

Finances publiques : état des lieux et analyse de controverses

RAPPORTEURS
Claire Tutenuit et Benoît Garcia

2026-007
NOR : CESL1100007X
Mercredi 25 février 2026

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 25 février 2026

Finances publiques : **État des lieux et analyse de controverses**

Étude du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la commission de l'Économie
et des finances

Rapporteurs :
Claire Tutenuit et Benoît Garcia

Référentes et référents :
Fanny Arav, Jacques Landriot,
Jean-Marie Beauvais, Dominique Joseph,
Julia Grimault et Jean-Yves Lautridou

Question dont le Conseil économique, social
et environnemental (CESE) a été saisi par
décision de son bureau en 29 avril 2025
en application de l'article 3 de l'ordonnance
n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée
portant loi organique relative au CESE.
Le bureau a confié à la commission de
l'Économie et des finances la préparation
d'une étude *Finances publiques : État
des lieux et analyse de controverses*.
La commission de l'Économie et des finances,
présidée par M. Jacques Creyssel, a désigné
Mme Claire Tutenuit et M. Benoît Garcia
comme rapporteurs.

synthèse

Le sujet des finances publiques est l'un des plus discutés dans le débat public en ce début 2026 comme l'illustrent les tensions rencontrées pour boucler les projets de loi de finances 2025 et 2026. Sur ce sujet, la France est en effet confrontée à plusieurs difficultés, notamment l'instabilité politique, une dette importante, l'augmentation de l'écart des taux d'emprunt par rapport à ceux de nos voisins, la baisse de la note du pays par les agences de notation ou encore la procédure de déficit excessif engagée par la Commission européenne. Si le gouvernement vise à se rapprocher d'un déficit de 5 % en 2026 (après 5,4 % en 2025), les débats budgétaires ne laissent pas entrevoir de chemin aisé vers l'objectif de 3 % en 2029.

Les Français et les Françaises ont conscience que le sujet des finances publiques est un enjeu de choix de société, de mise en œuvre des politiques publiques qui touchent leur quotidien. Ils comprennent que la situation est incertaine, risquée et coûteuse pour tous, mais divergent sur l'orientation, l'ampleur et l'urgence des changements.

Avec cette saisine, la commission de l'économie et des finances propose d'aborder les finances publiques de façon globale (fiscalité, dépenses publiques, gestion de l'endettement) et sur une longue période pour mettre en lumière les débats de fond. Elle s'est attachée davantage à une approche qualitative avec une prise de hauteur : quels sont les besoins de la société, comment les finances publiques peuvent-ils y répondre, comment la société s'organise-t-elle pour choisir les priorités afférentes à ces enjeux ?

Compte tenu de la complexité technique, des multiples ramifications et interférences des enjeux et du caractère controversé de certains aspects des finances publiques, la commission a choisi d'organiser les travaux en plusieurs étapes, dont un état des lieux et une analyse de controverses.

Pour le CESE, l'analyse de controverses sur un tel sujet est une méthode pertinente qui permet de mettre face à face des idées qui s'affrontent, de comprendre les logiques différentes, de nourrir le débat citoyen et d'éclairer les pouvoirs publics.

Le CESE a donc décidé de se saisir de ce sujet, non pour formuler des préconisations, mais pour éclairer les débats en rassemblant les principaux thèmes de controverse et les arguments en présence à l'appui de chaque terme de ces controverses. Cela permettra également de préparer d'éventuels travaux futurs du CESE autour de ce sujet.

MÉTHODOLOGIE

Depuis 2020 et l'adoption de l'étude sur la méthode d'analyse de controverses au sein du CESE (Michel Badré, 2020¹), le CESE a réalisé trois exercices similaires² qui consistent à identifier un certain nombre de questions appelant une réponse binaire (oui/non) et lister dans deux tableaux les arguments « pour » et « contre » en face de chacun desquels

sont proposés un ou des contre-arguments. Chaque argument doit être adossé à une référence scientifique ou en tout cas reconnue comme rigoureuse.

Pour préparer cette étude et permettre une information du lecteur sur les termes de ces controverses, un état des lieux brossant une vue d'ensemble (dette, solde budgétaire, dépenses, recettes) et comportant des chapitres sur l'administration publique centrale, la Sécurité sociale, les collectivités territoriales et la transition environnementale, a été réalisé et figure dans la partie 1 de l'étude.

Sur la base de ce travail préparatoire, la commission a procédé au choix des questions de controverses. Pour ce faire, elle a d'abord identifié neuf sujets de finances publiques comportant des éléments de convergence et de divergence³. Puis, suivant les recommandations des exercices passés d'analyse de controverses, selon lesquelles il est préférable de limiter le nombre de questions à cinq ou six pour éviter trop de redites entre les débats, la commission a retenu **six questions de controverses** dont l'intitulé a fait l'objet d'une délibération et d'une adoption fin septembre 2025 et autour desquelles se sont organisés ses travaux et argumentaires.

Les sources citées dans les six tableaux de controverses qui présentent le détail de ces débats proviennent principalement de travaux d'organismes

1 [Étude sur la méthode d'analyse des controverses au sein du CESE | Le Conseil économique social et environnemental](#)

2 [Quelle place pour le nucléaire dans le mix énergétique français ? | Le Conseil économique social et environnemental \(2022\)](#) ; [Transition écologique : croissance vs décroissance : de quoi parle-t-on ? \(analyse de controverses\) | Le Conseil économique social et environnemental \(2024\)](#) ; [Pour une intelligence artificielle au service de l'intérêt général | Le Conseil économique social et environnemental \(2025\)](#)

3 Stratégie de gestion budgétaire ; évaluation des politiques de l'offre et des baisses d'impôts ; rôle de la dépense publique, des services publics, de la justice fiscale ; dette publique : faut-il la réduire activement ? ; fiscalité, niches et dépenses fiscales ; protection sociale et financement ; investissements d'avenir ; collectivités territoriales ; accélération de la transition écologique et finances publiques.

et institutions publics (INSEE, DGFIP, Conseil des prélèvements obligatoires, Conseil d'analyse économique, France Stratégie) et de think tanks indépendants (I4CE, Institut des politiques publiques, OFCE, Rexecode, etc.), de rapports parlementaires ainsi que de contributions académiques.

En complément, des **auditions d'experts** issus de différents horizons, notamment du monde universitaire et d'institutions spécialisées publiques et privées, ont permis d'enrichir notre analyse par des éclairages théoriques et empiriques de haut niveau, de confronter nos hypothèses aux connaissances les plus récentes et de tenir compte des réalités opérationnelles du terrain.

Pour chaque question, **un.e référent.e** s'est porté.e volontaire pour assurer un travail préparatoire en amont des réunions, en étroite collaboration avec les corapporteurs. Il importe de souligner que, contrairement aux trois analyses de controverses passées, la commission de l'économie et des finances a choisi de traiter collectivement chacune des six questions lors de ses réunions hebdomadaires, afin que l'ensemble des membres participent et contribuent aux échanges, délibérations et lectures sur chacune des questions.

LES SIX QUESTIONS DE CONTROVERSES ABORDÉES DANS L'ÉTUDE

L'état des lieux a fait apparaître plusieurs enjeux :

- un modèle français dans lequel la puissance publique intervient massivement dans l'économie :
 - pour fournir des services publics qui, dans d'autres pays, sont opérés par des acteurs privés ;
 - pour stimuler le développement économique, les politiques industrielles et l'innovation.
- le poids élevé des prélèvements obligatoires par rapport aux autres grands pays européens ;
- une efficacité de ce modèle dans la réduction des inégalités, la France étant en Europe l'un des grands pays les plus inégalitaires avant transferts sociaux et les moins inégalitaires après transferts ;
- un déficit structurel qui s'accroît depuis des décennies, avec quelques années de répit dans la hausse mais jamais de réduction de la dette, tout au plus une stabilisation quand le déficit est momentanément réduit ;
- une charge de la dette qui recommence à croître rapidement avec la montée des taux d'intérêt (après les pics des années 1980 à 1990), même si la France reste un pays attractif pour les investisseurs internationaux et trouve sans difficulté à se financer ;

→ une insertion dans une économie mondialisée qui semble réduire les marges de manœuvre des gouvernements quant à leur gestion de leurs finances publiques et en particulier, de leur endettement.

Ces constats ont amené à identifier et traiter les six questions de controverses suivantes, résumées ci-après et pour lesquelles les termes détaillés de la controverse figurent dans les tableaux des arguments et leur synthèse.

1. Faut-il réduire la dette et le déficit ?

(voir la synthèse p. 86 et le tableau des arguments p. 101)

Les réponses à cette question reposent sur des diagnostics économiques divergents et des priorités politiques opposées.

Si le financement de l'économie par la dette constitue une voie communément acceptée et pertinente (notamment si elle a vocation à financer des investissements d'avenir), la situation actuelle des finances publiques françaises, résultat de 50 ans de déficits continus, sans ligne directrice visible, rend nécessaire un changement d'approche sur la maîtrise de la dette et du déficit publics.

Certains acteurs estiment nécessaire de réduire rapidement la dette et le déficit afin de préserver la crédibilité financière de l'État, voire sa souveraineté, et d'éviter une hausse durable des taux d'intérêt. Pour d'autres, l'urgence est relative : ils soulignent que la soutenabilité dépend surtout de la nature et de la trajectoire de la dette et de la croissance, et craignent qu'un ajustement budgétaire trop rapide ne pèse sur l'activité économique et la cohésion sociale.

2. Les dépenses actuelles de l'Etat et des collectivités territoriales sont-elles efficaces ?

(voir la synthèse p. 90 et le tableau des arguments p. 119)

Globalement, les dépenses jouent un rôle essentiel pour le fonctionnement des services publics, le soutien à l'économie et la cohésion sociale. Mais il y a lieu d'interroger leurs résultats économiques, sociaux et environnementaux. Les critères de l'efficacité font l'objet de débats récurrents que l'on retrouve dans le tableau de controverses.

Si la dépense publique française remplit efficacement plusieurs fonctions essentielles tant au niveau de l'Etat que des collectivités, l'atteinte des objectifs visés et leur cohérence restent inégales et plusieurs catégories de dépenses sont jugées inefficaces ou mal ciblées.

Une tension structurelle persiste entre des besoins d'investissement croissants (transition écologique, santé, éducation) et des dépenses contraintes qui laissent peu de marges de manœuvre. Ce n'est donc pas tant le niveau de dépense qui est en cause que sa capacité à être réorienté vers les priorités stratégiques.

3. Faut-il renforcer la progressivité du système fiscal ?

(voir la synthèse p. 92 et le tableau des arguments p. 135)

Cette question oppose des visions différentes des objectifs économiques et politiques de la fiscalité, dont la justice fiscale. Renforcer la progressivité est nécessaire pour réduire les inégalités et assurer une redistribution équitable. Un autre point de vue considère qu'une fiscalité trop progressive pourrait décourager l'investissement et le travail et nuire à la croissance économique. Ceci rend l'arbitrage complexe entre équité et efficacité, comme l'a montré le débat autour de la « *taxe Zucman* ».

Les nombreux enjeux à prendre en considération tels que le consentement à l'impôt, la cohésion sociale ou encore les impacts sur certaines activités économiques rendent le consensus difficile.

4. La protection sociale doit-elle continuer à être financée majoritairement par le travail ?

(voir la synthèse p. 95 et le tableau des arguments p. 157)

Le financement de la protection sociale par le travail suscite un débat récurrent qui révèle des visions divergentes de notre modèle social. Pour certains, ce mode de financement est juste et stable, assurant la solidarité entre actifs et retraités. A l'inverse, d'autres estiment qu'il alourdit excessivement le coût du travail et pèse sur la compétitivité et l'emploi, et qu'il serait préférable de diversifier davantage les ressources, notamment par l'impôt ou d'autres contributions.

La diversité des arguments tend néanmoins vers un constat : si les Français et les Françaises tiennent à leur modèle social, son financement n'est plus adapté aux réalités socio-économiques actuelles. L'enjeu n'est pas de supprimer le financement par cotisations, mais de l'articuler avec d'autres formes de prélèvements, plus larges, plus stables, et mieux répartis. En revanche, il n'y a pas de voie consensuelle sur l'orientation des réformes.

5. Peut-on financer le défi de la transition écologique ?

(voir la synthèse p. 97 et le tableau des arguments p. 174)

Sur cette question, le consensus est net : le financement de la transition écologique est possible et nécessaire et ce d'autant plus que la transition représente un investissement stratégique pour la compétitivité et la résilience économique, pour la souveraineté énergétique et alimentaire, et pour le bien-être et la santé des Français et des Françaises. Toutefois, l'ampleur des investissements à court terme crée un défi de financement. Sa soutenabilité et son acceptabilité dépendent étroitement de choix de financement, de priorisation et de gouvernance.

Le débat porte donc moins sur la faisabilité que sur la manière de conduire la transition, son rythme et l'articulation entre investissements publics, financements privés, sobriété et justice sociale.

6. La compétition internationale limite-t-elle les marges de manœuvre en matière de finances publiques ?

(voir la synthèse p. 99 et le tableau des arguments p. 196)

L'influence de la compétition internationale sur les finances publiques soulève un débat. D'un côté, certains considèrent que la concurrence mondiale limite fortement la capacité de la France à taxer ou à dépenser, sous peine de perdre en attractivité et en investissements. A l'inverse, d'autres estiment que les marges de manœuvre existent toujours et dépendent des choix économiques

et fiscaux, de la structure des dépenses et des priorités politiques.

Les arguments n'ont pas permis de tendre vers un diagnostic partagé : les vues restent opposées quant au poids des prélèvements obligatoires sur la compétitivité des entreprises et de l'économie en général et les risques de délocalisation d'activités nouvelles ou de patrimoine.

ASPECTS TRANSVERSAUX

L'analyse de ces six controverses met en lumière plusieurs enjeux transversaux qui traversent l'ensemble des questions abordées et façonnent les termes du débat sur les finances publiques.

En premier lieu, la **complexité technique** des finances publiques constitue un facteur central de controverse. La superposition des règles budgétaires nationales et européennes, la diversité des instruments fiscaux et sociaux, ainsi que la fragmentation des compétences entre l'État, la Sécurité sociale et les collectivités territoriales et les multiples transferts financiers entre ces différents niveaux, rendent les diagnostics difficiles à établir et les effets des réformes difficiles à évaluer clairement. Cette technicité nourrit des interprétations divergentes des mêmes données et complique l'évaluation des impacts réels des choix budgétaires et fiscaux. En particulier, les dépenses fiscales, qui s'élèvent à 85 milliards d'euros dans la loi de finances 2026, constituent une grande source de complexité et d'opacité qui soulève de nombreuses questions, y compris sur leur affectation finale et plus encore sur leurs impacts réels.

Par ailleurs, les débats sont marqués par la **complexité des phénomènes économiques** et des effets de rétroaction. Les mesures prises en matière de dépenses, de recettes ou d'endettement produisent des effets

différés, souvent interdépendants, sur la croissance, l'emploi, l'inflation, la compétitivité, la balance commerciale, les inégalités ou encore la soutenabilité de la dette qui peuvent contrecarrer leurs objectifs : par exemple, une réduction des dépenses entraîne un effet récessif qui provoque à son tour une réduction supplémentaire des recettes publiques. Ces interactions rendent incertaines les trajectoires de finances publiques et expliquent en partie les divergences d'appréciation sur le rythme, les modalités et l'ampleur des ajustements à conduire.

La **confiance des acteurs, financiers ou non, dans l'action publique** apparaît également comme un déterminant majeur de l'acceptation de l'effort de rééquilibrage des finances publiques. La capacité des pouvoirs publics à tenir leurs engagements, à rendre lisibles leurs choix et à démontrer l'efficacité des politiques menées conditionne l'acceptabilité sociale des réformes, qu'elles portent sur la réduction des dépenses, l'augmentation des prélèvements, la redistribution ou la réorientation des financements. La transparence et l'équité dans la répartition des efforts budgétaires paraissent des conditions d'acceptation de tout effort collectif. Les controverses révèlent ainsi un lien étroit entre soutenabilité financière et légitimité démocratique.

Les enjeux de cohésion sociale et générationnelle irriguent l'ensemble des débats. Les choix de finances publiques impliquent des arbitrages entre catégories sociales, territoires et générations, qu'il s'agisse de la répartition de l'effort budgétaire, du financement de la protection sociale ou de l'investissement dans la transition écologique : des actions prises au nom de la cohésion sociale de court terme accentuent souvent les risques de

conflit générationnel. La prise en compte de ces dimensions est essentielle pour garantir que les trajectoires retenues soient à la fois économiquement soutenables, socialement justes et durables dans le temps.

Enfin, cette étude met en lumière des divergences de fond sur ce qu'on appelle **équité, égalité, efficacité économique, justice**. Par exemple, l'aide aux entreprises paraît excessive à certains tandis que pour d'autres, ce niveau n'est que la compensation de prélèvements obligatoires élevés. Sur un autre sujet, beaucoup s'étonnent que la progressivité de l'impôt sur le revenu plafonne, puis diminue sur les 0,1 % des revenus fiscaux les plus élevés, tandis que d'autres soulignent que la part de l'impôt sur le revenu payé par les contribuables appartenant au dernier décile de revenus représente 70 % des recettes de l'impôt sur le revenu⁴.

CONCLUSION DE LA SYNTHÈSE

Les finances publiques reflètent les politiques publiques. Cette analyse de controverses met en évidence à la fois l'ampleur des défis auxquels sont confrontés les décideurs des finances publiques françaises et la diversité des réponses envisageables pour y faire face. Si des désaccords profonds subsistent sur plusieurs questions structurantes — en particulier s'agissant de l'efficacité de la dépense publique, de la

progressivité fiscale, du financement de la protection sociale ou des contraintes liées à la compétition internationale —, l'exercice a également permis d'identifier des points de convergence significatifs.

Un consensus s'est dégagé autour de la nécessité actuelle d'un changement d'approche sur la maîtrise de la dette et du déficit publics, ainsi que du caractère possible et nécessaire du financement de la transition écologique. Il constitue un socle commun à partir duquel le débat peut désormais se déplacer vers les modalités concrètes de l'action publique. Dans un contexte marqué par la complexité technique, les incertitudes économiques et l'effritement de la cohésion sociale et générationnelle, cette analyse de controverses n'a pas vocation à trancher, mais à éclairer les choix collectifs :

Pour les décideurs publics, elle répertorie en six chapitres les nombreux arguments qui structurent les débats sur les sujets tels que la justice fiscale (progressivité de l'impôt) ou le financement de notre modèle social ou encore celui de la transition écologique.

Pour les citoyennes et les citoyens, cette analyse de controverses riche en éléments de clarification sur la mécanique budgétaire, les causes des déséquilibres et les réformes à envisager, contribue à une meilleure appropriation de ces sujets.

⁴ CPO - Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus, rapport particulier n°2. La progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques- 2024

Pour le CESE, elle ouvre la voie à de futurs travaux. Certains, se situant dans le prolongement d'avis passés, auront vocation à en approfondir certains aspects, en lien par exemple avec l'avis de référence sur le financement de la transition écologique⁵, la fiscalité locale⁶ ou encore l'évitement fiscal⁷. D'autres travaux, nouveaux, pourront s'appuyer sur

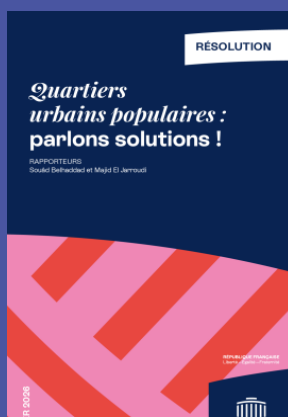
les bases proposées ici : la démographie et son impact sur le modèle social et de nombreuses autres politiques publiques ; la justice sociale et la fiscalité de la transmission ; les liens entre cotisations sociales, financement de notre modèle social et compétitivité des entreprises ; etc.

5 Avis du CESE « *Financer notre stratégie énergie-climat : donnons-nous les moyens de nos engagements* », Julia Grimault, 2022

6 Avis du CESE « *Pour une réforme globale de la fiscalité locale* », Jean-Karl Deschamps et Didier Gardinal, 2018

7 Avis du CESE « *Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale* », Antoine Dulin, 2016

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

eceese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411260007-000226 - Dépôt légal : février 2026 • Crédit photo : Dicom



ecese.fr

9, place d'Éléna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



**PREMIER
MINISTRE**

Direction de l'information
légale et administrative

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Les éditions des
Journaux officiels

N° 41126-0007

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-185007-1



9 782111 850071