aux yeux ; c'est bel et bien le ministre des comptes publics qui, en tant que chef de file gouvernemental, vient présenter et défendre et le PLF et le PLFSS devant la représentation nationale… Autant dire que le ministre des comptes publics est un ministre du budget qui a réussi à évincer le ministre qui était celui des Affaires sociales naguère encore …

Il y a ensuite, un double mouvement : d'abord, une définition des procédures qui est de plus en plus soumise aux exigences des réquisits successifs issus ou dérivés du Traité de Maastricht ; ensuite, une mise en œuvre pratique marquée par la dépossession progressive des ministères naguère « sociaux » au profit de Bercy et plus précisément du Trésor, service dépendant du susdit nouveau ministre des comptes publics.

Les exigences procédurales sont bien connues : les critères de Maastricht pour l'essentiel, qu'il convient néanmoins de compléter sur au moins deux points. Le premier est l'invention de la « Loi de programmation des finances publiques » (LPFP), prévue à l'article 34 de la Constitution depuis la révision du 23 juillet 2008. Elle traduit en droit interne les exigences européennes et sert désormais de cadre contraignant aux

évolutions ; pour l'essentiel elle vise – pour l'instant sans grand succès- à instaurer une « règle d'or » d'un déficit « structurel » nul dans la durée. Le second est la création du Haut Conseil des finances publiques, précisément destiné à suivre la mise en œuvre et le respect des trajectoires de la LPFP. Organisme « indépendant », comme les aime le néo-libéralisme pour la forme d'État qui lui correspond et qui s'efforce ainsi de désarmer le rôle du politique, et par là même de la démocratie ; il a été créé par la loi organique du 17 décembre 2012, en conséquence directe du Traité de 2012 « sur la stabilité, la coordination et la gouvernance » (TSCG), qui imposait à chaque État membre de se doter d'un tel organisme et de l'intégrer dans son ordre constitutionnel. Vu des finances publiques, l'ordre néolibéral maastrichtien est ainsi désormais pleinement intégré dans toutes ses composantes à notre socle constitutionnel. Il est devenu à la fois la normalité, consacrée dans le droit, du fonctionnement institutionnel, et dans la pratique une « seconde nature » difficilement réversible.
Enfin, l'affirmation d'un ordre néolibéral surplombant et déterminant les modalités de la politique des finances publiques se traduit très concrètement dans le fonctionnement pratique des institutions. Ainsi, par exemple, la CADES (Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale) est-elle dans la main du Trésor, ce que reconnaît sans difficulté chaque année le Rapport d'activité de l'Agence France Trésor (AFT), qui tout à la fois réalise les opérations de financement pour le compte de la Caisse [xii], et l'intègre même dans l'organisation de son contrôle interne[xiii]…

Il y a donc bien eu transformation, d'ailleurs relativement récente comme on vient de le voir : la politique financière publique peut bien continuer à se décliner dans deux documents juridiques qui demeurent distincts -le PLF et le PLFSS- ; elle est en réalité définie dans une globalité qui est désormais inscrite dans les institutions et elle est mise en œuvre sous la mainmise directe du ministère des Finances. L'ordre néolibéral, qui s'impose par la domination des marchés financiers et par la dette, règne ainsi sur les finances publiques.

De quelques conséquences pour l'analyse.

Le résultat le plus immédiat de cette globalisation institutionnelle, c'est qu'il est difficile -et à vrai dire vain- pour l'analyse de vouloir en rester à des distinctions qui n'ont plus cours et ne sont plus fonctionnelles : le déficit de l'État n'est pas que son déficit, il en va de même de celui des autres parties prenantes, sécurité sociale comme collectivités locales. Dans cet « équilibre global », chacune d'entre elles est reliée aux autres, au gré des exonérations, exemptions et autres suppressions ou créations de ressources. Pour être pertinent, ce qu'il faut donc engager, c'est une analyse des multiples tuyauteries qui les lient et de leurs évolutions au fil du temps, à tout le moins pour les principales d'entre elles.

Pour être concret, l'exemple du financement du Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE) est particulièrement éclairant. Créé en 2013, il était initialement financé par un avantage fiscal sur l'impôt sur les sociétés ; il a été basculé en 2019 sur un allègement de cotisations patronales sur les bas salaires. Officiellement, il n'est donc plus financé sur fonds d'État. Sauf qu'un tel allègement n'est pas indolore pour la Sécurité sociale et qu'il a fallu, en retour, que l'État lui verse une compensation, ce qui est de surcroît une obligation légale.

Au total, au fil du temps, les exonérations de cotisations représentent désormais 87 Md€ (dont 76.3 Md€ d'exonérations générales) qui, pour l'essentiel, ont été compensées par l'affectation à la Sécu d'une partie de la TVA et de la taxe sur les salaires (Cf. Tableau 4). Au départ, un avantage fiscal sur l'impôt sur les sociétés, parfaitement identifiable ; à l'arrivée, de la TVA et de la taxe sur les salaires versées à la Sécu et dont l'État s'est privé, difficilement identifiables. L'État a ainsi organisé sa propre insolvabilité et l'a rendue invisible. Le manque de cotisations a, au total, été compensé par près de 115 Md€ de recettes fiscales[xiv] dont l'État s'est donc privé !

S'agissant de la Sécu, il faudrait aussi mentionner les exemptions de cotisations : en acceptant de défiscaliser -et ici de désocialiser- une partie de la base normalement cotisable (heures supp, participation, intéressement, tickets restaurants …) on a ainsi évacué une base estimée à 74 Md€, soit 20 Md€ de cotisations potentielles, l'équivalent du montant de la taxe Zucman telle qu'estimé par son inventeur...

Tableau 4. Contributions sociales (hors CSG), impôts, et taxes bruts affectés à la sécurité sociale (en M€) [xv]

	2024	%	2025	%	2026 (p)	%	2027 (p)	%
Contributions sociales et recettes fiscales brutes - Tous affectataires (hors UCN)	115 678	3,2	118 603	2,5	114 201	-3,7	114 584	0,3
TVA nette	49 435	2,1	49 588	0,3	44 958	-9,3	45 910	2,1
Taxe sur les salaires	17 445	3,6	17 772	1,9	18 171	2,2	18 502	1,8
Taxes sur les tabacs	13 163	-3,8	13 060	-0,8	11 816	-9,5	11 028	-6,7
Taxe de solidarité additionnelle (TSA)	6 169	8,7	6 558	6,3	6 887	5,0	7 199	4,5
Forfait social	6 300	-0,9	6 552	4,0	6 629	1,2	6 756	1,9
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	5 228	8,7	5 337	2,1	5 364	0,5	5 466	1,9
Taxes alcools, boissons non alcoolisées, sucrées et édulcorées	4 726	0,0	5 080	7,5	5 028	-1,0	5 129	2,0
Contribution solidarité autonomie sur les revenus d'activité (CSA)	2 468	4,2	2 522	2,2	2 367	-6,1	2 424	2,4
Contribution tarifaire d'acheminement (CTA)	1 911	8,8	2 164	13,2	1 665	-23,1	1 639	-1,6
Majorations et pénalités sur cotisations et contributions sociales	1 320	10,2	1 745	32,2	1 250	-28,4	1 278	2,2
Prélèvements sur stock-options et attributions gratuites d'actions	1 099	6,6	1 534	39,6	1 654	7,8	1 699	2,7
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	1 255	6,9	1 457	16,1	1 577	8,2	1 556	-1,3
Contributions sur avantages de retraite et de préretraite	1 069	++	1 144	7,1	1 364	19,2	1 396	2,3
Taxes médicaments	1 174	7,7	1 032	-12,2	1 057	2,5	1 096	3,6
Taxe émissions dioxydes de carbone et polluants atmosphériques (ex.TVS)	990	++	1 028	3,8	1 180	14,8	1 280	8,5
Contribution add. de solidarité autonomie sur les revenus de remplacement (CASA)	913	4,5	938	2,8	966	3,0	1 004	4,0
Contribution sur les jeux et les paris	381	7,7	450	18,0	532	18,1	534	0,4
Contribution des OC au financement forfaitaire des médecins traitants	385	14,4	395	2,7	1 485	++	434	--
Droits de plaidoirie	115	1,8	118	2,7	129	8,6	142	10,6
Autres contributions, impôts et taxes	131	18,7	129	-1,9	124	-3,7	124	0,2

De même, dans un autre genre, l'Unedic, l'assurance-chômage, vient de publier un communiqué protestant contre le prélèvement envisagé sur sa trésorerie dans le PLF 2027 : « *En 2027, le prélèvement annoncé de 2 Md€ (…) transformerait le solde positif du régime (1,4 Md€) en déficit de -0.6 Md€ l'obligeant à augmenter son endettement déjà élevé* »[xvi]. Enfin, pour en finir, cette affectation prévue d'une part de la CSG aux … départements ; certes, elle sera supposément affectée à leurs dépenses en matière d'autonomie, mais c'est là, on en conviendra, un lien particulièrement baroque. En tout état de cause, cela fera défaut à la Sécu et il faudra bien que l'État en vienne *in fine* à la compenser.

On pourrait d'ailleurs avec profit faire le même exercice à propos des collectivités territoriales ; quasiment à égalité avec la Sécu, elles perçoivent en effet, en compensation des annulations de recettes diverses et variées qui sont intervenues ces dernières années (taxe d'habitation, CVAE …), de l'ordre du ¼ du montant total de la TVA. Au total, l'État ne perçoit plus pour son propre usage que la moitié de la TVA, pourtant sa principale recette…

Zucman a raison, notre problème est bien un problème de recettes plutôt que de dépenses. Encore faut-il en préciser la nature, qui n'est pas que fiscale. Le « désarmement

fiscal » en est certes une part importante ; mais dans un contexte aussi difficile de dégradation des finances publiques et avec la perspective de devoir financer les dépenses d'avenir -transition écologique et investissements dans les nouvelles technologies-, la restauration des recettes fiscales perdues (ISF, Flat tax, taxe d'habitation …), même complétées par la taxe Zucman, ne saurait en aucun cas suffire. C'est pourquoi, c'est sur l'ensemble des recettes publiques, fiscales ou pas, qu'il faut s'appuyer ; c'est pourquoi c'est cet ensemble là qu'il faut analyser.

On le voit, quels que soient les méandres des tuyauteries financières, même en organisant les difficultés des autres, c'est bel et bien son propre endettement qu'il provoque. L'État est ainsi le débiteur en dernière instance. En assumant une politique qui est à la fois de l'offre -à l'égard des entreprises- et du « ruissellement » -à l'égard des riches- l'État macronien a en somme organisé sa propre insolvabilité. Il se pourrait bien que ce soit là, au bout de ce chemin, que nous nous trouvions aujourd'hui.

[i] Gouvernement, « Synthèse du Budget pour 2027 », p.19.
[ii] ONDAM = Objectif national de Dépenses d'Assurances Maladie, enveloppe globale d'évaluation des dépenses qui sert d'objectif pour l'assurance-maladie et en détermine le financement ; son évolution « autorisée » par le PLFSS permet de mesurer les contraintes financières mises à la satisfaction des besoins.
[iii] Haut conseil des finances publiques, N°2026-5, « Avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2027 », p. 25.
[iv] Ibid., p. 26.
[v] IFE/OFCE, Blog du 16 octobre 2026, Pierre Madec, « Budget 2027 : un effort inégalement réparti entre les ménages », en libre accès sur le site : https://www.ofce.fr/blog2024/fr/2026/20261016_PIM/
[vi] Autrement dit, pour 5% de la population.
[vii] Haut conseil des finances publiques, op. cit, p.23.
[viii] Jean Pisani-Ferry, « Les marchés sont demandeurs de sérieux budgétaire, pas d'austérité », Le Monde du 3 octobre 2026,
[ix] Exception faite, bien évidemment, des documents institutionnellement à destination des parlementaires : PLF et PLFSS.
[x] Je me permets ici de renvoyer à mon dernier ouvrage qui développe cette thèse : « Ordre néolibéral et haine de la démocratie », PUF 2026.
[xi] Décret 2025-1020 du 29 octobre 2025, relatif aux attributions du ministre de l'action et des comptes publics.
[xii] AFT, Rapport d'activité 2025, p. 7, « Opérations de financement réalisées pour le compte de la CADES ».
[xiii] Ibid., p. 8.
[xiv] Hors CSG, qui est un impôt affecté à la Sécurité sociale et qui, collecté par les URRSAF (pour les revenus d'activité et de remplacement), ou pour leur bénéfice direct (notamment pour les revenus du capital) ne figure pas et à aucun titre dans les comptes de l'État.
[xv] Commission des comptes de la Sécurité sociale, Rapport d'octobre 2026, p.63.
[xvi] « L'Unedic confirme qu'un prélèvement de 2 Md€ maintiendrait l'Assurance-chômage dans le rouge en 2027 », 21 octobre 2026.