

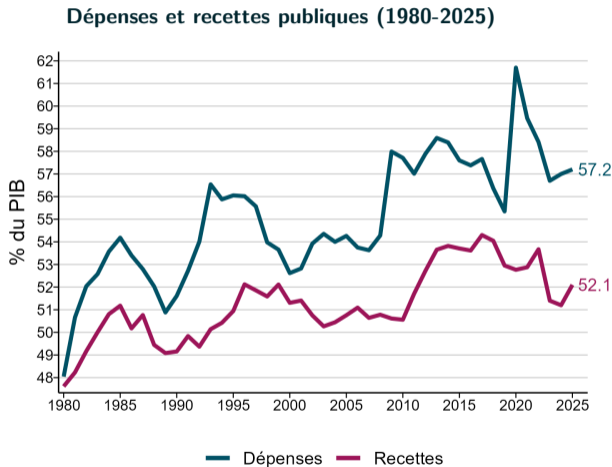
Qui est responsable du déficit public ?



Auteurs:

Laurent Bach, Antoine Bozio, Octave De Brouwer,
et Ilya Eryzhenskiy

Introduction

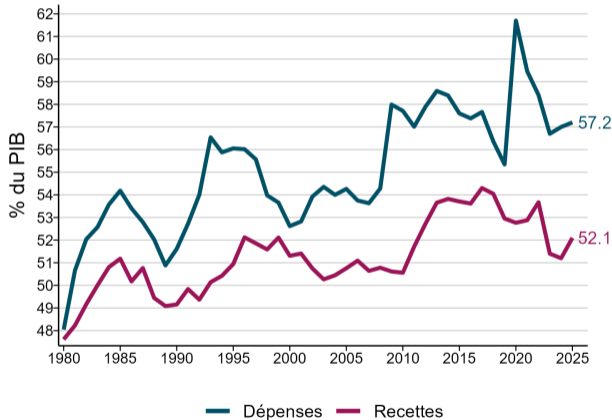


Le redressement des finances publiques reste l'enjeu majeur qui détermine aujourd'hui tous les choix de politiques publiques

- Déficit à 5,3 % (2023), 5,8 % (2024) et 5,1 % (2025)
- Déficit prévu en loi de finances 2026 à 5,0 % (contre 4,7 % dans le PLF 2026)
- Tendance de long terme à l'augmentation du déficit

Introduction

Dépenses et recettes publiques (1980-2025)



Comment identifier sur quoi doit porter l'effort de consolidation ?

- Débat public se porte sur les "causes du déficit" : quelles administrations sont responsables du déficit ?
- Idée qu'une bonne mesure des causes du déficit aide à identifier là où faire porter les efforts

L'État est-il le seul responsable du déficit public ?

Solde public par sous-secteur (en % du PIB)

	2024	2025	2026
État	-5,1	-4,3	-4,6
Organismes divers (ODAC)	-0,1	-0,1	-0,1
Collect. locales (APUL)	-0,6	-0,5	-0,4
Sécurité sociale (ASSO)	0,0	-0,2	0,0
Solde public	-5,8	-5,1	-5,0

En comptabilité nationale, l'État génère l'essentiel du déficit public.

L'État est-il le seul responsable du déficit public ?

Solde public par sous-secteur (en % du PIB)

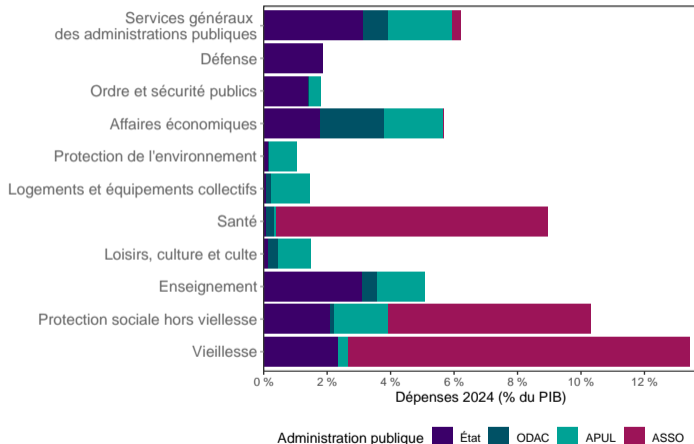
	2024	2025	2026
État	-5,1	-4,3	-4,6
Organismes divers (ODAC)	-0,1	-0,1	-0,1
Collect. locales (APUL)	-0,6	-0,5	-0,4
Sécurité sociale (ASSO)	0,0	-0,2	0,0
Solde public	-5,8	-5,1	-5,0

En comptabilité nationale, l'État génère l'essentiel du déficit public.

Est-ce à dire que l'État doit porter l'essentiel de l'effort de consolidation budgétaire ?

A qui revient la charge de l'effort budgétaire ?

Dépenses publiques par fonction et sous-secteur des APU (2024)



Source : Comptes de la nation 2024. IPP, 2026.

Si l'État portait seul la consolidation budgétaire, les dépenses affectées seraient avant tout :

- les fonctions régaliennes (défense, police, justice)
- l'éducation

Des transferts de l'État qui brouillent la présentation des comptes publics

- **L'État transfère des ressources aux collectivités et à la Sécurité sociale**
 - Pour financer des politiques de l'État en délégation
 - Ou pour financer les politiques de ces secteurs ?
 - Nécessité de décortiquer les transferts et leur justification

Des transferts de l'État qui brouillent la présentation des comptes publics

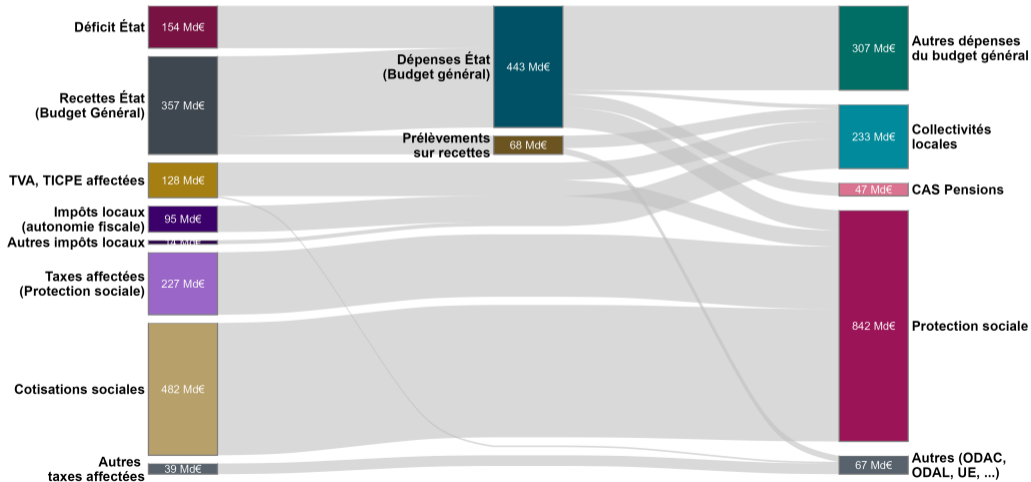
- **L'État transfère des ressources aux collectivités et à la Sécurité sociale**
 - Pour financer des politiques de l'État en délégation
 - Ou pour financer les politiques de ces secteurs ?
 - Nécessité de décortiquer les transferts et leur justification
- **Dans quelle mesure les conventions comptables rendent lisibles les sources du déficit public ?**
 - Enjeu de l'information présentée dans les comptes

Des transferts de l'État qui brouillent la présentation des comptes publics

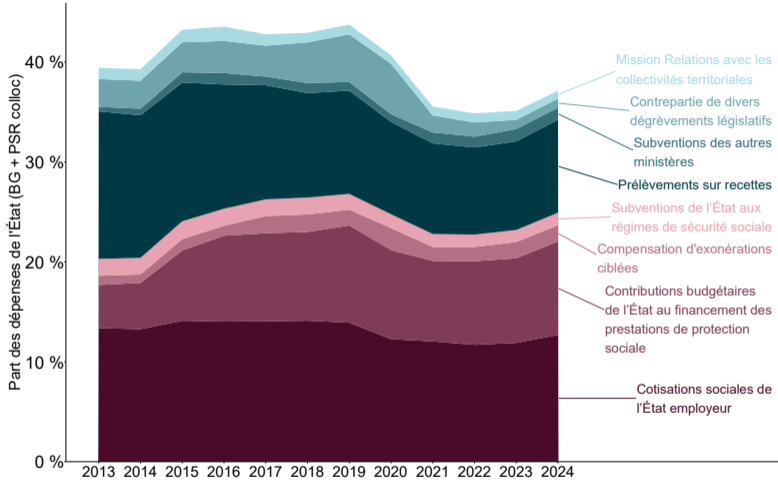
- **L'État transfère des ressources aux collectivités et à la Sécurité sociale**
 - Pour financer des politiques de l'État en délégation
 - Ou pour financer les politiques de ces secteurs ?
 - Nécessité de décortiquer les transferts et leur justification
- **Dans quelle mesure les conventions comptables rendent lisibles les sources du déficit public ?**
 - Enjeu de l'information présentée dans les comptes
- **Derrière la présentation des comptes, un enjeu de gouvernance de nos finances publiques**
 - Renouer le lien entre responsabilité politique et autonomie dans les choix des dépenses et des recettes

**Lisibilité des transferts aux
collectivités locales et à la Sécurité
sociale**

Une multiplicité de canaux alimente le budget des collectivités et de la protection sociale

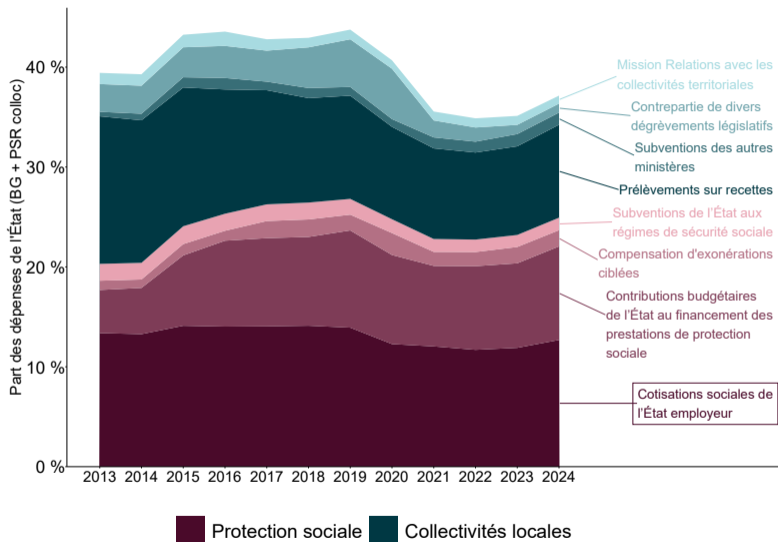


Part de transferts depuis le budget général de l'État



■ Protection sociale ■ Collectivités locales

Part de transferts depuis le budget général de l'État



Un exemple de manque de lisibilité :

- **CAS pension** : en partie subvention implicite de l'État aux régimes de retraites du secteur privé

Derrière l'enjeu de lisibilité, un enjeu de gouvernance

Un défaut de **lisibilité** des transferts de l'État ...

- Difficulté de relier chaque transfert de l'État à une politique bien identifiée
- Des règles de transferts figées dans le temps qui ne correspondent pas toujours aux charges transférées

Derrière l'enjeu de lisibilité, un enjeu de gouvernance

Un défaut de **lisibilité** des transferts de l'État ...

- Difficulté de relier chaque transfert de l'État à une politique bien identifiée
- Des règles de transferts figées dans le temps qui ne correspondent pas toujours aux charges transférées

... Derrière lequel se situe un enjeu de **gouvernance** des finances publiques

- Attribuer un solde à chaque sous-secteur n'a de sens qu'à la condition que celui-ci dispose d'une autonomie décisionnelle, sur ses dépenses comme sur son financement
- Il s'agit donc d'interroger dans quelle mesure les collectivités et la Sécurité sociale conservent une autonomie sur leurs ressources et leurs charges

**Quelle autonomie pour les
collectivités locales ?**

La délégation de compétences aux collectivités locales

- **Des compétences nouvelles ou dynamiques**
 - Régions : formation et mobilité
 - Départements : aide sociale
 - Communes : transition énergétique et écologique

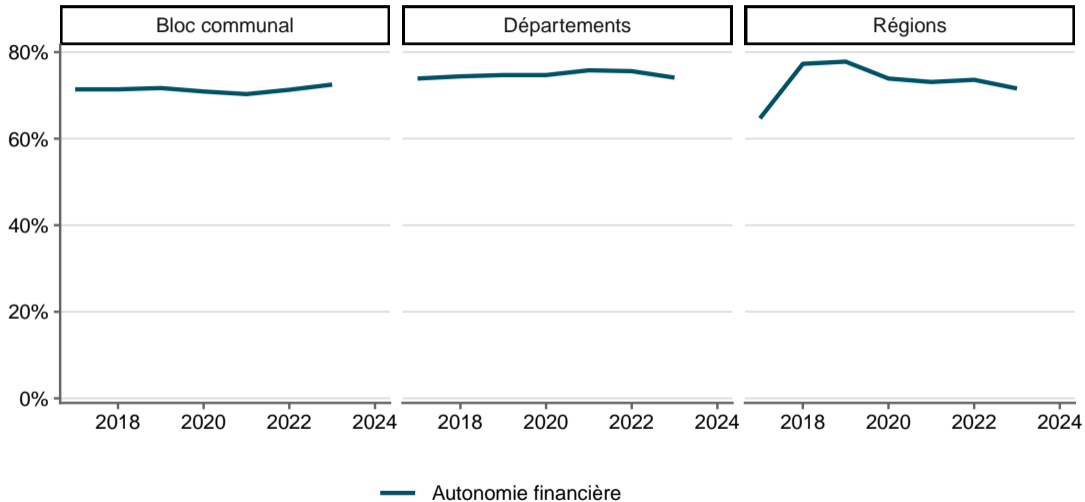
La délégation de compétences aux collectivités locales

- **Des compétences nouvelles ou dynamiques**
 - Régions : formation et mobilité
 - Départements : aide sociale
 - Communes : transition énergétique et écologique
- **Dans le même temps, des ressources locales sont supprimées**
 - Taxe d'habitation sur les résidences principales
 - Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

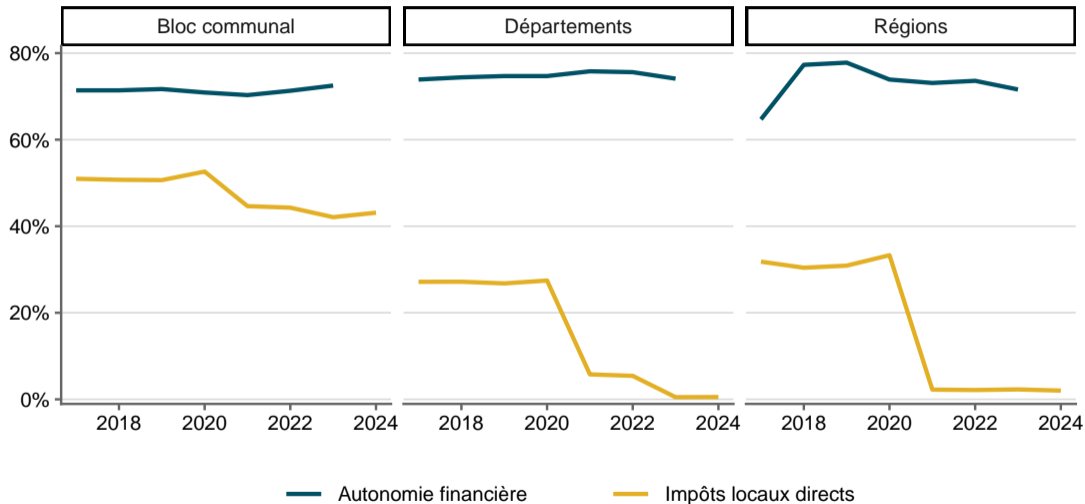
La délégation de compétences aux collectivités locales

- **Des compétences nouvelles ou dynamiques**
 - Régions : formation et mobilité
 - Départements : aide sociale
 - Communes : transition énergétique et écologique
- **Dans le même temps, des ressources locales sont supprimées**
 - Taxe d'habitation sur les résidences principales
 - Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
- **Le tout compensé par des transferts d'impôts et de taxes de l'État**
 - TVA
 - Accises énergétiques
 - Taxes sur les conventions d'assurance

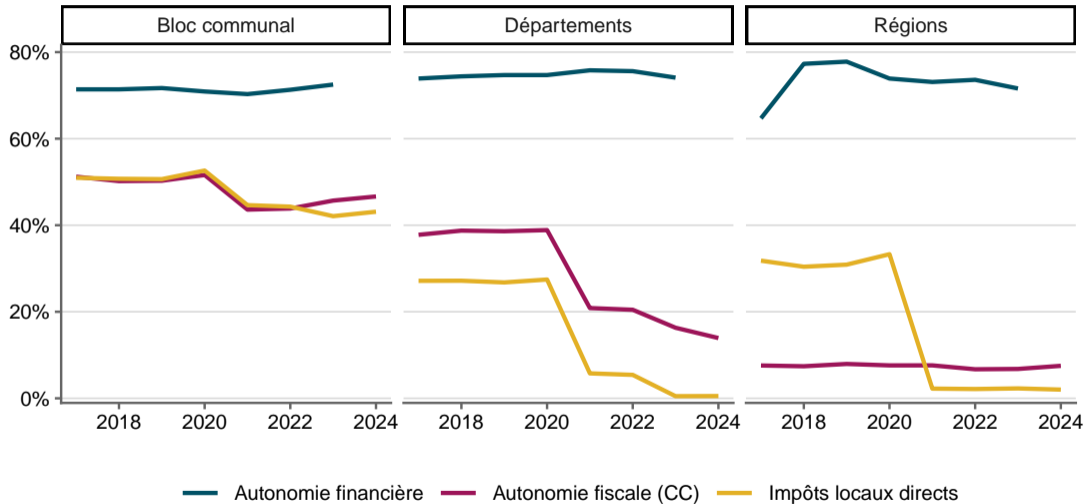
Comment mesurer la maîtrise des ressources ?



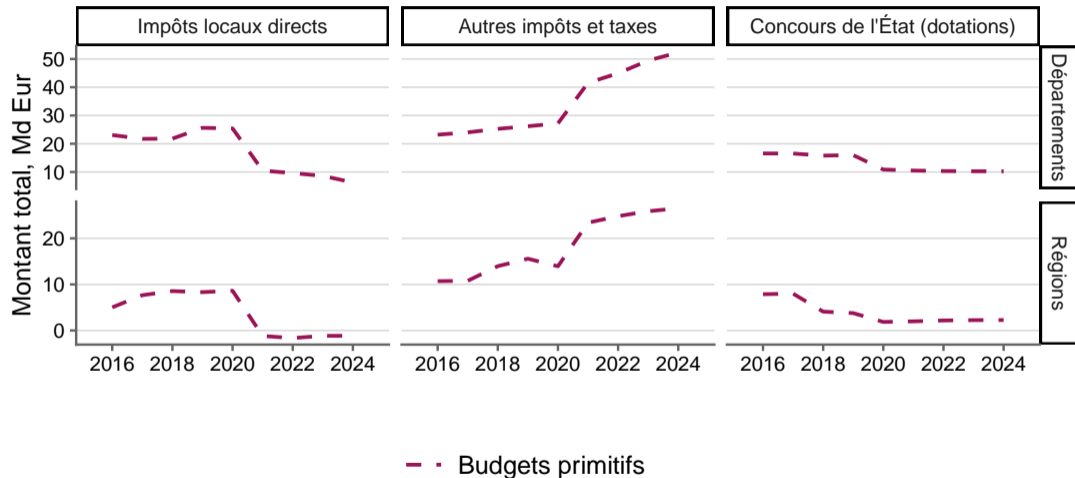
Comment mesurer la maîtrise des ressources ?



Comment mesurer la maîtrise des ressources ?

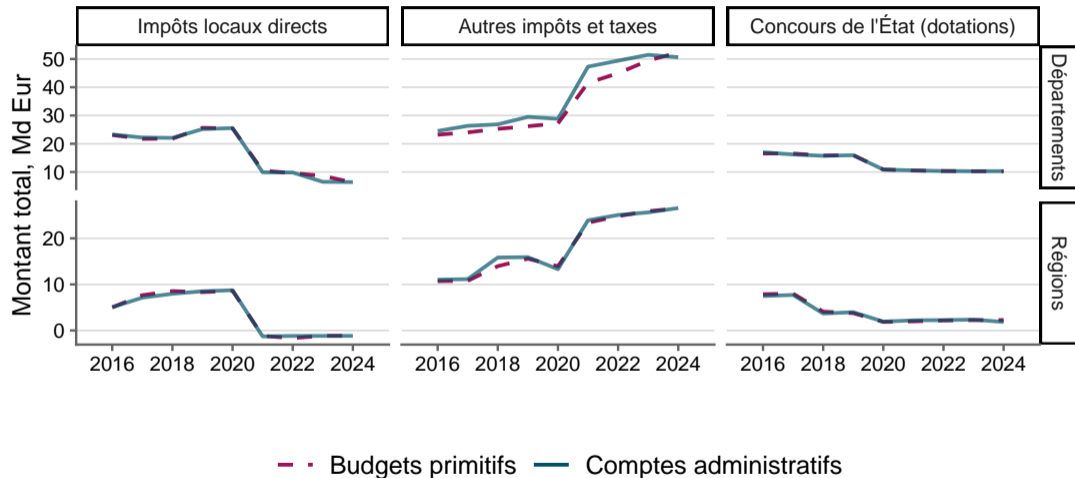


Prudence excessive dans la prévision de la fiscalité transférée



Sources : DGCL. Institut des politiques publiques, 2026.

Prudence excessive dans la prévision de la fiscalité transférée



Sources : DGCL. Institut des politiques publiques, 2026.

Autonomie des collectivités et gouvernance des finances publiques

- **La responsabilité de maîtrise des recettes et des dépenses est diffuse**
 - Les collectivités locales sont peu autonomes sur leur champ de compétence
 - La transfert des compétences restreint aussi le champ d'action de l'État
 - Les taxes affectées ont des dynamiques différentes des politiques qu'elles sont censées financer

Autonomie des collectivités et gouvernance des finances publiques

- **La responsabilité de maîtrise des recettes et des dépenses est diffuse**
 - Les collectivités locales sont peu autonomes sur leur champ de compétence
 - La transfert des compétences restreint aussi le champ d'action de l'État
 - Les taxes affectées ont des dynamiques différentes des politiques qu'elles sont censées financer
- **La logique actuelle se trouve à mi-chemin entre deux modèles d'action publique**
 - Un modèle *en délégation* : la collectivité comme opérateur d'une politique nationale dont la responsabilité tient à l'État
 - Un modèle de *libre administration* : la collectivité comme décideur autonome des politiques dans son champ d'action et de leur financement

Autonomie des collectivités et gouvernance des finances publiques

- **La responsabilité de maîtrise des recettes et des dépenses est diffuse**
 - Les collectivités locales sont peu autonomes sur leur champ de compétence
 - La transfert des compétences restreint aussi le champ d'action de l'État
 - Les taxes affectées ont des dynamiques différentes des politiques qu'elles sont censées financer
- **La logique actuelle se trouve à mi-chemin entre deux modèles d'action publique**
 - Un modèle *en délégation* : la collectivité comme opérateur d'une politique nationale dont la responsabilité tient à l'État
 - Un modèle de *libre administration* : la collectivité comme décideur autonome des politiques dans son champ d'action et de leur financement

⇒ **Une clarification de la gouvernance permettrait de renforcer la responsabilité budgétaire**

**Quelle autonomie pour les
organismes de protection sociale ?**

Une intervention de plus en plus forte de l'État

- **Une autonomie de principe**

- La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) séparée de la loi de finances (LF) consacre l'idée d'autonomie de la sphère sociale

Une intervention de plus en plus forte de l'État

- **Une autonomie de principe**

- La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) séparée de la loi de finances (LF) consacre l'idée d'autonomie de la sphère sociale

- **Une protection sociale plus universelle**

- Universalisation des prestations famille et maladie
- Fiscalisation croissante de la protection sociale

- **La politique de réduction des cotisations sociales**

- Politique de l'emploi de l'État
- Mise en place de compensation via la fiscalité

Une intervention de plus en plus forte de l'État

- **Une autonomie de principe**

- La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) séparée de la loi de finances (LF) consacre l'idée d'autonomie de la sphère sociale

- **Une protection sociale plus universelle**

- Universalisation des prestations famille et maladie
- Fiscalisation croissante de la protection sociale

- **La politique de réduction des cotisations sociales**

- Politique de l'emploi de l'État
- Mise en place de compensation via la fiscalité

⇒ Distension du lien entre cotisation et prestation

Quelle gouvernance pour les finances sociales ?

- **La justification de l'autonomie de 'la Sécu'**
 - Logique historique de l'assurance sociale, financée par les cotisations sociales, gérée de façon paritaire
 - Implique une responsabilité budgétaire forte et séparée de celle de l'État

Quelle gouvernance pour les finances sociales ?

- **La justification de l'autonomie de 'la Sécu'**
 - Logique historique de l'assurance sociale, financée par les cotisations sociales, gérée de façon paritaire
 - Implique une responsabilité budgétaire forte et séparée de celle de l'État
- **Comment redonner des éléments de gouvernance ?**
 - Accepter le rôle de l'État dans la protection sociale non contributive (famille, maladie) et un financement fiscal
 - Recentrer les assurances sociales et le financement par cotisation sur les régimes contributifs (retraite, chômage, IJ)
 - Renforcer l'autonomie des régimes assurantiels avec une règle d'or stricte sur l'équilibre budgétaire

Conclusion

- **Les transferts de l'État vers les autres administrations publiques rendent illisibles nos finances publiques**
 - Multiples canaux qui réduisent le contrôle sur ces dépenses
 - Logique de compensation peu pertinente
 - **Le problème est celui de la gouvernance des finances publiques**
 - Pas de sens à vouloir identifier la cause du déficit hors transferts
 - Perte de la raison d'être de l'autonomie des collectivités territoriales
 - Perte de l'autonomie et de la responsabilité budgétaire des assurances sociales
 - Les capacités de consolidation budgétaire de l'État sont aussi entravées
- ⇒ **Revoir la gouvernance de nos finances publiques devrait être à l'agenda du débat public**

Merci de votre attention