

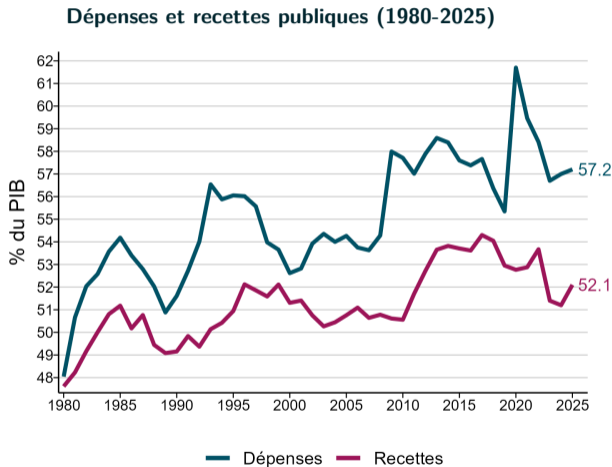
# Qui est responsable du déficit public ?



Auteurs:

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

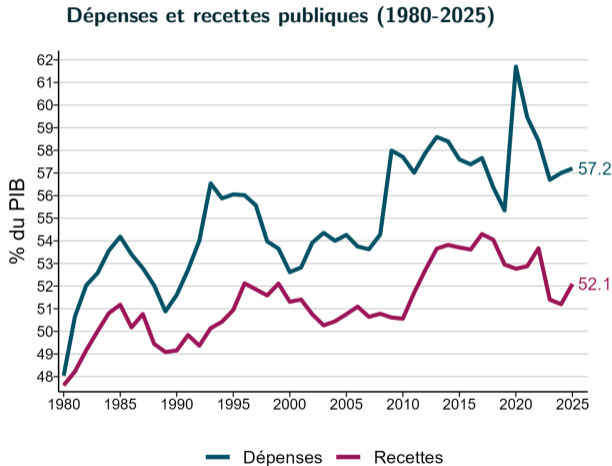
# Introduction



**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)
- Tendence de long terme à l'augmentation du déficit

# Introduction



## 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
<b>Solde public</b>	<b>-5,8</b>	<b>-5,1</b>	<b>-5,0</b>

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)

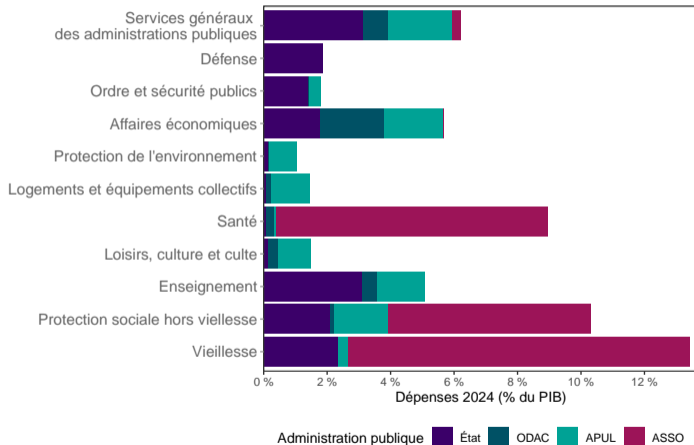
	2024	2025	2026
État	-5,1	-4,3	-4,6
Organismes divers (ODAC)	-0,1	-0,1	-0,1
Collect. locales (APUL)	-0,6	-0,5	-0,4
Sécurité sociale (ASSO)	0,0	-0,2	0,0
<b>Solde public</b>	<b>-5,8</b>	<b>-5,1</b>	<b>-5,0</b>

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

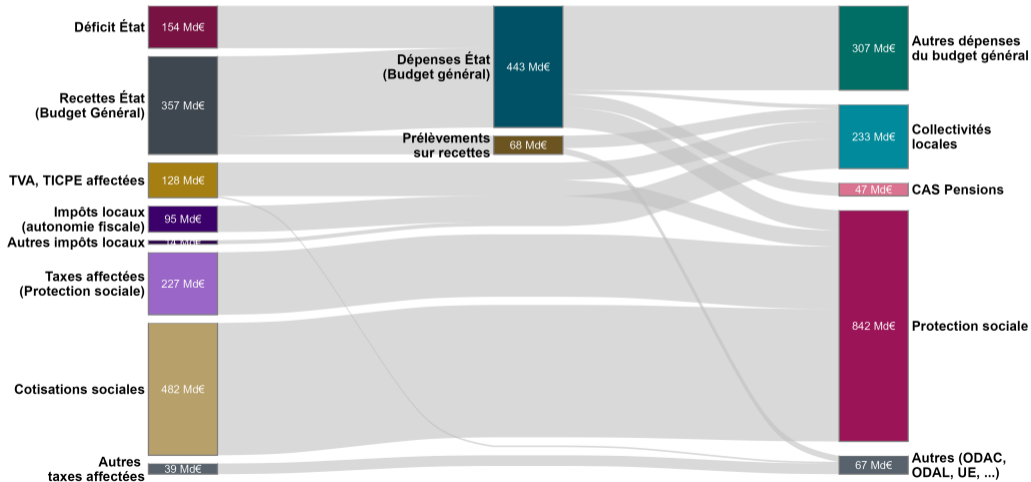
# Des transferts de l'État qui brouillent la présentation des comptes publics

- **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

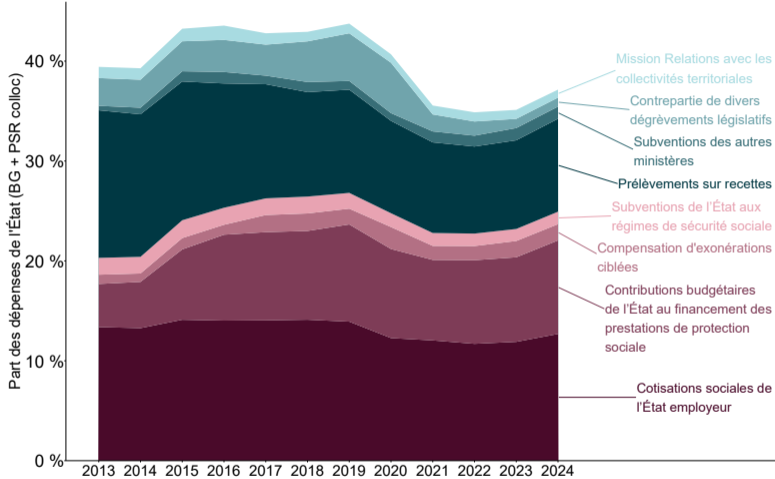
**Lisibilité des transferts aux  
collectivités locales et à la Sécurité  
sociale**

---

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

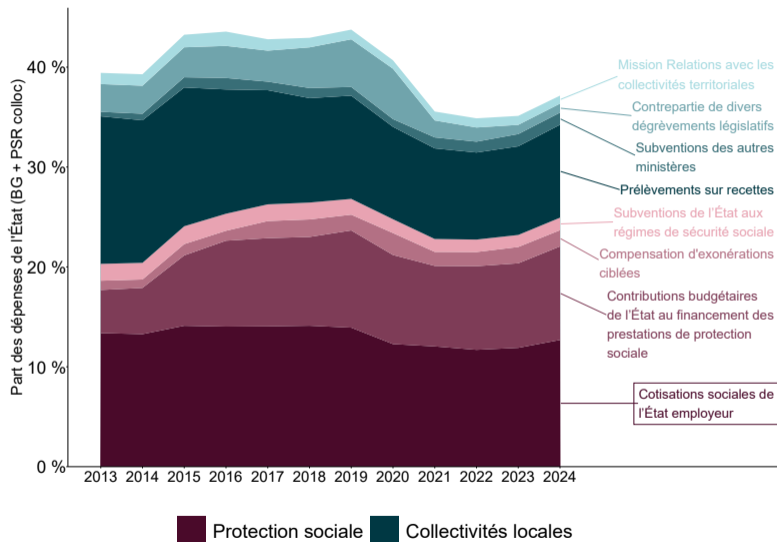


# Part de transferts depuis le budget général de l'État



■ 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

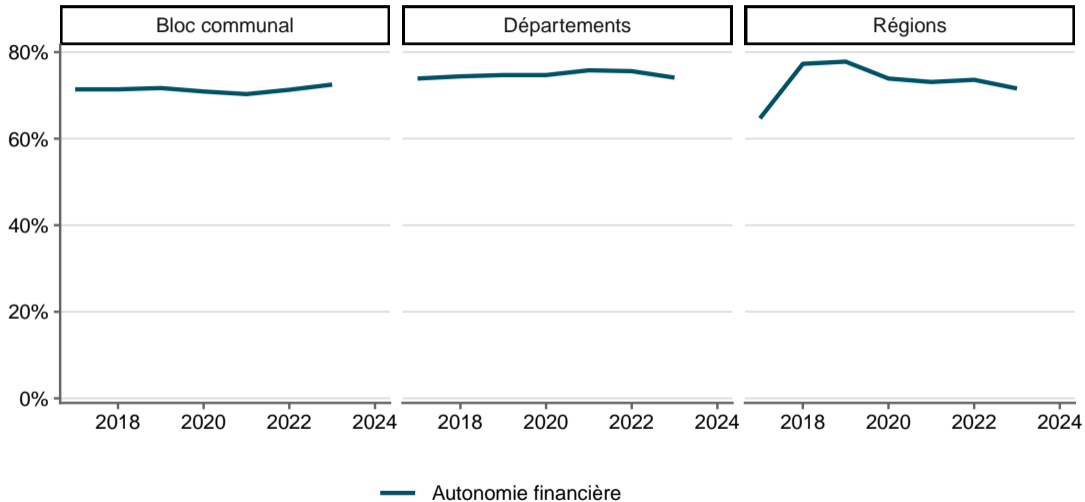
# La délégation de compétences aux collectivités locales

- **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

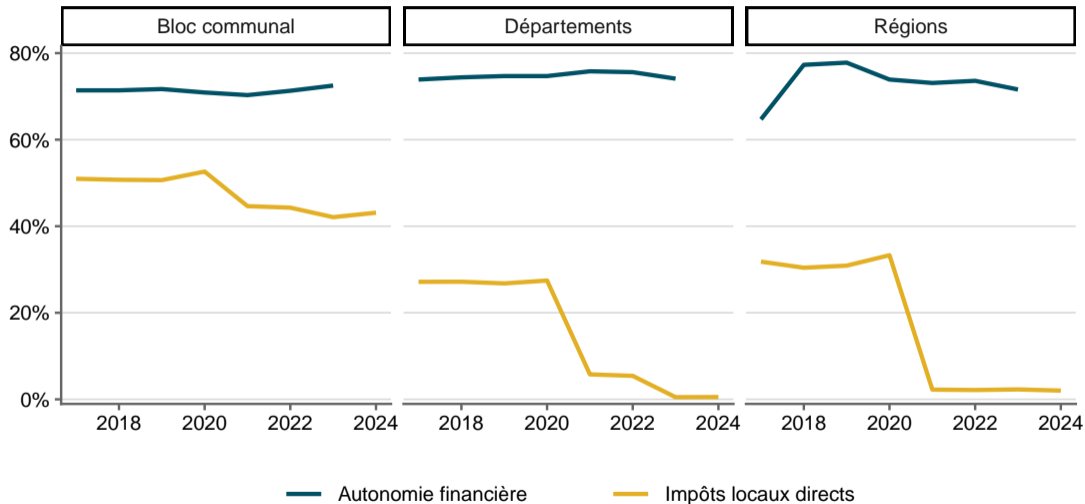
# La délégation de compétences aux collectivités locales

- **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 ?

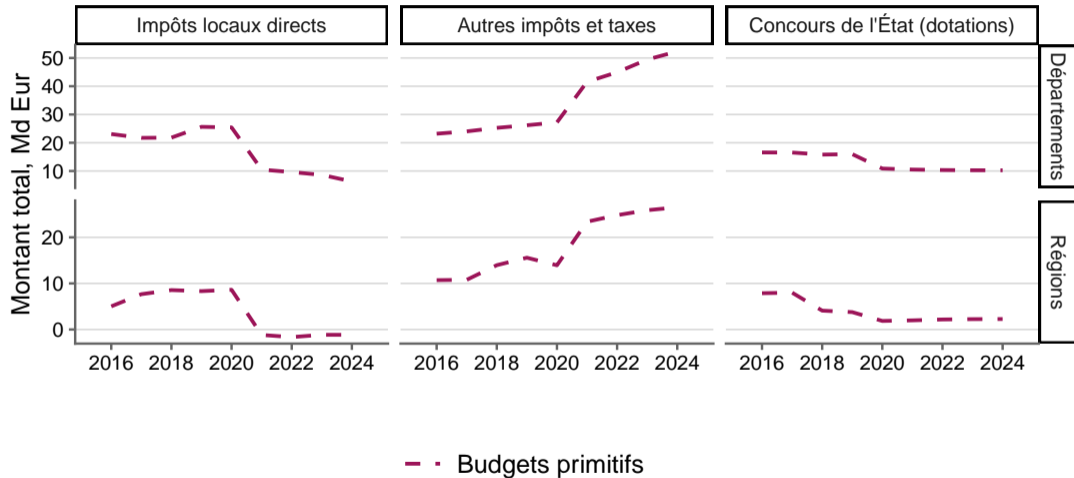


## Comment mesurer la maîtrise des ressources ?



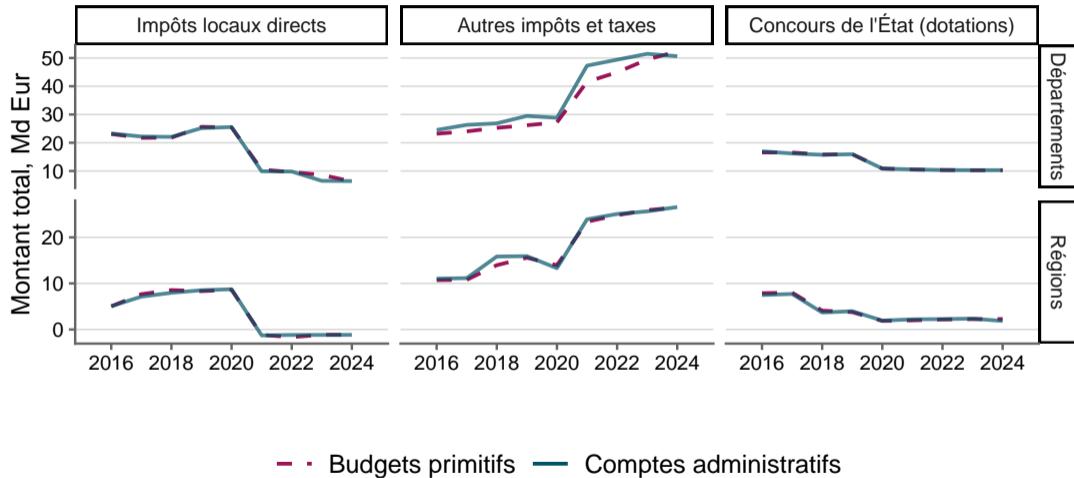


## Prudence excessive dans la prévision de la fiscalité transférée



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
  - Le 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
  - Le 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
  - Le 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