Institut Français d'Économie
SciencesPo

Blog ??
2024

Après la censure : impact économique et budgétaire de la loi spéciale pour 2025

Pierre Madec, Mathieu Plane & Raul Sampognaro

Publié le 22 décembre 2024

La censure du 4 décembre 2024 a précipité la chute du gouvernement Barnier et interrompu l'examen des textes financiers (PLF et PLFSS) pour 2025. Selon les prévisions d'automne de l'OFCE, publiée le 16 octobre 2024, la politique budgétaire impliquait une restriction budgétaire de 1,5 point de PIB. La Loi spéciale (votée le 11/12 par l'Assemblée Nationale et le 16/12 par le Sénat) réduit cet ajustement de plus d'un point de PIB. Sans mesure nouvelle, le déficit public serait entre −6,1 % et −6,4 % du PIB en 2025.

Après la censure du gouvernement Barnier, le 4 décembre 2024, les textes financiers[1] n'ont pas été adoptés par les Assemblées. Pour garantir la continuité de l'État, le bon fonctionnement des services publics, la possibilité de prélever les impôts et le recours à l'endettement pour l'État et les administrations publiques, une *Loi spéciale* « article 45 » été adoptée par l'Assemblée Nationale le 11 décembre, le Sénat le 16 décembre 2024 et promulgée le 21 décembre 2024.

La Loi spéciale ne dispense pas le gouvernement de présenter un nouveau budget en début d'année 2025 et de le faire adopter par les Assemblées. Un tel budget, au moins pour le volet recettes, doit être réalisé rapidement s'il ne veut pas se heurter au principe de non rétroactivité de l'impôt. Mais le contenu est difficile à anticiper en raison de l'instabilité politique actuelle. La France se trouve ainsi dans une situation d'incertitude historique concernant sa politique économique qui a des répercussions sur l'activité.

Nous proposons dans une étude spéciale Après la censure : impact économique et budgétaire de la loi spéciale pour 2025 en complément aux prévisions d'automne de l'OFCE d'évaluer les effets de la Loi spéciale. Nous la comparons aux PLF et PLFSS 2025 utilisés pour notre prévision d'automne. Nous retenons les hypothèses suivantes :

- Stabilité des taux de PO en 2025, sauf pour l'IRPP (dont le taux apparent augmente en raison de la non indexation des barèmes) et hausse de la TICFE en lien avec la programmation de sortie du bouclier tarifaire en février. En revanche, la CVAE baisserait pour les entreprises alors que sa réduction avait été suspendue ;

[1] Le projet de loi de Finances (PlF) et le projet de Loi de Finances de la Sécurité Sociale (PLFSS).

- Gel en valeur des dépenses primaires de l'État et évolution spontanée des dépenses des administrations de sécurité sociale et des collectivités locales.

Les PO (tableau 1), qui étaient attendus en hausse de 27,1 milliards d'euros (0,9 point de PIB) en 2025 dans le PLF 2025, n'augmenteraient plus que de 5,8 milliards d'euros (0,2 point de PIB) dans le cadre de la Loi spéciale, 3 milliards d'euros (0,1 point de PIB) provenant du gel du barème de l'IRPP, le reste étant lié à la sortie du bouclier tarifaire. Les effets redistributifs, en particulier de la sortie du bouclier tarifaire et de gel du barème de l'IRPP, sont détaillés dans l'analyse complète.

Tableau 1 : Comparaison PLF/SS - LS 2025, Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires

	PLF/SS 25		LS 25	
	Mds €	%PIB	Mds €	%PIB
Ménages	**6,5**	**0,2**	**5,2**	**0,2**
Hausse des taxes sur l'électricité et gaz (sortie des boucliers, hausse des accises…)	4,1	0,1	2,2	0,1
Contribution exceptionnelle sur les hauts revenus	2,0	0,1		
Mesures loueurs non professionnels	0,2	0,0		
Autres	0,2	0,0		
Non indexation bareme de l'IRPP			3,0	0,1
Entreprises	**20,6**	**0,7**	**0,6**	**0,0**
Hausse des taxes sur l'electricité et gaz (sortie des boucliers, hausse des accises…)	2,2	0,1	1,6	0,1
Contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises	8,0	0,3		
Fiscalisation des rachats d'action	0,2	0,0		
Reprofilage des exonérations de cotisations patronales (effet net)	4,0	0,1		
Hausse fiscalité apprentis et Jeunes Entreprises Innovantes (CSG et cotisations)	1,0	0,0		
Taxe exceptionnelle sur le fret maritime	0,5	0,0		
Suspension réduction de la CVAE	0,0	0,0	−1,0	0,0
Autres (versement transport, hausse taux de cotisation fonction publique hospitalière et territoriale…).	4,7	0,2		
Mesures nouvelles en PO	**27,1**	**0,9**	**5,8**	**0,2**

Source : RESF du PLF 2025, LS 2025, calculs OFCE.

Du côté des dépenses publiques (tableau 2), l'ajustement structurel primaire était attendu à hauteur de −0,6 point de PIB dans le PLF 2025 avec la mise en place d'un certain nombre de mesures d'économie sur les différents champs de la dépenses publique. Selon nos calculs, ce chiffre passerait à −0,15 point de PIB avec la Loi spéciale malgré le gel des dépenses de l'État en valeur. Les effets redistributifs en particulier de l'indexation des retraites, sont détaillés dans l'analyse complète.

Tableau 2 : Comparaison PLF/SS - LS 2025, Mesures nouvelles en dépenses

	PLF/SS 25		LS 25	
	Mds €	%PIB	Mds €	%PIB
Etat	**−9,2**	**−0,3**	**−15,9**	**−0,5**
Réduction politique de l'emploi (apprentissage…)	−2,1	−0,1		
Réduction aides aux entreprises	−2,4	−0,1		
Recalibrage aides écologiques	−1,9	−0,1		
Autres	−2,8	−0,1		
Gel des dépenses des administrations centrales en valeur			−15,9	−0,5
Sécurité Sociale	**−5,4**	**−0,2**	**9,4**	**0,3**
Désindexation des retraites	−3,6	−0,1		
Freinage ONDAM (ticket moderateur, indemnités journalières…)	−3,8	−0,1		
Réduction du déficit des retraites des fonctionaires territoriaux et hospitaliers	−2,3	−0,1		
Autres (assurance-chômage…)	−5,1	−0,2		
Evolution spontanée des dépenses de Sécurité Sociale (retraitres, santé…)	9,4	0,3	9,4	0,3
Collectivités locales	**−3,7**	**−0,1**	**1,3**	**0,0**
Réduction du FCTVA et écretement dynamique TVA	−2,0	−0,1		
Autres (mécanisme de résilience des finances locales…)	−3,0	−0,1		
Evolution spontanée des dépenses des collectivités locales	1,3	0,0	1,3	0,0
Mesures structurelles sur dépenses primaires	**−18,3**	**−0,6**	**−5,2**	**−0,2**

Source : RESF du PLF 2025, LS 2025, calculs OFCE.

Tableau 3 : Comparaison PLF/SS - LS 2025, Totaux

	PLF/SS 25		LS 25	
	Mds €	%PIB	Mds €	%PIB
Mesures nouvelles en PO	27,1	0,9	5,8	0,2
Mesures structurelles sur dépenses primaires	−18,3	−0,6	−5,2	−0,2
Effort budgétaire structurel primaire	45,4	1,5	11,0	0,4
Impact sur le PIB		**−0,8**		**−0,2**

Les efforts en dépenses publiques sont calculées à partir de la croissance du PIB potentiel (1,3 % en 2025 en volume)*Source* : RESF du PLF 2025, LS 2025, calculs OFCE.

La tableau 4 résume les effets révisés de notre prévision à l'aune de l'adoption de la Loi spéciale. En supposant que la motion de censure et la Loi spéciale n'aient pas d'effets négatifs induits sur la croissance (hausse des primes de risque et du coût de

refinancement, accroissement de l'incertitude et des comportements de précaution des entreprises et ménages conduisant à moins d'investissement, d'embauches et à plus d'épargne), le déficit public que nous attendions à −5,3 % du PIB en 2025 avec le PLF 2025 passerait à −6,1 % du PIB malgré une croissance du PIB plus élevée (de 0,8 % à 1,4 %) en raison de la moindre consolidation budgétaire. En revanche, si le surplus de croissance attendu en 2025 en raison de l'impact moins négatif de la politique budgétaire était annulé par les effets négatifs cités plus haut, le déficit public serait de −6,4 points du PIB avec une croissance à 0,8 % en 2025.

Sans mesures nouvelles, le déficit serait donc attendu entre −6,1 % et −6,4 % du PIB en 2025.

Tableau 4 : Déficit et dette publics en 2025 selon les différents scénarios

	PLF/PLFSS 2025	LS 2025	
	OFCE oct. 24	Sans effets négatifs induits	Avec effets négatifs induits
Déficit public	−5,3	−6,1	−6,4
Dette publique	115,1	115,3	115,9
Croissance du PIB	0,8	1,4	0,8

En point de PIB*Source* : RESF du PLF 2025, calculs OFCE

Veuillez citer ce travail comme suit :

Pierre Madec, Mathieu Plane & Raul Sampognaro (2024). « Après la censure : impact économique et budgétaire de la loi spéciale pour 2025 », *Blog IFE*.

Rédacteurs en chef : Elliot Aurissergues & Paul Malliet