

## SAISINE

### « FINANCES PUBLIQUES : ÉTAT DES LIEUX ET ANALYSE DE CONTROVERSES »

(Décision du Bureau du 29 avril 2025 – NS251810)

#### Contexte

Dans un contexte de croissance économique atone et de fort endettement public et privé, la France fait face à de nombreux défis sur fond de désordre économique et géopolitique mondial. S’y ajoutent les besoins d’investissements nécessaires pour l’avenir (transitions écologiques, énergétique et numérique, santé publique, défense, services publics, etc.), essentiels pour transformer nos modèles de production et de consommation tout en respectant les limites planétaires.

Dans ce contexte, la commission de l’économie et des finances souhaite s’emparer de la question des finances publiques de façon globale, au-delà des précédents travaux que le CESE a réalisé dans un passé plus ou moins récent (RAEF 2014, avis « *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale* », avis « *Les mécanismes d’évitement fiscal et leurs impacts sur le consentement à l’impôt et la cohésion sociale* »<sup>1</sup>). Sur la gestion de l’endettement, le RAEF 2024 a notamment consacré un chapitre à « *La dette publique en France : poison ? remède ? La nécessité d’un débat démocratique* »<sup>2</sup>. Enfin la commission prépare chaque année une contribution au plan budgétaire et structurel à moyen terme de la France -PSMT- (ex-plan national de réforme, PNR).

#### Objectif

Avec cette saisine, la commission propose d’aborder le sujet des finances publiques de façon globale (fiscalité, dépenses publiques, gestion de l’endettement) et sur longue période. Elle s’attachera davantage à une approche qualitative avec une prise de hauteur : quels sont les besoins de la société, comment les finances publiques peuvent y répondre, comment la société s’organise pour choisir les priorités afférentes à ces enjeux ?

Compte-tenu de la complexité technique, des enjeux à multiples ramifications et du caractère controversé de certains aspects des finances publiques, la commission se propose d’organiser les travaux en plusieurs étapes, notamment un état des lieux et une analyse de controverses autour de l’adéquation des besoins et des ressources mobilisées.

#### État des lieux et périmètre

Cette partie retracera l’évolution de la répartition de la dépense et des recettes sur longue période, la forte détérioration de ces dernières années et le cadre européen. Une analyse des causes, liées à la fois à

---

<sup>1</sup> [Rapport annuel sur l'état de la France en 2014 | Le Conseil économique social et environnemental](#)  
[Les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale | Le Conseil économique social et environnemental](#)  
[Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale | Le Conseil économique social et environnemental](#)

<sup>2</sup> [Sortir de la crise démocratique – Rapport annuel sur l'état de la France en 2024 \(RAEF\) | Le Conseil économique social et environnemental](#)

des choix nationaux et à des chocs extérieurs, sera complétée par les mesures prises tant au niveau européen que national pour tendre vers un meilleur équilibre. De plus, cette partie abordera les questions d'évaluation et d'études d'impact, nécessaires pour informer la formulation des politiques publiques et améliorer l'efficacité de la dépense publique.

Il est proposé de choisir un périmètre large<sup>3</sup> couvrant, au-delà du budget de l'État *stricto sensu*, les finances publiques locales et le financement de notre modèle social (santé, retraites).

Enfin, cet état des lieux sera enrichi d'une dimension européenne et d'une comparaison internationale.

Cette étape doit permettre d'améliorer la qualité et la pertinence des questions qui seront retenues dans l'étape suivante.

### Analyse de controverses

Cette méthode permet de mettre à plat et objectiver les arguments pour et contre sur des questions faisant l'objet de controverses. La commission se basera sur l'étude éponyme du CESE<sup>4</sup> ainsi que sur les récents exercices d'analyse de controverses et les leçons qui ont pu en être tirées : place du nucléaire dans le mix énergétique<sup>5</sup>, croissance vs. décroissance<sup>6</sup>, IA et emploi<sup>7</sup>. Chaque argument apporté en appui des réponses aux questions doit être sourcé et l'auteur identifié. Dans tous les cas, une posture de « neutralité active » sera privilégiée.

Cette méthode requiert dans un premier temps de choisir un certain nombre de questions de controverses, posées de sorte que la réponse puisse être « oui, parce que... » ou « non, parce que... ». Il conviendra de distinguer les questions relatives aux objectifs de celles relatives aux moyens.

Les questions pourront porter par exemple sur les besoins prioritaires (en prenant comme référence, par exemple, les objectifs de développement durable), les services publics, les sources et instruments de financement, les modalités de l'équilibre (économies, recettes, etc.), le traitement de la dette publique ou encore la justice fiscale.

### Organisation et calendrier

Ces deux phases (état des lieux, analyse de controverses) s'étaleront entre le deuxième trimestre 2025 et le début du premier trimestre 2026.

Le calendrier prévisionnel pourrait prendre la forme suivante : dans un premier temps (jusqu'à septembre), la commission organisera des auditions pour préparer l'état des lieux. Puis, elle mènera l'analyse de controverses avec, si besoin, des auditions complémentaires.

---

<sup>3</sup> Principaux impôts (impôts directs et indirects, sur les ménages, sur les entreprises, impôts locaux), les dépenses fiscales, les crédits d'impôt, les cotisations sociales, les différentes taxes et le manque à gagner découlant de l'évitement fiscal

<sup>4</sup> [2020\\_25\\_meth\\_analyse\\_controverses\\_cese.pdf](#)

<sup>5</sup> [Quelle place pour le nucléaire dans le mix énergétique français ? | Le Conseil économique social et environnemental](#) ; exemple de question : à l'horizon 2050, un mix décarboné sans nucléaire est-il possible ?

<sup>6</sup> [Transition écologique : croissance vs décroissance : de quoi parle-t-on ? \(analyse de controverses\) | Le Conseil économique social et environnemental](#) ; exemple de question : la croissance du PIB est-elle compatible avec les limites planétaires ?

<sup>7</sup> [Pour une intelligence artificielle au service de l'intérêt général | Le Conseil économique social et environnemental](#) ; exemple de question : l'intelligence artificielle aura-t-elle des impacts positifs sur l'emploi ?

La commission s'attachera à coordonner ses travaux avec ceux de la commission « avis transverse ». En particulier, elle pourrait proposer quelques questions relatives aux finances publiques dans le cadre de la modalité de participation citoyenne prévue ou encore proposer des points de repères susceptibles d'enrichir les scénarios que la commission « avis transverse » préparera.

Le tout composera une étude qui pourra, le cas échéant à l'issue de l'analyse de controverse et si la commission l'estime pertinent, être transmise au Bureau pour demander sa transformation, en tout ou partie, en projet d'avis.

Pour assurer une meilleure participation, il est proposé que les débats autour des questions de controverses aient lieu durant les réunions de la commission et non en sous-groupes qui se réuniraient en dehors des créneaux de la commission comme cela s'est fait dans les précédents exercices d'analyse de controverses.

Au cours de sa réunion du mardi 29 avril 2025, le Bureau a décidé de confier à la commission économie et finances la préparation d'une étude qui pourrait faire l'objet d'une présentation en séance plénière dans le courant du mois de janvier 2026.