

Octobre 2024

Budget de l'État . décryptage et propositions

Sommaire

Introduction | 3

Budget de l'état : un véritable choix de société
La construction du budget de l'état

1| Payer des impôts, c'est financer le bien commun | 5

Financer les services publics
Garantir la solidarité
Investir pour l'avenir

2| Pourquoi les impôts sont-ils impopulaires ? | 10

À qui profite les baisses d'impôts ?
Des collectivités locales étranglées
Des services publics dégradés

3| La question de la dette | 13

Comptes publics plombés par les baisses d'impôts
Dettes publique / dette privée
La dette publique est-elle hors de contrôle ?
Un coût d'endettement maîtrisé
Qui détient la dette ?

4| Une réforme fiscale s'impose | 17

Annexes |

La dette publique kesako | 23
Le pacte de stabilité | 25
Les collectivités locales | 26

Budget de l'État . un véritable choix de société

Le budget de l'État et celui de la Sécurité sociale sont débattus chaque automne au parlement dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS). Il ne s'agit **pas seulement d'une affaire de chiffres** et de technique budgétaire.

La construction de ces budgets est avant tout un acte politique majeur, qui façonne notre société et impacte directement la vie des travailleur·ses et de la population.

Cette année, le contexte inédit issu des élections législatives ouvre une fenêtre d'opportunité pour aller au-delà d'un simple combat des mesures d'austérité habituelles. Le débat budgétaire qui s'annonce doit être l'occasion **d'explorer des alternatives, centrées sur l'affrontement capital/travail, pour plus de justice fiscale et sociale**, avec le soutien aux plus vulnérables, loin des logiques de coupes systématiques.

La nomination de Michel Barnier, issu d'un parti ayant recueilli moins de 5 % des suffrages, au poste de Premier ministre, laisse peu de doutes sur les orientations du nouveau gouvernement. Il s'inscrit dans les pas de son prédécesseur. **La ligne de conduite est de plafonner les dépenses notamment dans l'éducation, la justice, le travail et l'emploi** ou encore l'agriculture. Le discours alarmiste sur la dette et le déficit sert à justifier les politiques d'austérité.

Pourtant, **l'austérité n'est pas une fatalité**. Ce discours de la peur peut être facilement déconstruit. Ce choix politique vise à protéger les intérêts des plus riches et des grandes entreprises, tout en sacrifiant la réponse aux besoins fondamentaux de la population. Avec un gouvernement dont la survie repose sur des négociations précaires avec le Rassemblement national, il est essentiel de **se préparer à défendre nos exigences et nos propositions**.

La CGT porte un discours simple et accessible, capable d'expliquer clairement en quoi le progrès social et la bifurcation écologique sont possibles avec une réelle planification, une augmentation et une réorientation des recettes budgétaires au service de l'intérêt général.

Construction du budget de l'État

ÉLABORATION DU BUDGET



mars à sept.

Les services du ministère de l'Économie et le gouvernement prévoient les recettes et dépenses selon les prévisions de croissance, les priorités et les objectifs politiques.



ADOPTION DU BUDGET

avant le 31 déc.

Le Projet de loi de finance est approuvé par vote des député·es ou usage du 49.3.

PRÉSENTATION DEVANT LES PARLEMENTAIRES¹



oct/nov

Le gouvernement présente son Projet de loi de finance à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il est examiné en commission des finances, puis s'ouvre le débat parlementaire où des amendements sont proposés².

MISE EN ŒUVRE



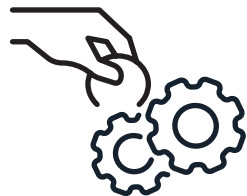
à partir de janvier

Mise en œuvre du budget de l'État dans les différents ministères.

¹ | Assemblée nationale et Sénat

² | Il n'est pas possible de supprimer des ressources et les nouvelles dépenses doivent être compensées par une autre recette

**Payer
des impôts,
c'est financer
le bien commun**



Payer les impôts, c'est financer le bien commun



Les dépenses publiques ne sont pas un fardeau, elles sont le reflet de nos choix collectifs pour construire une société plus juste et solidaire. Réduire les dépenses publiques ne crée pas de richesses. Au contraire, cela affaiblit notre modèle social et augmente les inégalités. Investir dans les services publics, c'est investir dans l'avenir en assurant une éducation de qualité, un accès aux soins, et en soutenant l'économie locale.

Recettes fiscales nettes totales en 2024

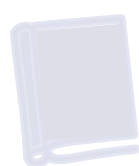




Financer les services publics

Chaque euro versé permet de financer des services publics essentiels : écoles, hôpitaux, infrastructures, sécurité, justice... Ces services publics profitent à l'ensemble de la population, indépendamment des niveaux de revenu.

Coûts réels des services publics financés par l'État¹



7 257 €

dépenses annuelles par élève
scolarisé·e dans une école
élémentaire



1 043 €

coût moyen d'une intervention
des pompiers
(hors investissement)



10 270 €

dépenses par étudiant·e
pour une année universitaire



120 000 €

coût de l'entretien d'un kilomètre
d'une route nationale non
concédée



63 810 €

Coût moyen d'entretien
d'un kilomètre de voie ferrée



60 000 000 €

prix d'un canadair (modèle DHC-515)
pour lutter contre les incendies

¹ | Sources : <https://www.economie.gouv.fr/aqsmi/comment-sont-utilises-mes-impots> et www.senat.fr/rap/r22-838/r22-838-syn.pdf



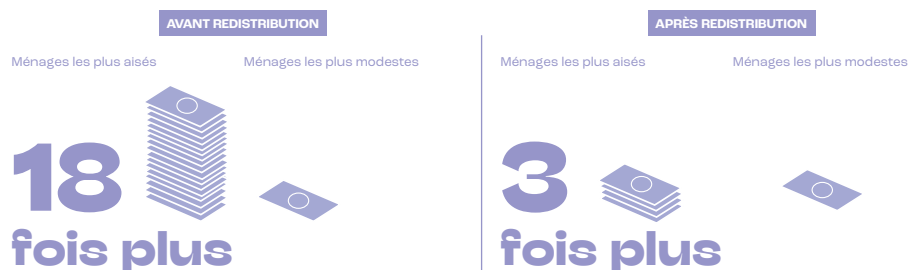
Garantir la solidarité

Les impôts **contribuent à compenser les inégalités de revenus**¹. Les personnes aux revenus plus élevés paient une part plus importante, ce qui permet de financer des aides et des services pour les personnes les plus vulnérables.

En plus de **réduire les inégalités** entre les plus riches et les plus pauvres, **la majorité des Français-es bénéficie du système de redistribution**, souligne une nouvelle étude de l'Insee. La redistribution élargie, incluant l'ensemble des transferts monétaires et les services publics, améliore le niveau de vie de 57 % de la population.

57 %
des Français-es
bénéficie
de la redistribution
de richesse plus
qu'elles et ils n'y
contribuent¹

Réduction des écarts de revenus



Les 10 % des ménages les plus aisés ont un revenu 18 fois plus élevé que les ménages les plus modestes, après redistribution, l'écart de richesse est divisé par six.

	Ensemble de la population	Membres des ménages bénéficiaires de minima sociaux	Membres des ménages bénéficiaires du RSA
Avant transferts sociaux	1930	330	150
Après transferts sociaux ²	1770	940	860
Revenu disponible après dépenses contraintes ³	1070	530	470

Les transferts sociaux augmentent d'environ 600 € le niveau de vie médian des bénéficiaires de minima sociaux^{4&5}

1 | www.insee.fr/fr/statistiques/7669723

2 | Après versement des minima sociaux, de la prime d'activité, des aides au logement, des prestations familiales et paiement des impôts directs

3 | Logement, remboursement des emprunts, assurances, abonnements, frais scolaires et universitaires et redevance audiovisuelle

4 | Allocations aux adultes handicapés (AAH), allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation spécifique annuelle (ASA), revenu de solidarité active (RSA) et minimum vieillesse

5 | Données 2018 – Revenu mensuel médian par unité de consommation – en euros



Investir pour l'avenir

Les impôts financent également les investissements publics qui stimulent l'économie, créent des emplois et soutiennent l'innovation. Les infrastructures financées par les impôts, comme les routes et les réseaux d'énergie, sont essentielles pour les entreprises et les particuliers.

Exemples d'investissements financés par l'État

3,3 milliards

d'euros de participation de l'État (sur dix ans) pour l'installation du très haut débit sur tout le territoire¹

2,7 milliards

d'euros alloués à la rénovation énergétique des logements²

3,8 milliards

d'euros investis entre 2019 et 2022 pour la rénovation des bâtiments publics. Soit l'économie de la consommation d'énergie domestique d'une ville de 200 000 habitant·es³

1,2 milliard

d'euros dédiés au nucléaire et au développement des énergies renouvelables, en particulier pour les parcs éoliens en mer⁴

13 milliards

d'euros pour financer le plan France 2030 (soutien à l'innovation, la recherche et développement pour l'environnement, la santé, et les nouvelles technologies)⁵

1 | www.economie.gouv.fr/plan-france-tres-haut-debit-garantir-acces-internet-performant-territoire

2 | Agence nationale de l'habitat - ANAH

3 | www.economie.gouv.fr/renovation-energetique-batiments-etat-point-etape

4 | www.economie.gouv.fr/france-2030-plan-ambitieux-nucleaire-demain

5 | www.vie-publique.fr/en-bref/281905-plan-france-2030-sur-linnovation-34-milliards-deuros-investis

Pourquoi les impôts sont-ils impopulaires ?



Pourquoi les impôts sont-ils impopulaires ?

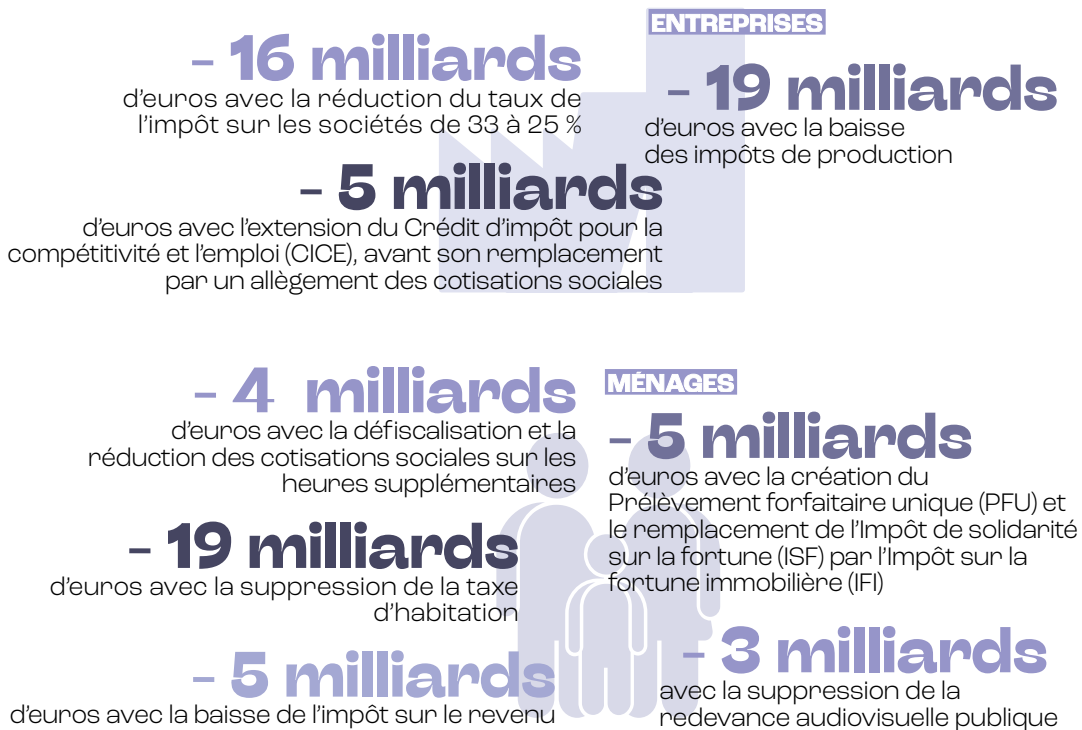


Beaucoup estiment à juste titre que le **système fiscal actuel est inéquitable**, avec des grandes entreprises et les plus riches bénéficiant de mesures fiscales avantageuses ou pratiquant l'évasion fiscale. Ainsi, les contribuables moyen-nes se voient supporter une part disproportionnée de la charge fiscale. D'autant qu'au fil des années, la pression fiscale a augmenté, ce qui pèse sur les ménages et les petites entreprises, en particulier dans un contexte de stagnation des salaires et d'inflation. Il existe un sentiment général que l'argent des impôts n'est pas toujours bien utilisé et que la transparence et l'efficacité ne sont pas au rendez-vous.

À qui ont profité les baisses d'impôts ?

Depuis 2017, les réductions d'impôts se sont multipliées. **Le manque à gagner pour l'État s'élevait à 76 milliards d'euros**¹. Les entreprises, au nom de la compétitivité, ont été particulièrement bien servies. Pourtant, non seulement le niveau de fiscalité n'est pas le principal déterminant de la compétitivité, mais les entreprises en ont bénéficié indépendamment de leur productivité². Au-delà de la suppression de la redevance audiovisuelle et de la taxe d'habitation, ce sont les ménages les plus aisés qui ont bénéficié le plus de la générosité du chef de l'État. Le niveau de vie des 0,1 % de Français-es les plus riches a augmenté de 2,1 % du fait de la suppression de l'ISF et de 3,8 % du fait de l'instauration de la flat tax³. L'allègement en milieu de barème de l'impôt sur le revenu a également permis une hausse du revenu disponible des 50 % des ménages les plus aisés.

Coût des mesures fiscales



¹ www.atterres.org/la-dette-un-pretexte-pour-proner-la-baisse-des-dependances-publiques-ou-le-retour-du-fetichisme-budgetaire/

² www.ipp.eu/actualites/resultats-les-impacts-du-budget-2022-sur-les-entreprises/

³ www.ipp.eu/actualites/resultats-les-impacts-du-budget-2022-sur-les-menages/



Les cadeaux fiscaux étranglent les collectivités locales

Le financement direct des collectivités locales représente environ **60 à 70 milliards d'euros par an**. Cela correspond à 15 % du budget total de l'État. Les évolutions budgétaires et fiscales ont conduit à une **centralisation accrue des ressources fiscales et à une dégradation du consentement à l'impôt des citoyen-nes**.

La suppression de plusieurs impôts locaux¹, telles la taxe d'habitation et une partie de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), **a entraîné une réduction de 53 milliards d'euros des recettes**

- 53 milliards
d'euros de recettes pour les collectivités locales

pour les collectivités locales, partiellement compensées par l'État mais de manière insuffisante. Par exemple, **il manque près d'un milliard d'euros de compensation annuelle pour la taxe d'habitation**, en plus de 750 millions d'euros de pertes sur la CVAE. Cette centralisation a affaibli l'autonomie financière des collectivités locales et a alimenté le déficit de l'État, tout en augmentant la dette publique.

En 2023, les impôts locaux des ménages avaient diminué de 18,4 % par rapport à 2017, ce qui a non seulement réduit les capacités d'action des collectivités et dégradé les services publics, mais aussi contribué à l'augmentation du déficit de l'État (selon l'Association des maires de France).

Dégradation des services publics

Depuis trop longtemps, faute de financement, les services publics manquent de moyens et de personnel, qu'il s'agisse des écoles, des hôpitaux ou des collectivités locales. **Les services rendus à la population sont en constante détérioration quand ils ne sont pas totalement supprimés**.

Exemples des conséquences des mesures d'austérité



1/ voir annexe sur les collectivités locales

2/ entre 2017 et 2021 - DREES

3/ entre 2017 et 2022 - OCDE

4/ entre 2017 et 2023, en raison notamment d'un sous-effectif chronique et d'une charge de travail accrue pour les magistrats et les greffiers.

5/ entre 2017 et 2023

La question de la dette publique





Les comptes publics plombés par les baisses d'impôts

Le montant de la dette publique est passé de 2 281 milliards d'euros en 2017 à 3 200 milliards en 2024. Cette hausse s'explique, en partie, par les dépenses engagées par l'État lors des crises économiques récentes (crise sanitaire Covid et crise énergétique, avec la mise en place des boucliers tarifaires pour limiter l'impact de la hausse des prix de l'énergie).

+ 1 000 milliards
d'euros de dettes publiques depuis 2017

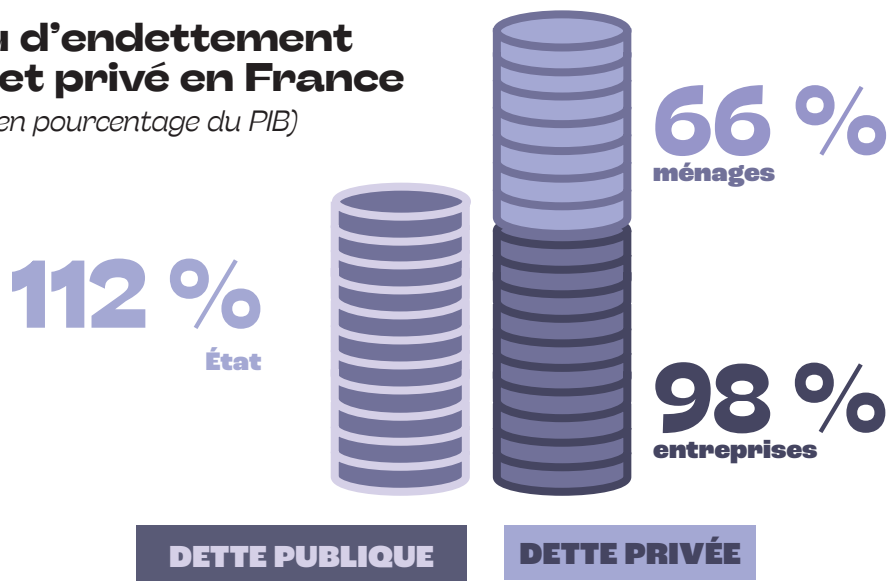
- 62 milliards
d'euros de manque à gagner pour les caisses de l'État en 2023, soit 2,2 points de PIB, en raison des baisses d'impôts¹

Mais la hausse de la dette publique française s'explique principalement par la politique de l'offre menée sous Emmanuel Macron caractérisée par des baisses d'impôts bénéficiant principalement aux entreprises et aux ménages aisés. Cette stratégie visait à stimuler la croissance économique, mais ses effets ont été limités. Les réductions d'impôts ont surtout diminué les recettes fiscales, aggravant le déficit et la dette publique.

Dette publique/ dette privée

L'endettement privé, notamment celui des entreprises et des ménages, surpasse la dette publique. Or, l'endettement privé est bien plus risqué. Il dépend des revenus instables des ménages et des entreprises. En clair, une entreprise peut faire faillite. En cas de défaillance, cela peut provoquer des faillites en chaîne, comme lors de la crise de 2008, tandis que l'État peut ajuster ses impôts, rééchelonner sa dette, ou même émettre de la monnaie pour éviter le défaut. En France, les effets de cette vulnérabilité sont déjà visibles.

Niveau d'endettement public et privé en France 2022² (en pourcentage du PIB)



¹ | Rapport de la Cour des comptes 2024

² | Source: www.insee.fr/fr/statistiques/3281639?sommaire=3281778#graphique-figure1



La dette publique est-elle hors de contrôle ?

Cette explosion de la dette serait « insoutenable ». Au nom de la maîtrise des comptes publics, un plan d'austérité drastique, s'étalant sur une dizaine d'années, serait indispensable. Mais **il n'existe aucune norme économique objective qui fixerait un maximum d'endettement public.**

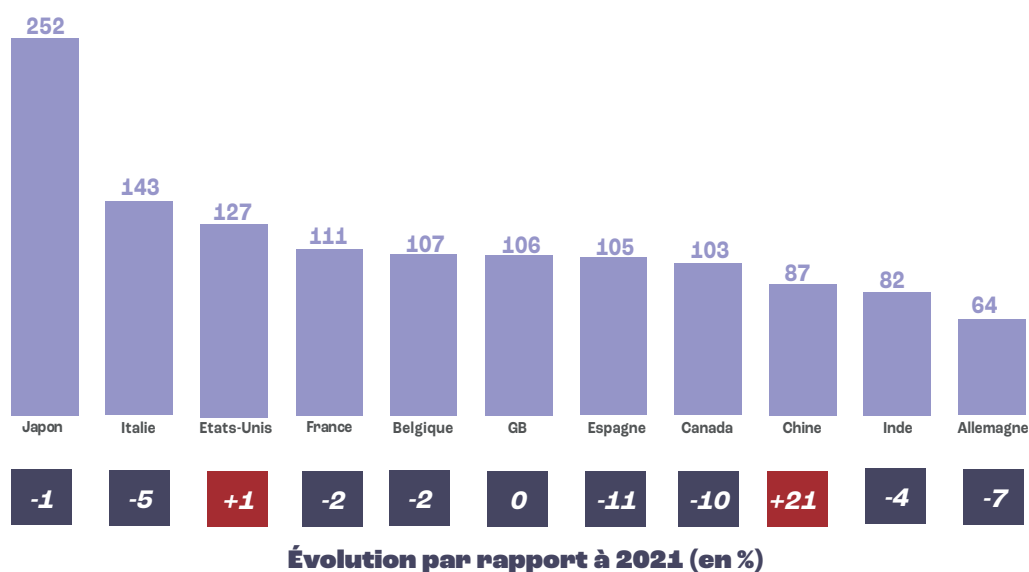
Le ratio dette publique / PIB est le principal indicateur utilisé pour évaluer le poids de la dette publique et son évolution. Ce dernier a augmenté dans des proportions importantes depuis une cinquantaine d'années. Il était d'environ 20 % en 1978, pour dépasser 110 % du PIB aujourd'hui. Mais **cet indicateur est réducteur et trompeur.** Ce ratio comporte un numérateur et un dénominateur. Donc si la croissance économique était plus importante, ce ratio baisserait mécaniquement.

Il n'y a strictement **aucun principe économique fondant un niveau maximal soutenable de la dette publique.** Dire qu'à partir de 125 % de dette publique les taux d'intérêt s'envoleraient n'a strictement aucun sens ! Ce qui compte en réalité, c'est la charge de la dette (les intérêts des emprunts) rapportée au PIB.

Le vrai problème est le risque d'effet « boule de neige » de la dette. Il s'agit de **s'endetter pour rembourser les intérêts des emprunts antérieurs.** Cet effet ne se produit que si les taux d'intérêt sont supérieurs au taux de croissance des richesses créées (y compris inflation).

Évolution des dettes publiques

Niveau de la dette publique exprimée en % du PIB dans une sélection de pays en 2024¹ et évolution sur trois ans.



¹ | Prévisions pour 2024 en date d'octobre 2023, sauf pour la France : données de mars 2024 - Source : FMI



Un certain niveau d'endettement public est nécessaire. Dans une économie capitaliste, **l'endettement constitue une anticipation d'une création de richesse**: le prêteur avance des fonds en gagant son prêt sur les richesses que son prêt permettra de créer; c'est vrai pour une entreprise, un ménage, mais aussi l'État ou une collectivité locale. S'agissant du secteur public, cet endettement permettra de distribuer du pouvoir d'achat dans l'économie, de développer des services publics utiles, de financer des investissements notamment pour faire face aux changements climatiques, donc d'augmenter le potentiel de croissance de l'économie et tendre vers le plein-emploi.

Le coût d'endettement de l'État est maîtrisé

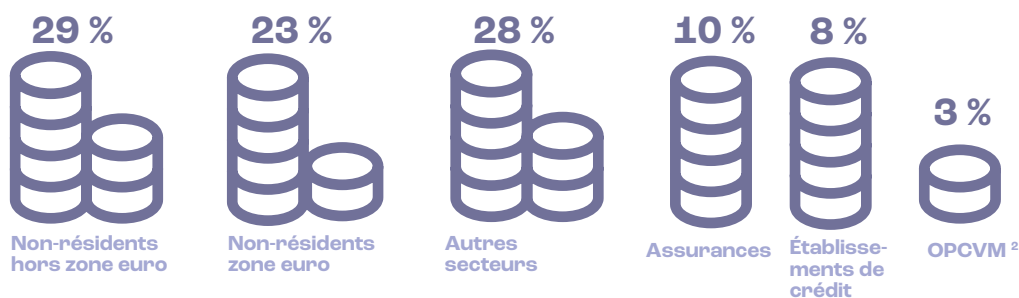
Pour éviter l'effet « boule de neige de la dette », le coût d'endettement de l'État doit être inférieur à la croissance économique en valeur (y compris inflation). Celle-ci s'élève à environ 3 % (1 % de croissance – ce qui est très faible – et 2 % d'inflation).

Cette soutenabilité de la dette ne se mesure pas à partir des taux des derniers emprunts réalisés (qui restent modérés: 2,92 % à dix ans et 2,48 % à cinq ans ces derniers jours), mais à partir du taux moyen de la dette, beaucoup plus faible (moins de 2 %) car la France s'est longtemps endettée à des taux négatifs. **Dans le cas de la France, l'effet boule de neige ne se produit pas aujourd'hui.** Notons que si la croissance était plus élevée (par exemple 2 %), la France pourrait s'endetter à des taux beaucoup plus élevés. Il n'y aurait aucun problème. En revanche, avec une croissance nulle, l'endettement serait beaucoup plus difficile à financer.

Qui détient la dette publique ?

L'argent emprunté pour financer le déficit public¹ provient des marchés financiers. Derrière le terme « marchés financiers » se trouvent des institutions bien réelles. Il s'agit de fonds de pension (par exemple Blackrock) ou des gestionnaires financiers (Amundi, filiale commune du Crédit lyonnais, de la Société générale et du Crédit agricole). Elles partagent toutes la même vision libérale du fonctionnement de l'économie. En 2023, plus de la moitié de la dette de la France est détenue à l'étranger. C'est plutôt une marque de confiance des marchés internationaux dans la dette française. Celle-ci reste l'un des placements financiers les plus sûrs au monde. Ces institutions recherchent avant tout la sécurité garantie par l'État français. Si elles ne sont pas concernées par la situation de l'économie française, elles peuvent s'inquiéter du contexte politique.

Qui détient la dette publique de la France ?



¹ | Voir Annexe « dette publique kesako ? »

² | Organismes de placement collectif en valeurs mobilière – par exemple fonds d'investissement, fonds de pension

Une réforme fiscale pour plus d'égalité



Une réforme fiscale pour plus d'égalité



Pour la CGT, il faut **revoir l'ensemble du système fiscal pour permettre le financement de politiques utiles à toutes et tous et pour rendre la contribution de chacun plus juste**. Par exemple, aujourd'hui, la plupart des revenus du travail sont soumis à l'impôt, alors que 80 % des revenus du capital (actions, obligations...) y échappent en grande partie. Ce décalage a creusé les inégalités et fragilisé nos finances publiques.

C'est pourquoi la CGT propose de **remettre en avant l'impôt progressif**, ou encore de **revoir l'impôt sur les sociétés** en incitant les entreprises à investir dans des choses concrètes comme la création d'emplois, la formation professionnelle, les augmentations de salaires, la transition écologique ou encore la recherche, plutôt que d'encourager la distribution de dividendes.

Pour Emmanuel Macron et son Gouvernement, malgré quelques annonces d'inflexions, **leur choix politique ne profitera qu'à une minorité, sans un mouvement social de plus grande ampleur**. Ils persistent dans la « politique de l'offrne », en se contentant de quelques ajustements fiscaux ciblant les plus riches et les multinationales, tout en **rejetant toute réforme fiscale ambitieuse pour assurer une véritable justice fiscale**. De plus, face au poids de la dette publique, ils priorisent le renforcement de l'austérité.

+ 1 %
du salaire indiciaire
des fonctionnaires,
c'est 2,1 milliards
d'euros, soit 2 % des
aides publiques aux
entreprises.

Une réforme fiscale pour plus d'égalité



La CGT s'oppose à la poursuite des orientations régressives de ce gouvernement et porte des orientations alternatives pour le budget 2025.

S'attaquer aux inégalités et dégager de nouvelles recettes

La CGT propose une réforme globale et cohérente de la fiscalité pour faire contribuer davantage ceux qui ont plus de moyens en étant progressive et intégrant les enjeux environnementaux.

+ 12 milliards
d'euros en augmentant
la progressivité de l'impôt sur le
revenu

- 8 milliards
d'euros en réduisant le poids de la
TVA et en supprimant la TVA sur les
produits de première nécessité

+ 2,2 milliards
d'euros environ grâce à la
suppression de la flat tax (ou
prélèvement forfaitaire unique)
sur les revenus du capital¹.

+ 8 milliards
d'euros (jusqu'à) avec la création
d'une taxe sur les superprofits des
grandes entreprises

+ 1 milliard
d'euros avec la création d'une taxe
sur les rachats d'actions à 1 %²

+ 2 milliards
d'euros en réformant la fiscalité sur
les successions et donations

+ 20 milliards
d'euros la première année en
conditionnant les aides publiques
avec un impôt sur les sociétés
modulé en fonction des politiques
menées par les entreprises en
matière d'emploi, de salaires,
d'égalité, de lutte contre les
discriminations, d'environnement

+ 8 milliards
d'euros en établissant un impôt sur
la fortune à l'assiette élargie et au
barème progressif

¹ | Celle-ci est particulièrement injuste car elle supprime toute progressivité au profit des très hauts revenus et génère une différence de taxation entre les natures de revenus (taxation inférieure pour les revenus du capital par rapport aux salaires notamment).

² | Ce qui permettrait de freiner cette pratique qui ne sert qu'à enrichir les actionnaires au détriment de l'investissement productif.



Créer une taxe sur les transactions financières. La construction d'une fiscalité internationale redistributive et juste est indispensable. Ce dispositif viserait l'ensemble des transactions à des taux suffisamment élevés pour permettre un renforcement des moyens de financement public.

Renforcer et élargir la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) en conditionnant rigoureusement les réductions ou exonérations à l'adaptation de l'outil industriel. La TGAP vise à inciter les industriels à modifier leur processus de production. Elle a déjà montré son efficacité par le passé. Elle doit prendre une place centrale dans la fiscalité écologique incitative en lieu et place des taxes à la consommation qui frappent les consommateurs captifs des processus de production qu'elles et ils ne maîtrisent pas.

Construire le financement des collectivités locales autour d'un panier d'impôts : instaurer un impôt local sur les entreprises prenant en compte la valeur locative foncière et la valeur locative des équipements et biens mobiliers, instaurer une taxation des actifs financiers des entreprises, réformer le calcul de l'impôt foncier en fonction du coefficient d'occupation des sols et de leur nature (terres agricoles, friches, espace naturel, urbanisation antérieure...).

Amplifier la lutte contre la fraude fiscale

Renforcer les moyens et les effectifs permettrait de dégager 5 milliards d'euros la première année, puis 10 milliards l'année suivante pour atteindre 15 milliards d'euros à terme¹.

Réorienter les dépenses publiques

La France compte 467 « niches fiscales » pour un coût évalué à 81,3 milliards en 2023. Celles-ci doivent être conditionnées à leur efficacité économique et contrôlées. Par exemple, le Crédit d'impôt recherche coûte 7 milliards d'euros par an. 28 groupes bénéficient d'un tiers des créances. 5 % des bénéficiaires sont contrôlés chaque année.

Les **aides publiques** représentent environ 200 milliards d'euros, soit le tiers du budget de l'État. Interroger leur efficacité est une question déterminante afin de réorienter les recettes budgétaires au service de la justice sociale et environnementale.

Autres propositions :

- **réorienter les aides aux activités carbonées**, notamment impliquant les énergies fossiles, vers des activités non polluantes (67 milliards) ;
- **réduire massivement les dépenses militaires** (50 milliards) ;
- **évaluer les exonérations et crédits d'impôt** dont bénéficient entreprises et particuliers et supprimer ceux qui seront jugés inutiles (200 milliards) ;
- **mettre fin à toutes les dispositions fiscales favorisant la financiarisation de l'économie.**

¹ | Malgré les suppressions massives de poste à la DGFIP et aux douanes ces dernières années, 3 000 supplémentaires sont prévues d'ici 2027



Créer un pôle financier public

Ce pôle financier public reposerait sur **la mise en réseau d'un ensemble d'institutions financières de statut public et semi-public** exerçant des missions de service public et d'intérêt général. Il serait placé sous contrôle public et social : responsables des établissements, élu·es (nationaux·les et locaux·les), représentant·es de la société civile (salarié·es, associations).

La question du financement étant cruciale pour un autre type de croissance au service du plein-emploi solidaire et du développement humain durable, **le pôle financier public pourrait jouer un rôle important au service de ces objectifs :**

- en répondant à des besoins sociaux fondamentaux comme le logement, la santé... ;
- en finançant des grands projets de développement des services publics, par exemple dans le domaine des mobilités : transports terrestres, notamment ferroviaires, fluviaux et maritimes ;
- en permettant de financer la relance d'une nouvelle politique industrielle ;
- en soutenant l'aménagement et le développement solidaire des territoires ;
- en soutenant des actions en faveur du développement durable ;
- en présentant une alternative à des montages financiers comme les LBO (Leveraged Buy Out) dont l'un des objectifs est la prise de contrôle d'une entreprise dans un but spéculatif.

Tout cela dans le but de donner **la priorité à l'emploi, à la création de richesses dans les territoires et à la préservation de l'environnement, et non plus à la recherche de la rentabilité des capitaux.**

La CGT propose également une politique monétaire sélective : il faut pénaliser par des taux élevés voire prohibitifs les crédits qui alimentent des opérations financières, des suppressions d'emplois, des délocalisations dictées par l'obsession de la rentabilité avec des impacts environnementaux négatifs.

La banque centrale doit pouvoir **prêter directement aux collectivités publiques à des taux modérés**, mettant ainsi directement la création monétaire au service du financement de projets d'intérêt général.

Annexes



Pourquoi la France émet de la dette publique ?

Le déficit public correspond, pour une période donnée, à la différence entre les dépenses publiques et les recettes publiques. Lorsque les recettes de l'État sont égales aux dépenses de l'État, le solde budgétaire est égal à zéro. En d'autres termes, les impôts financent la totalité des dépenses de l'État.

Cependant, les dépenses publiques sont aujourd'hui supérieures aux recettes publiques, de sorte que **l'État et les administrations publiques doivent emprunter pour combler ce déficit**. En 2023, les dépenses publiques se sont élevées à 1 609,9 milliards d'euros tandis que les recettes publiques étaient de 1 455 milliards. Par conséquent, le

déficit public était de 154,9 milliards d'euros en 2023. L'État et les autres administrations publiques, c'est-à-dire les administrations publiques locales et les administrations de Sécurité sociale, ont dû emprunter pour financer ces 154,9 milliards.

**154,9
milliards**
d'euros, c'est le montant du déficit public en 2023

Comment la dette publique est-elle financée ?

Contrairement aux ménages et aux entreprises, lorsqu'il s'endette, l'État ne finance pas sa dette en faisant appel à du crédit bancaire. Il émet des obligations sur les marchés financiers. Celles-ci sont acquises par des agents économiques (banques, fonds de pensions, sociétés d'assurance) qui collectent l'épargne et dont le rôle est ensuite d'investir. L'État rembourse les intérêts au fur et à mesure et le capital en une seule fois, à l'échéance. Pour s'acquitter du capital, l'État se rendette.

Sur le marché des obligations d'État, il existe une offre de titres (les obligations qui sont émises par l'État) et une demande de titres (les obligations qui sont demandées par les agents économiques). Lorsque l'offre de titres est supérieure à la demande, les titres ne sont pas assez demandés ce qui tend à faire augmenter le taux d'intérêt et inversement. De ce fait, une obligation d'État très demandée aura un taux d'intérêt faible alors qu'une obligation très peu demandée aura un taux d'intérêt élevé.

Qu'est qu'une obligation ?

Une obligation est un titre de dette. Lorsqu'un agent économique achète un titre, il prête de l'argent à l'État. Le détenteur du titre a donc une créance sur l'État et l'État a une dette vis-à-vis du créancier. À échéance du titre, l'État rembourse sa dette. Et chaque année, il doit payer des intérêts puisque le prêt n'est pas gratuit. Par exemple, si l'État émet une obligation de 100 euros sur dix ans à un taux d'intérêt de 2 %, l'acheteur lui donne 100 euros immédiatement. En contrepartie, l'État lui versera chaque année le montant des intérêts dus et lui remboursera au bout des dix ans le montant du principal, à savoir les 100 euros.

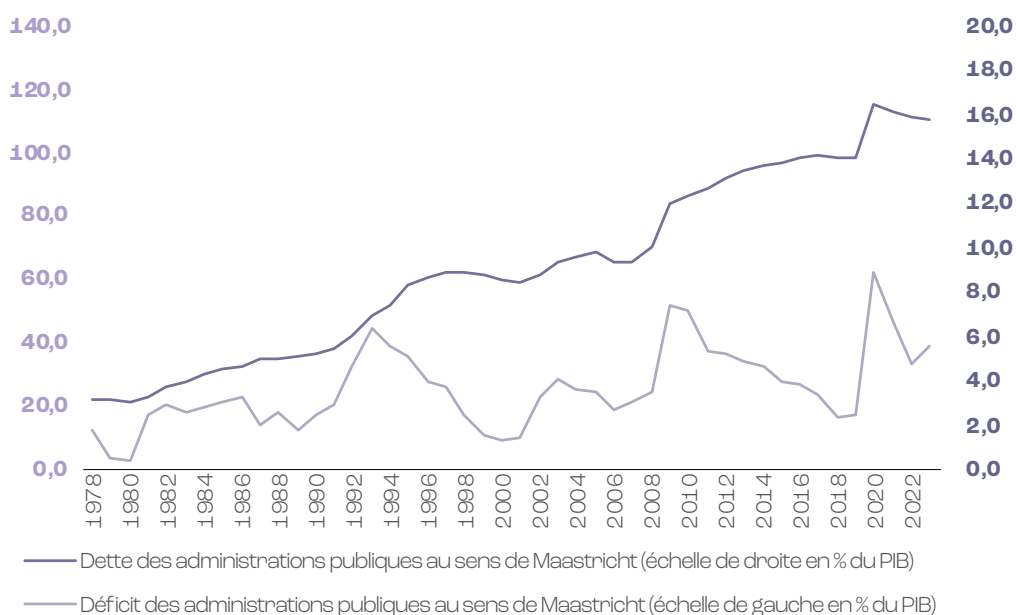
Déficit budgétaire et dette de l'État

Le déficit public était de 154,9 milliards d'euros en 2023. Par ailleurs, la dette publique s'élevait à 2 953,6 milliards d'euros en 2022. Le montant de la dette publique en 2023 s'élève donc à celui de la dette publique en 2022 auquel on ajoute le montant du déficit public en 2023, soit 3 108,5 milliards d'euros (109,9 % du PIB).



La France est en situation de déficit depuis plus de quarante ans sans que cela ne pose de problème majeur. On ne peut donc pas juger une économie simplement par son déficit et sa dette publique. Il faut aussi s'intéresser à ses conditions de financement (à quel taux d'intérêt et auprès de qui l'État emprunte, à quelle durée) et aux causes des déficits pour mieux diagnostiquer la situation.

Déficit des administrations publiques et dette des administrations publiques au sens de Maastricht en pourcentage du PIB depuis 1978.



Déficit et dette publique . le corset imposé par l'Union européenne

Depuis les accords de Maastricht, les pays membres de la zone Euro doivent respecter deux règles principales : **le déficit public ne doit pas excéder 3 % du produit intérieur brut (PIB); la dette publique ne peut excéder 60 % du PIB.**

Ces règles ont été suspendues entre 2020 et 2023 suite à la crise du Covid et la guerre en Ukraine. Le Conseil européen a adopté en avril 2024 de nouvelles règles, qui s'appliqueront pleinement à partir de 2025. L'Union européenne a introduit quelques éléments de flexibilité, mais fondamentalement ces règles seront aussi contraignantes que celles qui s'appliquaient avant 2020.

Le principal élément de flexibilité est que le critère regardé par la Commission européenne ne sera plus le déficit public, mais **les dépenses publiques nettes**, entendues comme les dépenses publiques brutes (y compris dépenses de protection sociale) dont on retranchera les charges d'intérêt des emprunts, et en tenant compte des dépenses d'assurance-chômage liées au cycle économique.

L'ajustement sera normalement de quatre ans (ce qui correspond à la durée d'une législature) mais pourra être étendu à une période de sept ans. **La trajectoire de redressement** (retour à moins de 3 % de déficit par rapport au PIB) **est fixée par chaque État membre, mais sous surveillance de la Commission qui établit « une trajectoire de référence » sur la base de ses propres hypothèses.**

Comme dans l'ancien système mis en place après la crise économique et financière due à la crise des subprimes (dénommé pacte de stabilité et de croissance négocié entre Nicolas Sarkozy et Angela Merkel), on distingue le « bras préventif » et le « bras correctif » ; le premier impose des objectifs budgétaires à moyen terme pour prévenir les déséquilibres, tandis que le second intervient en cas de dépassement du déficit ou de la dette, imposant des mesures plus contraignantes, comme la procédure de déficit excessif (PDE) pour rétablir les finances publiques, ce qui est le cas de la France depuis juillet dernier.

Pour les pays comme la France sous procédure de déficit excessif, l'UE impose :

- un minimum de réduction de la dette publique sur la période d'ajustement (1 % minimum);
- un minimum d'ajustement structurel (0,5 % de baisse du déficit structurel).

En plus de ces obligations, l'UE peut imposer des sanctions financières, telles que des amendes pouvant aller jusqu'à 0,5 % de son PIB ou la suspension de certains fonds européens, si un État ne respecte pas les mesures correctives.

En résumé, **la nouvelle procédure de l'UE impose**, malgré quelques éléments de flexibilité, **une baisse drastique des dépenses publiques** (État, collectivités locales et protection sociale), et ce **sur une période longue** (sept ans minimum).

Les finances publiques locales

L'organisation et le financement de l'action publique sont **la cible continue des politiques néolibérales qui visent à mettre l'ensemble des administrations publiques sous la coupe des lois du marché** : concurrence libre et non faussée pour réduire les capacités d'intervention, privatisation du service public et réduction de la fonction publique, performance, flexibilité, rentabilité...

Les administrations publiques locales¹ :

- les collectivités locales : les collectivités territoriales (communes, départements, régions, collectivités à statut particulier, collectivités d'outre-mer), les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes) ou sans fiscalité (syndicats de communes) ;
- les organismes divers d'administration locale : des établissements publics locaux (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours...), les établissements publics locaux d'enseignement (collèges et lycées en dehors des salaires des enseignants versés par l'État), les associations récréatives et culturelles financées majoritairement par les collectivités territoriales, les chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture et métiers).

Les finances des administrations publiques locales² :

- dépenses : 315,6 milliards d'euros (dont 153,7 milliards d'euros de fonctionnement) dont 286,7 milliards d'euros pour les collectivités locales (dont 128,4 milliards d'euros de fonctionnement) dans un contexte d'inflation marquée ;
- recettes : 305,7 milliards d'euros, dont 281,2 milliards d'euros pour les collectivités locales ;
- épargne brute (ou autofinancement) : 53,5 milliards d'euros, dont 48,2 milliards d'euros pour les collectivités locales ;
- déficit public au sens de Maastricht (besoin de financement) : 9,9 milliards d'euros (0,4 % du PIB) dont 5,5 milliards d'euros pour les collectivités locales.

Par comparaison avec les administrations publiques centrales (État et organismes divers) :

- dépenses : 664,9 milliards d'euros (dont 233,5 milliards d'euros de fonctionnement) dont 597,3 milliards d'euros pour l'État (dont 178,3 milliards d'euros de fonctionnement) ;
- recettes : 508,5 milliards d'euros dont 442,4 milliards d'euros pour l'État ;
- épargne brute : - 98,3 milliards d'euros dont - 127,7 milliards d'euros pour l'État ;
- déficit public au sens de Maastricht : 156,4 milliards d'euros (5,5 % du PIB) dont 154,9 milliards d'euros pour l'État.

Les finances des administrations publiques locales représentent un peu moins de 20 % de la dépense publique française alors que les collectivités locales sont le premier investisseur public.

¹ | au sens de l'Insee

² | source : Comptes de la Nation 2023 et Rapport 2024 de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales

État des lieux des finances publiques locales

Face à la situation financière du pays, **les collectivités territoriales sont accusées d'être les principales responsables du déficit public**. Le gouvernement leur demande de réduire leurs dépenses en annonçant, en même temps, le gel de deux milliards de crédits.

C'est à partir des années quatre-vingt-dix, avec **la territorialisation des politiques publiques, que la logique néolibérale s'est attaquée aux administrations publiques locales via la détérioration des finances publiques locales**. Les théories de « la nouvelle gestion publique » et de « la nouvelle économie géographique » sont alors traduites en politiques et en actions.

La dépense publique est alors considérée comme un coût qu'il faut réduire pour viser la performance publique. **Les politiques publiques sont alors pensées en termes d'arbitrage de dépenses et non plus de réponses à des besoins**. Cela prend la forme d'une succession de mesures :

- transferts de compétences et de dépenses sans compensation intégrale et sans évolution;
- réforme de la fiscalité économique;
- ralentissement de la progression puis diminution des dotations de l'État aux collectivités;
- mise en œuvre de l'austérité aux collectivités;
- remise en cause du principe de solidarité financière État-collectivités et de la péréquation;
- suppression de la taxe d'habitation sans compensation intégrale;
- remise en cause du cadre normatif des finances locales et des principes de comptabilité publique – notamment la règle de séparation de l'ordonnateur et du comptable;
- contractualisation de maîtrise financière entre l'État et les collectivités;
- logiques d'appels à projets et à manifestation d'intérêt;
- réformes institutionnelles;
- développement d'un droit à l'expérimentation et à la différenciation...

Ces réformes remettent en cause les principes fondamentaux issus de la décentralisation : libre administration des collectivités territoriales, proximité de l'action publique, autonomie financière. L'autonomie financière, définie constitutionnellement, et l'autonomie de gestion sont constitutives de la libre administration des collectivités locales.

Les collectivités territoriales disposent librement de ressources fiscales mais ce pouvoir est encadré par la loi. Elles ne maîtrisent pas leur création; elles peuvent en fixer les taux mais ceux-ci et les liens entre eux sont plafonnés; l'État reste maître de la fixation et l'évolution des bases d'imposition. Au fil du temps, le législateur **supprime régulièrement des ressources fiscales locales** (taxe professionnelle, taxe d'habitation...) **et les transforme en dotations de compensation qui n'évoluent plus**.

De plus en plus, **elles sont remplacées par des fractions de TVA**. L'autonomie financière des collectivités locales est donc très limitée et celles-ci disposent de peu de libertés pour financer des politiques publiques et des services publics de proximité.

Les finances publiques locales

Les collectivités locales doivent obligatoirement voter leur budget en équilibre réel dans chaque section et ne peuvent financer leurs dépenses de fonctionnement par l'emprunt, leur capacité d'investissement est limitée par leur capacité à rembourser leur dette et à dégager de l'autofinancement pour limiter le recours à l'emprunt.

Ces réformes concentrent aussi pouvoirs et moyens vers les plus grandes collectivités : les régions et les métropoles. Elles **accroissent la place de l'État via les préfet-es qui ont la main sur un ensemble de fonds financiers, des pouvoirs de différenciation et d'expérimentation**. Les mécanismes de solidarité et d'équilibre, et donc l'égalité territoriale, sont ainsi remis en cause. Les territoires sont fragilisés et pénalisés, leurs populations vulnérables aux conséquences des crises successives.

Parallèlement la réforme de l'organisation territoriale **visé à faire des économies en diminuant le nombre de collectivités locales par fusion**, en concentrant pouvoirs et missions par la métropolisation, en supprimant la clause générale de compétences, en mutualisant les administrations, en ne remplaçant pas les départements, en externalisant et privatisant des missions...

Les fractures territoriales sont aggravées. Elles sont à la fois géographiques, en priorisant certains territoires et renforçant les inégalités, et sociales avec la casse des services publics, la perte d'emplois industriels, la dégradation des conditions de vie, le développement de la précarité et de la pauvreté. Elles se traduisent politiquement par la montée des nationalismes et de l'extrême droite, notamment dans les zones périurbaines et rurales.

Parallèlement les ressources financières et fiscales des collectivités locales sont réduites, que ce soit par la remise en cause de leurs recettes fiscales ou par la diminution de leurs dotations avec la mise en place d'une série de plans d'austérité ou de contractualisation. En parallèle **des compétences ont continué à être transférées sans que les compensations financières soient à la hauteur des besoins**, c'est particulièrement le cas pour les dépenses sociales des départements.

Alors que les collectivités locales ont pour mission de mettre en œuvre les politiques publiques répondant aux besoins des populations en créant et assurant le fonctionnement des services publics locaux, **leurs actions, et tout particulièrement leur capacité d'investissement public local, sont ainsi remises en cause et les services publics jugés rentables par le capital sont mis à sa disposition.**

Leur financement est donc au cœur des enjeux de société de progrès humain, de justice fiscale et sociale. Les dépenses sont de l'impôt pour le contribuable mais elles sont socialement utiles en répondant aux besoins. Sans l'impôt, la tarification du service serait insupportable pour l'usager·e!

