

# Quinquennat Macron 2 : premier bilan et perspectives

Confiance et transparence  
au service de la société

[www.institutmessine.fr](http://www.institutmessine.fr)

Quel bilan faire de la première année du nouveau quinquennat ? Quels enseignements, sur le fond et sur la forme, tirer des réformes engagées au cours des douze derniers mois ? Quels chantiers sont à mener pour cette année et celles qui sont à venir ?

Il y a un an, en octobre 2022, faisant le constat d'un contexte politique inédit sous la V<sup>e</sup> République, l'Institut Messine produisait une Contribution au débat public<sup>1</sup> ayant vocation à formuler des propositions et des recommandations sur les réformes prioritaires à engager. Elle se fondait sur deux convictions : engager des réformes est non seulement nécessaire, mais aussi possible.

- Nécessaire, tant la situation économique et sociale de notre pays ne lui permettait pas de se reposer sur ses lauriers.

- Possible, car, aussi inédite que soit la situation politique (depuis 30 ans) avec un exécutif sans majorité absolue à l'Assemblée nationale, les outils dont disposent le Gouvernement et le Président leur laissent malgré tout des marges pour agir.

Toutefois, insistons-nous, réformer dans un tel contexte suppose d'adopter une méthode de nature à fédérer les acteurs. Un premier prérequis consiste à choisir les combats que l'on souhaite mener au regard de leur importance et de leur urgence. À ce titre, l'Institut Messine formulait quatre recommandations :

- Acter que la dette doit rester sous contrôle et enrayer la dérive des dépenses publiques.
- Achever la réforme des retraites.
- Amorcer une vaste réforme de l'éducation et de la formation professionnelle initiale qui redonne crédit à l'ascenseur social.
- Accélérer la réindustrialisation du pays.

Second prérequis : recueillir, autour des réformes engagées, un large assentiment fondé sur la confiance et la transparence, conditions *sine qua non* de l'adhésion. (Ces deux principes sont d'ailleurs ceux à l'aune desquels l'Institut Messine choisit et conduit ses travaux depuis maintenant dix ans).

La présente contribution a pour vocation, un an plus tard, de dresser le bilan de ce qui a été fait au regard de ce que nous recommandions. Ce bilan ne saurait évidemment consister en une distribution de bons et mauvais points - exercice qui serait aussi arrogant que stérile. Il s'agit surtout ici de tirer de l'analyse de l'année qui s'est écoulée des enseignements de nature à inspirer la conduite des chantiers restant à mener.

\*

1. Institut Messine, Contribution au débat public, *Quelles réformes engager en priorité ?* octobre 2022.

**En préambule**, un retour succinct sur l'année récente et l'évolution de la conjoncture économique française s'impose.

## Finances publiques : le mur est atteint

**Dans sa Contribution d'octobre 2022, l'Institut Messine faisait le constat d'une situation économique « tout à fait atypique et très alarmante ».** Force est de constater que, un an après, ce constat reste valide et a, malheureusement, été confirmé par nombre d'évolutions défavorables. **Ainsi, la France reste le pays qui a les dépenses publiques les plus élevées des pays de l'Union Européenne (UE) et de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)<sup>2</sup>.** Parallèlement, le taux de prélèvements obligatoires atteint **un point haut historique** en 2022 (45,2 % du PIB) et restera (selon le projet de loi de finances, qui est probablement optimiste) à un niveau encore très élevé en 2023 (44,7 %)<sup>3</sup>. En outre, comme nous l'anticipions, **la dette a dépassé la barre symbolique des 3 000 milliards** pour atteindre 3 013,4 Md€ au premier trimestre 2023<sup>4</sup>. À titre de comparaison, depuis 2000, la dette de la France a augmenté de 53 points de PIB, celle de l'Italie de 35 points, celle de l'Allemagne de seulement 7 points tandis qu'elle diminuait en Belgique ou aux Pays-Bas.

La comparaison européenne est très peu flatteuse. Pour ne prendre que deux exemples :

■ **Le déficit public des administrations publiques françaises atteignait 4,7 % du PIB fin 2022**, en recul (évidemment) par rapport à l'année 2020 (9 %) mais au-dessus de la moyenne de la zone euro (3,6 %). À titre de comparaison, la France fait jeu égal avec le Royaume-Uni (4,7 %) ou l'Espagne (4,8 %) mais reste loin de l'Allemagne (2,6 %), de la Grèce (2,3 %), du Portugal (0,4 %) ou encore des Pays-Bas (0,1 %)<sup>5</sup>. Autre comparaison, historique cette fois, le déficit français était de 3,1 % fin 2019 (donc avant la crise de la Covid 19) par rapport à une moyenne de la zone euro se situant à 0,6 % à la même date.

■ **En hausse constante depuis près de vingt ans, la dette publique française a franchi la barre des 100 %**

**du PIB en 2020 pour s'établir à 112,4 % du PIB au premier trimestre 2023.** Seuls six pays de l'Union Européenne dépassent actuellement la barre des 100 % (Belgique, Espagne, Grèce, Italie, Portugal) loin de la moyenne européenne de 83,7 % (95 % pour la zone euro)<sup>6</sup>. En revanche, à la différence des trois autres, seules la France, l'Italie et la Grèce n'ont pas réduit leur dette entre 2014 et 2019.

Conséquence de la remontée des taux d'intérêt (le taux de l'OAT à dix ans est de l'ordre de 3 % aujourd'hui, contre 0,2 % début 2022), **la charge de la dette, qui est déjà de 40 milliards d'euros en 2023, devrait s'envoler en 2024** et devenir le premier poste de dépense en 2023, devant l'Éducation.

Enfin, **la confiance des ménages s'érode sous l'effet de l'inflation.** Notons qu'à 85, l'indicateur qui la synthétise est bien au-dessous de sa moyenne de longue période (100 entre janvier 1987 et décembre 2022). Les rares périodes comparables sont celles de la crise des *subprimes* de 2008 (82 en moyenne) et des attentats de 2013 (79 en moyenne)<sup>7</sup>.

Ces tendances ne sont donc pas fondamentalement différentes de celles qui étaient observées il y a maintenant un an et qui étaient à la base des recommandations de l'Institut Messine citées précédemment. Mais elles marquent **une poursuite de la dégradation** que nous pointions et rendent la situation encore plus dangereuse.

## Projet de loi de finances pour 2024 : des efforts de rigueur budgétaire encore très insuffisants

S'agissant de la question de la dette et des finances publiques, **le Gouvernement semble vouloir faire preuve d'un réel volontarisme ces derniers mois** si l'on en juge par un certain nombre de réformes ou d'annonces. On peut noter pêle-mêle : l'abandon progressif du bouclier tarifaire sur l'énergie, la réforme de l'assurance-chômage, la réforme des retraites, ainsi que la remise en cause des niches fiscales sur le logement ou la volonté de réduire les arrêts maladies abusifs.

2. François ECALLE, *D'où provient l'écart entre les dépenses publiques de la France et de l'Union européenne ?* FIPECO, mars 2023.

3. *Projet de loi de finances pour 2023 : Le budget de 2023 et son contexte économique et financier, Rapport général n° 115 (2022-2023), tome I, déposé le 17 novembre 2022.*

4. Insee, *À la fin du premier trimestre 2023, la dette publique s'établit à 3 013,4 Md€, juin 2023.*

5. OCDE, *Déficit des administrations publiques.*

6. *Toute l'Europe.eu, [Carte] La dette publique des États de l'Union Européenne, juillet 2023.*

7. Insee, *Enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages, juillet 2023.*

Au-delà des interrogations, légitimes, sur le bien-fondé de chacune de ces mesures il est évidemment sain, au regard du diagnostic posé plus haut, que le Gouvernement envisage des économies. Mais, premièrement, **ces quelques économies ne concernent pratiquement que les dispositifs « exceptionnels » qui avaient vocation à être temporaires.** Et, deuxièmement, il y a une réelle prise de risque à présenter ces pistes « d'économies » **sans les remettre dans une feuille de route cohérente avec des objectifs clairement identifiés.**

**Du reste, le projet de loi de finances pour 2024 s'inscrit malheureusement dans la lignée de ses prédécesseurs :** une prévision de croissance trop « optimiste » selon la Banque de France (1,4 % là où la Banque de France prévoit 0,9 %) ; une réduction des déficits et une augmentation des dépenses de santé - ONDAM - (3,2 %) « optimistes » selon le Haut Conseil des finances publiques ; et, de nouveau, des milliers de créations de postes dans l'administration centrale...

**Un exemple parlant de manque de cohérence, et donc de transparence, est celui de la planification écologique.** Sujet d'importance s'il en est tant ses implications sont nombreuses (aux niveaux économique, budgétaire, sociétal), la planification écologique est l'exemple d'une méthodologie qui gagnerait à être largement revue. D'annonces de feuilles de route en Conseils de planification écologique, il aura fallu des mois de débats sur les Zones à faibles émissions, les passoires thermiques ou les chaudières au fioul avant que soit enfin présentée une stratégie par le Gouvernement. **On ne peut d'ailleurs que regretter les palinodies du Gouvernement sur ces mesures qui, in fine, renforcent l'incompréhension des Français et suscitent un agacement légitime<sup>8</sup>.** En outre, cette stratégie repose elle-même sur un amoncellement de textes (loi énergie climat, stratégie nationale bas carbone, stratégie française pour l'énergie et le climat...) dans lequel il est tout simplement impossible de se retrouver. **Ce manque de visibilité est particulièrement délétère** pour certains secteurs

devant prendre des décisions stratégiques sur le long-terme comme celui du logement qui souffre déjà d'un manque criant d'offre.

**Or, seule une partie de ces différents objectifs et feuilles de route trouve une traduction concrète dans le budget** (pour 7 milliards d'euros tout de même) présenté au début de l'automne et qui devrait très probablement être adopté *via* la procédure, dorénavant connue, de l'article 49-3 de la Constitution. **Le risque de saper la confiance et le consentement de tous les acteurs concernés aux efforts qui devront nécessairement être consentis paraît donc immense.**

Au-delà du cas d'espèce, cela nous amène à formuler trois recommandations générales.

■ **L'effort de sérieux budgétaire doit absolument être poursuivi :** la situation des finances publiques de notre pays ne laisse pas de place au doute sur ce sujet.

■ **Cet effort doit s'inscrire dans un cadre cohérent et transparent** qui permette à tous les acteurs d'en saisir les tenants et les aboutissants. La communication du Gouvernement en la matière gagnerait à être améliorée par la présentation de feuilles de route uniques et claires par ministère et par secteur d'activité.

■ **Le sérieux budgétaire** ne peut relever simplement de réformes dont les conséquences ne sont supportées que par les citoyens ou les entreprises, mais **doit d'abord concerner l'État.**

Sur ce dernier point, un rapport récent de la Commission des finances de l'Assemblée nationale propose des pistes intéressantes<sup>9</sup>. **Les auteurs font le constat d'une masse salariale des services publics démesurée (312,4 milliards d'euros, soit 13,6 % du PIB) au regard du sentiment de déclassement qu'inspire à nos concitoyens le service rendu.** Ils évoquent naturellement les tentatives diverses de transformation de l'action publique des derniers quinquennats (la révision générale des politiques publiques (2007-2012), la modernisation de l'action publique (2012-2017) et le programme Action publique (2017-2022) brutalement interrompu par

8. Pour ne citer que quelques exemples : la sortie du charbon annoncée dès 2017, puis confirmée et détaillée en janvier 2020 a été reportée à un horizon de six ans par le chef de l'État au cours d'une intervention télévisée le 24 septembre. Sur la rénovation thermique, le ministre de l'Économie a annoncé être prêt à « ouvrir le débat » sur le diagnostic de performance énergétique le 27 septembre alors que ces mesures ont été entérinées par la loi Climat et résilience votée en 2019. S'agissant de la réglementation relative aux ZFE déjà entrée en vigueur, le ministre de la Transition écologique et son ministre délégué chargé des Transports ont annoncé un assouplissement avec des particularités pour certains territoires le 10 juillet 2023...

9. [Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1329 sur la rationalisation de notre administration comme source d'économies budgétaires, juin 2023.](#)

l'épidémie de la Covid-19... et jamais repris. Ces démarches ont permis des avancées notables, mais montré aussi de trop nombreuses limites.

Les rédacteurs du rapport se sont fixé deux objectifs complémentaires : réarmer le service public, et en améliorer l'efficacité au profit de nos concitoyens d'une part (un simple plan « d'austérité » serait inaudible), contribuer au redressement des comptes de la Nation par la rationalisation de l'action et du fonctionnement de l'administration, de l'autre.

Sans entrer dans le détail des propositions de ce rapport, ce sont 15 milliards d'euros d'économies crédibles qui sont ainsi identifiées d'ici à 2030, soit un tiers de l'effort nécessaire pour ramener le déficit public sous la barre des 3 %, en cohérence avec nos engagements européens.

Au regard de ce qui a été évoqué précédemment, une telle démarche n'apparaît pas simplement souhaitable, mais indispensable. Enfin, point important dans un contexte politique marqué par une majorité relative à l'Assemblée nationale, notons que **les recommandations formulées relèvent pour l'essentiel de mesures d'ordre réglementaire voire de simples « bonnes pratiques » – ce qui dispense d'un périlleux passage par le Palais Bourbon.**

### Réforme des retraites : un manque de transparence aboutissant à un résultat insatisfaisant

La réforme des retraites, élément central de notre précédente Contribution, aura été le sujet brûlant de l'année 2023. Bien que la réforme elle-même soit jugée indispensable par une portion significative de la population, **la méthode gouvernementale a été, à bien des égards, brouillonne, et insatisfaisante<sup>10</sup>.**

La réforme, présentée en Conseil des ministres en janvier après plusieurs mois de dialogue avec les partenaires sociaux, a emprunté un chemin controversé. Elle a été intégrée à un projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale. Cette approche a non seulement limité le temps de débat, mais a également intensifié le sentiment de

précipitation et de manque de transparence de l'exécutif. **La confiance publique a été davantage érodée encore lorsque la réforme a été adoptée via l'article 49.3 en mars 2023, dans un climat social déjà chargé.**

L'objectif de la réforme était clair : garantir la pérennité du système de retraite par répartition et viser l'équilibre budgétaire en 2030. Cela devait se réaliser principalement par le relèvement de l'âge légal de la retraite à 64 ans et l'allongement de la durée de cotisation nécessaire pour une pension à taux plein. Cependant, dans l'arène politique tendue, **la communication gouvernementale a été fluctuante, jetant une ombre sur la transparence du processus.** L'illustration parfaite fut la confusion autour du dispositif des « carrières longues » évoquée par le ministre du Travail, Olivier Dussopt.

Concernant l'impact économique, bien que des gains soient anticipés du fait de l'augmentation de l'emploi et du PIB, les concessions et amendements successifs ont dilué l'efficacité budgétaire de la réforme. L'institut Rexecode souligne d'ailleurs que, malgré une réduction anticipée des dépenses de retraite, les mesures de solidarité et d'accompagnement prévues l'atténueront considérablement. **Ainsi, l'ambition d'éradiquer le déficit du système de retraite d'ici à 2030 semble compromise,** avec des prévisions indiquant un déficit persistant entre 7 et 20 milliards d'euros<sup>11</sup>.

En résumé, bien que l'adoption de la réforme des retraites marque une avancée, **les méthodes employées et les résultats économiques anticipés suscitent des inquiétudes.** Le recours à l'article 49.3 pour un tel résultat, particulièrement dans un contexte de défiance accrue, apparaît comme une déception, mettant en lumière la nécessité d'une approche plus transparente et cohérente pour les réformes futures. **À tout le moins aurait-on pu espérer que, décidant de « prendre la main » sur le texte par cette voie impopulaire pour atteindre son objectif (ce qui est admissible), le Gouvernement ne perde pas auparavant, au fil de concessions**

10. [Les Échos, Sondage OpinionWay, 11 et 12 janvier 2023](#) : 61 % des personnes interrogées estiment qu'une réforme des retraites est « nécessaire ».

[Baromètre Odoxa, pour AGIPI Challenges - BFM, Les Français toujours très opposés à la réforme des retraites, 10 janvier 2023](#) : 49 % des Français pensent qu'une réforme des retraites pourrait « être nécessaire pour garantir notre système de retraite par répartition », mais ne croient pas (58 %) que celle-ci soit « nécessaire pour réduire les déficits publics ».

11. [Rexecode, Repères #05, Réforme des retraites : une résorption partielle du déficit après 2030, Avril 2023.](#)

### **faites dans le vain espoir de trouver une majorité à l'Assemblée, le sacrifice d'une grande partie du bénéfice financier originellement attendu du texte.**

Piètre résultat financier ET impopularité liée à la méthode : voilà une combinaison assez navrante.

Un tel résultat fait naturellement échos aux recommandations de l'Institut Messine et doit particulièrement nous alerter au regard des débats à venir. À l'approche des débats budgétaires, l'appétit affiché du Gouvernement sur les caisses du régime Agirc-Arcco et sur celle de l'Unedic ne peut que renforcer la méfiance d'une opinion publique échaudée. Alors que les classes moyennes ont déjà subi l'inflation, le message qui leur est envoyé est particulièrement délétère. Au moment où se déroule une conférence sociale, dont on peut au passage saluer le principe, ce climat risque d'exacerber les tensions sur la thématique du pouvoir d'achat au point d'en annuler les bénéfices.

### **Éducation et formation professionnelle : un volontarisme bienvenu mais d'importantes marges de progression**

Dans sa précédente Contribution, **l'Institut Messine faisait le constat des lourdes difficultés auxquelles est confronté notre système scolaire.** Constat d'ailleurs courageusement partagé par le ministre de l'Éducation nationale d'alors, Pap N'Diaye dans une tribune publiée en décembre 2022 : « *Disons-le clairement : le niveau d'ensemble baisse !* »<sup>12</sup>. Rappelons par ailleurs que ces piètres résultats sont à mettre au regard de la part du budget de la Nation consacrée à l'enseignement scolaire (environ 7 % du PIB, en augmentation constante depuis dix ans). À ce titre, la Cour des comptes considère que l'accès aux données représente un enjeu majeur d'évaluation de l'efficacité de la dépense publique en la matière « *Il résulte [des angles morts dans l'accès aux données] une information tronquée, qui masque les enjeux et ne permet pas d'allouer les ressources de façon optimale ni d'évaluer la performance de la dépense d'enseignement* »<sup>13</sup>.

L'Institut Messine identifiait dans sa Contribution trois chantiers prioritaires :

- Donner de l'autonomie aux établissements scolaires.
- Développer massivement les formations professionnelles et technologiques.
- Revaloriser les rémunérations des maîtres d'école en échange d'améliorations sérieuses d'une organisation aujourd'hui défailante.

**S'agissant de l'autonomie des établissements :** la volonté du président de la République en la matière était affichée dès le début du quinquennat avec notamment le lancement d'une expérimentation dans un établissement scolaire à Marseille. Toutefois, le sujet n'a pas réellement prospéré depuis, alors même que de très nombreuses études soulignent le grand bénéfice qu'on pourrait en retirer.

À ce titre, un constat sévère a été dressé dans un rapport transpartisan du Sénat adopté en juillet 2023 : « *Force est de constater que les marges d'autonomie des établissements, prévues par les textes dont les plus anciens ont aujourd'hui cinquante ans, ne cessent d'être rabougries par la pratique, entre interventionnisme du législateur ou du pouvoir réglementaire, et annonce de réformes éducatives sans mise à disposition des moyens correspondants pour un déploiement dans de bonnes conditions* »<sup>14</sup>. Cette recommandation d'une plus grande autonomie des établissements scolaires reste donc d'actualité et l'Institut Messine la renouvelle pleinement.

**S'agissant du développement des formations professionnelles et technologiques,** le constat est différent. **Le chef de l'État s'est engagé personnellement sur ce sujet en annonçant une importante réforme le 4 mai 2023, ce qui mérite d'être salué.** Il est bien sûr trop tôt, au moment où est rédigée cette Note, pour en connaître l'effectivité ou, *a fortiori*, les effets. L'Institut Messine ne peut néanmoins que se satisfaire de l'ouverture de ce chantier et de ses axes prioritaires : revue des formations, partenariats pour l'insertion, places plus nombreuses, accompagnement des équipes pédagogiques...

12. Tribune de Pap Ndiaye : « Pourquoi nous devons réformer l'école », *Le Monde*, 22 décembre 2022.

13. Cour des comptes, *Privilégier l'approche territoriale et l'autonomie dans la gestion des dépenses d'éducation*, Contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.

14. Sénat, *Rapport d'information n° 884, Autonomie des établissements scolaires : pour une pleine application du droit et une confiance dans les équipes pédagogiques*, juillet 2023.

**S'agissant de la revalorisation des rémunérations des professeurs**, que nous recommandions, cette dernière a aussi fait partie des chantiers ouverts par le Gouvernement au cours de l'année. Le socle, une hausse salariale générale de 10 % en moyenne, est critiqué pour son insuffisance. Le pacte, proposant une rémunération supplémentaire pour des responsabilités accrues, se confronte à l'opposition des syndicats. Ce dernier point représente pourtant une piste intéressante proche de la recommandation de l'Institut Messine.

L'annonce d'un « choc des savoirs » par le nouveau ministre, Gabriel Attal, démontre aussi un certain volontarisme. **L'Institut Messine ne peut que souscrire à la démarche en formulant toutefois deux recommandations de méthode.** Premièrement, toute réforme visant à modifier les programmes doit s'accompagner (voire être précédée) de son corollaire dans **la formation des professeurs** sans quoi elle ne restera qu'au stade de vœu pieux. Deuxièmement, **cela exige d'assurer une cohérence** entre l'objectif pédagogique et les moyens mis en œuvre pour l'atteindre. Autrement dit, si une évaluation ou une production est fixée à un niveau donné (par exemple le CM2, comme le mentionnait le ministre dans une tribune en septembre 2023<sup>15</sup>), il est indispensable de s'assurer de l'acquisition des savoirs fondamentaux en amont (par exemple en CP puis tout au long de la scolarité qui suit).

### Accélérer la réindustrialisation du pays en entamant des réformes structurelles

« *La faiblesse industrielle de notre pays est, aussi, l'un des facteurs explicatifs de notre déclin collectif : c'est dans l'industrie que se concentre l'essentiel des gains de productivité, donc de l'accroissement de la prospérité collective* ». Tel l'un des éléments de l'analyse de l'Institut Messine dans sa précédente contribution qui justifiait d'en faire l'un des chantiers prioritaires.

Notons que, sur ce sujet, une certaine prise de conscience a eu lieu depuis quelques années. L'épidémie de la Covid-19 puis le conflit russo-

ukrainien ont d'ailleurs largement participé à cette tendance. Mais, malgré un objectif largement partagé, les modalités de mise en œuvre restent sujettes à débat.

Des réformes fiscales, notamment la réduction de la CVAE et de l'impôt sur les sociétés, ont été mises en œuvre depuis 2018. Toutefois, comme le note Rexecode dans une note d'analyse publiée en juin 2023<sup>16</sup> : « *les mesures fiscales de la période 2018-2022 se sont traduites par une quasi-stabilité du taux des prélèvements obligatoires global [...] Ces mesures, s'ajoutant notamment à des réformes du droit du travail, n'ont pas eu au stade actuel des effets clairement perceptibles sur les performances macroéconomiques relatives de la France au sein de la zone euro. Plusieurs indicateurs peuvent cependant être interprétés comme des prémices d'un redressement potentiel* ».

Dans ce contexte, **trois pistes étaient considérées par l'Institut Messine comme particulièrement opportunes en la matière :**

- Poursuivre l'effort de réduction des impôts et charges qui grèvent plus particulièrement l'industrie - impôts de production en tête.
- Faciliter le financement des petites et moyennes entreprises, en particulier en fonds propres ou en quasi-fonds propres.
- Réduire les contraintes réglementaires et administratives qui pèsent sur les projets industriels.

S'agissant de la baisse des prélèvements obligatoires, notons que **la France conserve malgré tout un poids des prélèvements fiscaux et sociaux plus élevé que dans la plupart des pays européens** (supérieurs de 2,2 points à la moyenne de la zone euro<sup>17</sup>) et que la part de la France dans les exportations de la zone euro est en baisse depuis 2019 (malgré une légère inflexion en 2022). Ceci témoigne d'un environnement encore fragile pour l'industrie française qui pousse l'Institut Messine à renouveler sa recommandation de septembre 2022.

Toutefois, l'état des finances publiques ne permet pas d'agir sans s'assurer de disposer de marges de manœuvre au risque d'aggraver encore plus le déficit

15. Tribune de Gabriel Attal, ministre de l'Éducation nationale : « Je crois aux forces de l'écrit », *Le Monde*, 15 septembre 2023.

16. Rexecode, « Politique budgétaire et fiscale : comment répondre à plus de besoins collectifs avec moins d'argent public », *De l'État dépensier à l'État garant*, juin 2023.

17. François ECALLE, *Les prélèvements obligatoires en France et dans la zone euro en 2021*, FIPECO, novembre 2022.

du pays. **Une piste à explorer est sans nul doute celle des aides versées aux entreprises.** De plan d'urgence en plan de résilience, les dispositifs pour soutenir les entreprises représentent un coût évalué par la Cour des comptes à 92,4 Md€ de mars 2020 à fin 2022, soit un soutien financier total de 260,4 Md€ si on intègre le montant des prêts garantis et des reports de paiements des cotisations sociales<sup>18</sup>. Pour être complet, ce montant doit bien sûr être additionné aux diverses dépenses fiscales, socio-fiscales, subventions et autres dispositifs qui existent en dehors de ces dispositifs « exceptionnels ». **Dans une étude parue en 2022, l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires) de l'université de Lille évaluait ainsi ces dernières à 157 milliards d'euros pour l'année 2019. De son côté, France Stratégie, dans son rapport de 2020 sur les politiques industrielles en France, définissait quatre périmètres de dispositifs de soutiens financiers aux entreprises, pour des montants allant de 139 à 223 Md€ pour la même année 2019<sup>19</sup>.**

Naturellement, la France n'est pas le seul pays du monde ou de l'Union Européenne à verser des aides publiques aux entreprises<sup>20</sup>. Ces différentes aides ne relèvent néanmoins que d'un champ du spectre des aides publiques aux entreprises, celui des « investissements stratégiques » qui ont pour ambition de participer à la réindustrialisation et à la reconstruction de la souveraineté française.

**La recommandation de l'Institut Messine porte plutôt sur le besoin de clarification de l'ensemble des dispositifs de soutien aux entreprises.** Ces derniers peuvent schématiquement être classifiés en trois grandes catégories.

Certains, conjoncturels, visent à stabiliser l'économie, soutenir des secteurs spécifiques et préserver l'emploi. **Il apparaît néanmoins essentiel d'opérer un véritable**

**« retour d'expérience »** sur ces derniers afin d'en améliorer l'efficacité à l'avenir. À ce titre, la Cour des comptes a formulé diverses recommandations dans le cadre de la revue des politiques publiques menée dans le courant de l'été 2023<sup>21</sup>.

Les aides destinées à des investissements stratégiques, comme celles qui sont portées dans le cadre du plan France 2030, visent à stimuler la compétitivité et l'innovation. Toutefois, **il est crucial de distinguer entre des annonces visant à redorer l'image internationale de la France ou à attirer les investisseurs étrangers et les mesures concrètement efficaces, telles que la réduction des impôts de production.** Bien que cela puisse sembler contradictoire avec l'objectif de réduction des déficits, l'Institut Messine estime que la stimulation de l'offre est un moyen efficace d'y parvenir. Une stratégie complémentaire très opportune pourrait impliquer **l'utilisation de garanties d'État pour mobiliser l'épargne privée**, réduisant ainsi la nécessité d'une injection massive de fonds publics.

Enfin, la dernière catégorie concerne les aides dont l'objet relève plutôt de la compensation de politiques sociales, comme celles qui facilitent l'emploi ou qui soutiennent la formation professionnelle. **Malgré la légitimité de ces aides, il est impératif de rationaliser leur versement.** Les complexités administratives qui entourent actuellement ces aides génèrent notamment des coûts superflus pour l'État et des tracas pour les entreprises. Comme le mentionnait d'ailleurs l'Institut Rexecode dans une Note d'analyse de juillet 2023<sup>22</sup>, une simplification des processus et une meilleure conditionnalité pourraient non seulement réduire le coût global des aides mais également le coût administratif lié à leur gestion (que ce soit dans l'administration mais aussi dans les entreprises), ce qui serait facteur d'économies... et de lisibilité.

18. Cour des comptes, *Garantir l'efficacité des aides de l'État aux entreprises pour faire face aux crises. Contribution à la revue des dépenses publiques*, juillet 2023.

19. France Stratégie, *Rapport, Les politiques industrielles en France – Évolutions et comparaisons internationales*, novembre 2020.

20. À ce sujet, notons que le versement d'aides publiques ou de subventions aux entreprises est d'ailleurs source de tensions au sein même de l'Union européenne comme le relatait un article paru dans *Le Monde*, *La bataille des subventions menace l'unité de l'Europe*, 15 juin 2023.

21. *Ibid.* Cour des comptes.

22. Rexecode, *Fiscalité élevée, aides hétéroclites aux entreprises : l'efficacité du modèle français interrogé*, juillet 2023.

## DERNIÈRES PUBLICATIONS

### La comptabilité carbone généralisée

#### Un décompte carbone fait au niveau des produits JUIN 2023

Note par François Meunier (Économiste, auteur et chroniqueur).

### Aux origines de l'évaluation financière : une histoire de l'évaluation avant la finance moderne NOVEMBRE 2021

Note par David Le Bris (Enseignant chercheur en finance), Sébastien Pouget (Chercheur et professeur de Finance) et Ronan Tallec (Docteur en histoire moderne).

### Quelles réformes engager en priorité ? OCTOBRE 2022

Contribution au débat public.

Toutes les publications de l'Institut Messine sont téléchargeables sur le site [www.institutmessine.fr](http://www.institutmessine.fr)

**En Conclusion**, l'Institut Messine souhaite redire dans cette Contribution que **la réforme, si nécessaire et urgente soit-elle, est encore possible**. Ce quinquennat d'Emmanuel Macron ne peut être celui de l'immobilisme.

**Un certain nombre de ces réformes, nous insistons, peuvent être adoptées par la voie réglementaire, accessible à l'exécutif à son gré**. Notons en complément que la voie législative, si elle est plus ardue compte tenu de la configuration de l'Assemblée nationale, n'est cependant pas inutilisable. En juillet 2023, le président faisait lui-même le constat d'un nombre de textes votés plus important sur la session 2022-2023 que lors de la session 2017-2018. Naturellement, ces textes sont de nature et d'importance très diverses, mais **cela prouve qu'il est toujours possible de réformer y compris par la loi**.

Pour les mesures les plus difficiles, le président de la République, en fin de deuxième mandat et donc non rééligible, dispose de deux atouts majeurs pour entamer un vaste chantier de rationalisation de l'action publique. Premièrement, en s'appuyant sur l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, il peut faire voter cette réforme au sein des textes budgétaires, afin de faciliter leur adoption. Deuxièmement, **l'absence de pression électorale lui offre la liberté de prendre des mesures audacieuses, bien que potentiellement impopulaires**.

En utilisant ces leviers, il peut ainsi poser un acte fort pour l'efficacité économique du pays, tout en laissant **un héritage durable pour les générations futures**. Cela nous semble lui être aujourd'hui une obligation, dès lors qu'il en a la faculté.



**Confiance et transparence au service de la société**

[@I\\_Messine](https://twitter.com/I_Messine)

[www.institutmessine.fr](http://www.institutmessine.fr)

Think tank fondé en 2014 avec le soutien de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes, l'Institut Messine rassemble des représentants de la société civile et de la profession qui se sont donné pour mission de réfléchir aux grands enjeux économiques et sociétaux. S'attachant

plus particulièrement aux questions de transparence et de confiance, il formule puis soumet au débat des idées et des solutions susceptibles de nourrir la réflexion et l'action des décideurs.

200-216, rue Raymond Losserand  
75014 Paris – 01 44 77 82 17  
[info@institutmessine.fr](mailto:info@institutmessine.fr)