

Chapitre 1

Qui est responsable du déficit public ?



Auteurs :

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

Le redressement des finances publiques reste l'enjeu majeur qui détermine aujourd'hui tous les choix de politiques publiques. Dans ce chapitre, nous décortiquons les différents transferts entre l'État, les collectivités locales et les administrations de Sécurité sociale, en cherchant à isoler ce qui correspond à une action de l'État en délégation, de ce qui correspond à des transferts d'équilibre. L'illisibilité et la complexité de ces transferts est effectivement un frein à la bonne compréhension du financement de nos politiques publiques. Pour autant, la véritable question n'est pas d'attribuer la source du déficit public à certaines administrations, mais d'évaluer dans quelle mesure la gouvernance de nos finances publiques conduit bien à une responsabilisation des acteurs. Alors que la libre administration des collectivités territoriales est un principe constitutionnel, on constate un faible niveau d'autonomie fiscale de nos collectivités locales, renforcé par la réduction d'impôts locaux et la délégation de politiques publiques au niveau local. De façon similaire, l'universalisation et la fiscalisation de la protection sociale ont conduit à un rôle accru de l'État dans la définition des ressources et des dépenses sociales. Nous discutons enfin de plusieurs options pour renforcer la gouvernance de nos finances publiques.

Résultats clés

- Avec un déficit prévu à 5,0 % pour 2026, une dette publique dépassant 115 % du PIB et des taux d'intérêt qui sont remontés à leur niveau historique, l'effort nécessaire pour stabiliser la dette est considérable.
- La présentation du solde des administrations publiques fait apparaître l'État comme principal responsable du déficit public. Or, cette présentation des comptes publics masque des transferts financiers importants de l'État vers les collectivités locales et les organismes de protection sociale.
- La présentation de ces flux financiers présente un défaut de lisibilité au regard des politiques publiques qui les sous-tendent. Cela fait obstacle à une vision d'ensemble de l'adéquation entre les besoins des différents organismes publics et les ressources qui leur sont allouées.
- En finançant les compétences transférées aux collectivités territoriales par des fractions d'impôts nationaux, l'État a affaibli leur autonomie, mais aussi sa propre capacité d'action.
- L'affaiblissement, ces dernières décennies, du lien entre cotisations et prestations de Sécurité sociale conduit à réinterroger le périmètre des lois de finances, pour en revenir aux principes de lisibilité et de responsabilité qui ont justifié la création d'une loi séparée de financement de la Sécurité sociale.

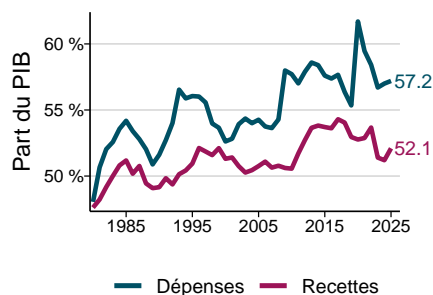
LES finances publiques restent en 2026 dans une situation critique, alors même que les conditions de financement de la dette se détériorent et que les événements géopolitiques pèsent sur la croissance à venir. Malgré des débats étendus au Parlement en 2025, les forces politiques restent profondément divisées sur les moyens de redresser la trajectoire des finances publiques. Se pose alors naturellement la question des causes du déficit afin d'identifier sur quoi doit porter l'effort de redressement. Dans les comptes nationaux, le déficit de l'État est de loin le plus important en comparaison avec les autres secteurs des administrations publiques. Cette vision des choses masque toutefois le fait que les collectivités locales et les régimes de Sécurité sociale reçoivent des transferts importants de l'État, qui leur permettent d'équilibrer leurs comptes. Ainsi, certains observateurs recommandent de présenter les comptes publics hors transferts, dans l'objectif de faire apparaître le « vrai » déficit de chaque administration publique (BEAUFRET, 2026).

Dans ce chapitre, nous revenons d'abord sur l'enjeu du redressement des finances publiques, avant de faire le constat du manque de lisibilité de la présentation des déficits publics. Pour autant, chercher à isoler la source comptable d'un déficit ne permet pas de faire de bonnes recommandations de politiques publiques en vue du redressement des finances publiques. Ce qui est en jeu, au contraire, c'est la gouvernance des finances publiques. En effet, l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les autres administrations publiques brouille le lien entre responsabilité sur la dépense et autonomie décisionnelle en matière de financement.

Les enjeux du redressement des finances publiques

Avec les longs débats au Parlement en 2025 pour obtenir le vote d'un budget pour 2026, le grand public a pris conscience de l'importance des enjeux de finances publiques. Les données du problème sont simples à présenter. Le déficit des administrations publiques reste durablement élevé en France : 5,3 % du PIB en 2023, 5,8 % en 2024 et 5,1 % en 2025. On peut tout de suite noter que la prévision de l'Insee (mars 2026) est meilleure que ce qui était initialement anticipé pour 2025 (5,4 %). À l'inverse, après le débat budgétaire, le déficit pour 2026 est prévu à 5,0 % du PIB, contre 4,7 % dans la version initiale du PLF, et ce, avant même le déclenchement de la guerre en Iran et la fermeture du détroit d'Ormuz.

FIGURE 1.1 – Évolution des dépenses publiques et des recettes publiques entre 1980 et 2025



Lecture : Entre 1980 et 2025, les dépenses publiques sont passées de 48 % du PIB à 57,2 % du PIB, alors que les recettes publiques n'ont progressé que de 4,2 points pour atteindre 52,1 % du PIB.

Sources : Comptes de la Nation, INSEE.

Si la dégradation des finances publiques, hors situation de crise, est particulièrement marquée ces trois dernières années, il est difficile de ne pas remarquer qu'il existe également une tendance de long-terme à la dégradation de la trajectoire des finances

publiques et à l'augmentation de la dette publique. Le graphique 1.1 présente l'évolution depuis 1980 des dépenses et des recettes publiques. Entre 1980 et 2025, les dépenses publiques ont augmenté de 9,2 points de PIB pour atteindre 57,2 % du PIB, alors que les recettes publiques n'ont augmenté que de 4,2 points de PIB. Sur la période, on constate que si les crises conduisent à un déficit accru, le redressement est de moins en moins effectif, engendrant d'importants déficits publics. La contrepartie est l'augmentation de la dette publique, qui a atteint en 2025 115,6 % du PIB.

“

Il existe une tendance de long-terme à la dégradation de la trajectoire des finances publiques.

Pourquoi l'enjeu des finances publiques reste majeur ?

On pourrait conclure du fait que les déficits successifs n'ont pas entraîné de crises majeures que la consolidation des finances publiques n'est pas un objectif utile ou prioritaire. Ce serait faire l'impasse sur les changements de conditions de financement de la dette. Les taux d'intérêt sur la dette française ont considérablement baissé depuis la crise de 2008 jusqu'à 2022 pour atteindre un niveau historiquement bas, proche de 0. Dans ce contexte, le coût de la dette était très faible, et la charge de la dette se retrouvait diminuée chaque année. Depuis 2022, les taux d'intérêt sont remontés, atteignant aujourd'hui 3,7 % (OAT 10 ans), alors que l'inflation reste contenue, entraînant mécaniquement une hausse des charges de la dette et donc de l'effort nécessaire pour maintenir constant le ratio d'endettement. Le Conseil d'analyse économique estime ainsi qu'un effort d'ajustement budgétaire de 112 Mds d'euros est

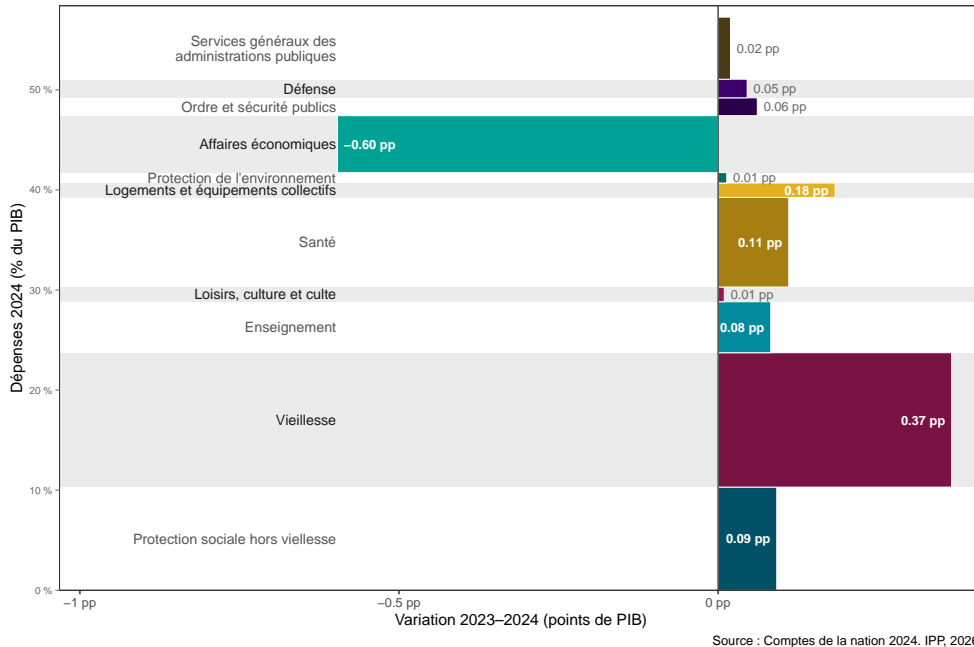
requis pour stabiliser la dette et se prémunir contre la prochaine crise économique (AUCLERT et al., 2025).

Post-mortem du Budget 2025. Une partie des débats de l'année passée a porté sur la définition du tendancier des dépenses publiques, qui détermine le montant effectif des efforts entre hausse des prélèvements obligatoires et réduction de la dépense (BACH et al., 2025). Si on s'appuie sur les évolutions de la comptabilité nationale, sans considération d'un contrefactuel d'évolutions des dépenses et des recettes, on obtient que le budget pour 2025 a réduit le déficit de 0,7 point de pourcentage, qui s'explique par la hausse de 0,9 point des recettes publiques et la hausse de 0,2 point des dépenses publiques. En l'absence d'un tendancier à la hausse de la dépense publique, on pourrait donc conclure que 100 % de l'effort a été réalisé par la hausse des prélèvements obligatoires. Les sources de l'effort sont aujourd'hui bien identifiées (INSEE, 2026) : hausse des cotisations sociales employeur, hausse des impôts sur le revenu, le patrimoine et le capital font l'essentiel des hausses de prélèvements obligatoires.

Pour autant, il n'est pas encore possible d'établir pour 2025 la décomposition des variations de dépenses publiques par type de dépenses. Il est seulement possible de le faire à cette date pour le budget 2024, pour lequel les données de la comptabilité nationale sont disponibles. Les comptes annuels de la Nation donnent en effet une vision synthétique des comptes des administrations publiques (APU)¹. Ces comptes sont établis selon le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC

1. En comptabilité nationale, les administrations comprennent : (1) les administrations centrales (APUC, qui regroupe l'État et les organismes divers d'administration centrale, ODAC), (2) les administrations publiques locales (APUL, incluant les collectivités territoriales et les organismes divers d'administration locale) et (3) les administrations de sécurité sociale (ASSO).

FIGURE 1.2 – Évolution des dépenses publiques par fonctions entre 2023 et 2024



Lecture : En 2024, les dépenses publiques représentaient 57 % du PIB. Entre 2023 et 2024, la part des dépenses sur les affaires économiques a baissé de 0,60 points de PIB, tandis que celle des dépenses pour la vieillesse a augmenté de 0,37 points de PIB.

Note : Chaque barre représente, pour une fonction et un sous-secteur donnés, l'évolution de la part des dépenses publiques dans le PIB, entre 2023 et 2024. L'épaisseur d'une barre correspond à la dépense publique du sous-secteur dans cette fonction en 2024.

Sources : Comptes de la Nation, INSEE.

2010), qui assure leur cohérence temporelle et leur comparabilité entre États. La comptabilité nationale ventile notamment les dépenses de chaque sous-secteur des APU selon leur domaine d'intervention, en utilisant la nomenclature internationale COFOG (Classification of the Functions of Government).

La figure 1.2 présente ainsi l'évolution de 2023 à 2024 des dépenses publiques par secteur COFOG. En axe des abscisses, on présente l'évolution de chaque dépense, et en ordonnées, l'importance de cette dépense dans le PIB. Le budget pour 2024 a ainsi conduit à une baisse des dépenses classées en "affaires économiques", tandis que les dépenses d'assurance maladie et les dépenses de retraites expliquent l'essentiel de la progression des dépenses publiques. Pour 2026, il n'est pas encore

possible de réaliser le même exercice, mais nous présentons à l'encadré 1 une estimation de la variation des dépenses publiques, limitée au champ de l'État.

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

Dans les débats publics sur les façons de réduire le déficit public, il est courant de chercher à identifier des causes du déficit, impliquant des actions particulières à mener pour le réduire. Lorsqu'on considère par exemple quel secteur institutionnel est à l'origine du déficit public (cf. Tableau 1.1) on constate rapidement que c'est l'État (et non la Sécurité sociale ou les collectivités locales) qui est crédité comme générant l'essentiel du déficit public.

TABLEAU 1.1 – Solde public par sous-secteur (en % du PIB)

	2024	2025	2026
État	-5,1	-4,3	-4,6
ODAC	-0,1	-0,1	-0,1
APUL	-0,6	-0,5	-0,4
ASSO	0,0	-0,2	0,0
Solde public	-5,8	-5,1	-5,0

Lecture : Sur les 5,0 points de PIB de déficit public prévu en 2026, 4,6 points sont dus au déficit de l'État.

Note : ODAC : organismes divers d'administration centrale ; APUL : administrations publiques locales ; ASSO : administrations de sécurité sociale.

Sources : 2024-2025 : Comptes de la nation, INSEE ; 2026 : Rapport annuel d'avancement 2026.

Cette façon de décomposer le déficit public amène inévitablement à s'interroger sur la composition des dépenses de chaque sous-secteur. Sur la figure 1.3, on voit que l'État concentre l'essentiel des dépenses dans les fonctions régaliennes (services généraux, défense, ordre et sécurité) et l'enseignement, et joue également un rôle important en matière des affaires économiques et de la protection sociale, notamment via le paiement des retraites des fonctionnaires de l'État. Les APUL portent la majeure partie des dépenses de protection de l'environnement, de logement et de loisirs, et contribuent significativement aux fonctions d'enseignement, de protection sociale et d'affaires économiques. Les ASSO, enfin, assurent l'essentiel des dépenses de santé et de protection sociale.

“

Un effort portant uniquement sur l'État porterait surtout sur les fonctions régaliennes, économiques ou d'éducation.

La figure 1.3 éclaire ainsi un enjeu central du débat budgétaire actuel : le partage de l'effort de consolidation entre les sous-secteurs des administrations publiques n'est pas neutre quant à ses effets sur la

FIGURE 1.3 – Les dépenses publiques par fonction et sous-secteur des APU en 2024



Lecture : Les dépenses publiques sur la vieillesse en 2024 s'élèvent à 13,5% du PIB, dont 10,8 pp sont des dépenses des ASSO et 2,3 pp sont des dépenses de l'État.

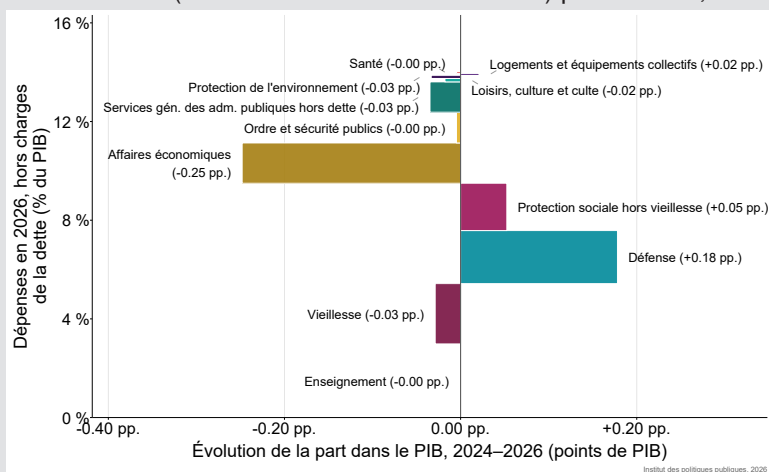
Sources : Comptes de la Nation, INSEE.

répartition des dépenses publiques. Un effort portant uniquement sur l'État affecterait surtout sur les fonctions régaliennes, économiques ou d'éducation. C'est dans ce sens que la présentation comptable des déficits pourrait avoir un impact sur les choix de consolidation budgétaire.

Encadré 1: Passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale

La ventilation des dépenses publiques par fonction COFOG pour une année n est publiée par l'Insee en décembre de l'année $n + 1$. Ainsi, les séries de données ne sont pour l'heure disponibles que jusqu'en 2024. Or, les dépenses affichées dans le projet de loi de fin de gestion pour 2025 et celles affichées dans la loi de finances initiale pour 2026 ne sont présentées qu'en *comptabilité budgétaire*, dont les agrégats ne sont pas directement comparables à ceux de la comptabilité nationale. Notamment, les dépenses en comptabilité budgétaire sont ventilées par missions, programmes et actions, selon une logique de décaissements (par opposition à la logique de droits constatés utilisée par la comptabilité nationale). Cette nomenclature se prête mal à la comparaison des dépenses entre exercices : des changements de périmètre modifient régulièrement la répartition des dépenses entre missions sans que l'action publique en soit affectée, le financement d'une politique donnée se trouvant simplement rattaché à une mission différente. Comme nous le relevons dans BACH et al. (2025), les éléments techniques nécessaires à une présentation prospective des dépenses en comptabilité nationale et par fonction COFOG sont déjà constitués : la matrice de passage entre les deux cadres comptables existe, la classification fonctionnelle des lignes budgétaires également, et chaque compte rétrospectif utilisé par l'Insee possède son pendant prospectif dans le circuit budgétaire. Nous plaidons, sur cette base, pour leur présentation en comptabilité nationale au sein des documents annexés aux PLF. À défaut, nous proposons ici un exercice exploratoire visant à établir une correspondance entre les catégories de la nomenclature budgétaire et les fonctions COFOG pour les dépenses de l'État, dont la méthode est détaillée en annexe. Nous en avons éprouvé la robustesse en confrontant deux séries : (1) les dépenses de l'État (hors transferts aux autres APU) publiées par l'Insee en comptabilité nationale et (2) les dépenses constatées dans les rapports annuels de performance, retraitées en comptabilité nationale selon notre matrice de passage.

FIGURE 1.4 – Dépenses de l'État (hors transferts aux autres APU) par fonction, LFI 2026 vs. réalisé 2024



Lecture : Entre 2024 et 2026, la part des dépenses de défense dans le PIB devrait augmenter de 0,14 points de pourcentage.

Note : Chaque barre représente l'évolution de la part des dépenses publiques dans le PIB entre 2024 et 2026. L'épaisseur d'une barre correspond à la dépense publique attendue dans cette fonction en 2026. Croissance du PIB nominal supposée à 2,2 % en 2026, comme annoncé dans le rapport annuel d'avancement 2026. Les transferts aux collectivités locales ainsi que les transferts de compensation d'exonérations ciblées de cotisations à la protection sociale ont été retirés des dépenses, celles-ci n'étant pas incluses dans le champ des dépenses de l'État en comptabilité nationale.

Sources : DG budget (RAP, LFI, Voies et moyens), Rapport annuel d'avancement, calculs IPP.

La figure 1.4 illustre l'évolution (en points de PIB, pp.) des dépenses de l'État votées dans la LFI 2026 par rapport à celles constatées en 2024 en utilisant la matrice de correspondance constituée. Les dépenses d'affaires économiques connaissent la baisse la plus forte (-0,25 pp.), alors que les dépenses de défense devraient connaître l'augmentation la plus forte (+0,18 pp.). Les dépenses de protection sociale de l'État connaissent des évolutions contrastées, avec une légère baisse (-0,03 pp.) des dépenses de vieillesse (essentiellement constituées des dépenses au titre du CAS "pensions") et une légère hausse (+0,05 pp.) des autres dépenses de protection sociale. Enfin, les dépenses d'enseignement devraient rester stables sur la période.

Un défaut de lisibilité des transferts de l'État aux autres sous-secteurs des administrations publiques

Des comptes séparés, mais une interdépendance financière forte entre sous-secteurs

Bien que largement commentée dans le rapport économique, social et financier (RESF) et le rapport annuel d'avancement (RAA), la présentation du solde public par sous-secteur des administrations publiques (tableau 1.1) fait l'objet de critiques récurrentes, selon lesquelles plusieurs artifices comptables viendraient mécaniquement dégrader le solde de l'État pour améliorer celui des autres sous-secteurs.² La plus importante de ces critiques consiste à affirmer que les soldes de chaque sous-secteur sont affichés après un certain nombre d'opérations de transferts financiers, venant détériorer le solde de l'État et redresser ceux des collectivités et de la protection sociale. Dans cette perspective, une présentation des comptes hors transferts serait plus révélatrice du « vrai » solde de chaque sous-secteur.

Cette grille de lecture semble pourtant omettre que chaque transfert financier de l'État répond à la mise en œuvre de politiques publiques poursuivant des objectifs spécifiques : attribution ou trans-

fert de compétences, réduction d'inégalités économiques ou de déséquilibres démographiques, compensations d'allègements de fiscalité, ou encore compensations pour charges exceptionnelles suite à des événements économiques ou naturels non-anticipés. Chaque transfert obéit ainsi à une logique de compensation qui est d'ailleurs, en partie du moins, inscrite dans la loi. S'agissant des collectivités locales, l'article 72-2 de la Constitution impose que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de ressources équivalentes à celles qui y étaient consacrées à leur exercice », et que « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ». S'agissant de la protection sociale, la loi du 25 juillet 1994, dite « loi Veil », oblige l'État à compenser les exonérations de cotisations qu'il décide. Ainsi, le réel enjeu dans la présentation des comptes publics par sous-secteurs est probablement moins celui d'établir une présentation des soldes hors transferts de l'État, que d'être en mesure d'identifier ce qui relève d'une action de l'État en délégation, de ce qui correspond à des transferts d'équilibre.

“

Le réel enjeu dans la présentation des comptes est de distinguer ce qui relève d'une action de l'État en délégation, de ce qui correspond à des transferts d'équilibre.

Si tel était le cas, on pourrait ainsi distinguer, dans les comptes de chaque sous-secteur, les dépenses qui relèveraient d'une délégation des politiques de l'État – à qui reviendrait la charge de les financer – de celles qui relèveraient du pilotage de

2. Pour la protection sociale, BEAUFRET (2026) liste trois critiques : (1) Dans la comptabilité nationale, le compte d'affectation spéciale « pensions » n'est pas inclus dans le périmètre des ASSO (voir également (AUBERT et al., 2025)). (2) La caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), classée parmi les ASSO depuis 2011 perçoit le produit de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et d'une part de CSG. Or, la comptabilité nationale enregistre l'amortissement du capital de la dette sociale en opérations financières et non en dépenses, ce qui redresse mécaniquement le solde des ASSO. (3) Les ASSO perçoivent le produit de nombreux transferts de l'État, qui viennent redresser leur solde.

leurs propres finances. Or, une telle présentation des comptes publics demande auparavant de repenser profondément le système de financement des collectivités locales et de la protection sociale.

Une logique de compensation rendue illisible au fil du temps

En effet, le manque de lisibilité des relations financières entre l'État, les collectivités locales et les organismes de protection sociale empêche actuellement d'établir un lien clair entre chaque transfert de l'État et la politique publique qui le sous-tend. Ce manque de lisibilité a des racines anciennes, documentées dans de nombreux rapports officiels (HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE, 2015; COUR DES COMPTES, 2023). Deux facteurs principaux expliquent cette situation.

Une multitude de canaux pour les transferts de l'État. L'État transfère des ressources aux collectivités locales et aux organismes de protection sociale *via* une multitude de canaux, sans que le choix du canal obéisse à une logique clairement établie. Pour illustrer ce point, la figure 1.5 propose une synthèse de ces canaux pour l'année 2024, à partir du croisement de données de la documentation budgétaire annuelle (voies et moyens et jaunes budgétaires) et d'autres sources officielles (DGCL et Drees). La colonne de gauche recense l'ensemble des ressources fiscales et des cotisations sociales, ainsi que le déficit de l'État³, tandis que la colonne de droite recense les destinataires de ces ressources. Notons qu'il s'agit bien-sûr d'une présentation très synthétique d'une réalité bien plus

3. Les recettes non-fiscales et les fonds de concours de l'État ont également été ajoutés pour présenter les recettes totales du budget général de l'État.

complexe. En effet, chaque canal est lui-même composé d'un grand nombre d'éléments : rien que pour les prélèvements sur recettes, on dénombre 30 éléments distincts, obéissant chacun à des règles d'affectation différentes.

On voit ainsi que l'État transfère des ressources aux collectivités locales et à la protection sociale, soit directement *via* son budget général ou des prélèvements sur recettes⁴, soit indirectement *via* de la fiscalité affectée. Pour les collectivités comme pour la protection sociale, les transferts effectués depuis le budget général représentent une part largement minoritaire en comparaison avec la fiscalité affectée ou les prélèvements sur recettes.

Notons que le choix du canal par lequel l'État transfère des ressources a des implications importantes pour le pilotage de la dépense publique. En effet, toute dépense du budget général est votée dans le cadre d'une mission et son exécution fait l'objet d'un suivi en cours d'année ; ses crédits peuvent être gelés, voire annulés par décret selon des modalités encadrées par la loi. Les prélèvements sur recettes sont, quant à eux, fixés en loi de finances, mais, étant juridiquement traités en moindres recettes, ils échappent aux instruments de régulation infra-annuels qui s'appliquent aux crédits limitatifs. Enfin, les transferts opérés sous forme de taxes affectées sont entièrement évaluatifs : leur montant dépend de l'évolution de l'assiette de la taxe sur l'exercice budgétaire et la modification en cours d'année de la fraction affectée sup-

4. Prévus par l'article 6 de la LOLF, les prélèvements sur recettes (PSR) permettent de rétrocéder directement un montant déterminé de recettes de l'État au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne, en dérogation aux principes d'unité et d'universalité budgétaires. Leurs montants sont déduits des recettes brutes de l'État et ne sont donc pas comptabilisés en dépenses dans le budget de l'État. Elles apparaissent toutefois en dépenses de l'État en comptabilité nationale, parmi les transferts entre administrations publiques.

pose également l'adoption d'une loi de finances rectificative.

Des règles de transferts figés dans le temps. Les modes de calcul qui régissent la plupart des montants transférés sont arrêtés selon une logique historique : calibrés sur les dépenses ou les recettes constatées l'année du transfert initial, ceux-ci ne sont pas toujours réévalués par la suite. On assiste ainsi progressivement à un empilement de mesures de compensation. Deux exemples permettent d'éclairer ce point.

Tout d'abord, dans le cas des collectivités locales, la compétence relative au RSA a été transférée aux départements en 2004, en contrepartie d'une fraction de TIPP (taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, aujourd'hui droits d'accises sur les énergies) calibrée sur la dépense de l'année du transfert. Son montant a dès lors suivi la dynamique de son assiette – en déclin structurel – et non celle de la dépense, portée par la conjoncture sociale et l'indexation de l'allocation sur l'inflation. Le décrochage, constaté dès 2004, a appelé la création de dispositifs correctifs successifs sans jamais combler l'écart⁵.

Du côté de la protection sociale, les allègements généraux de cotisations sociales sont compensés, depuis 2011, par l'affectation de fiscalité (essentiellement des fractions de TVA), dans une logique de compensation « pour solde de tout compte ». Le montant transféré suit désormais le rendement de cette ressource, et non le coût effectif des exonérations. Selon les calculs de la Cour des comptes, cette compensation a été défavorable aux organismes de sécurité sociale, entraînant une détérioration de leur déficit de 18 Md€ entre 2019 et 2024 (COUR DES COMPTES, 2025b). Les mécanismes de compensation réduisent donc l'autonomie des collectivités territoriales et

de la Sécurité sociale, tout en affaiblissant les capacités d'action de l'État.

“
Les mécanismes de compensation réduisent l'autonomie des collectivités et de la Sécurité sociale, tout en affaiblissant les capacités d'action de l'État.

Une part croissante des ressources de l'État transférées à la protection sociale

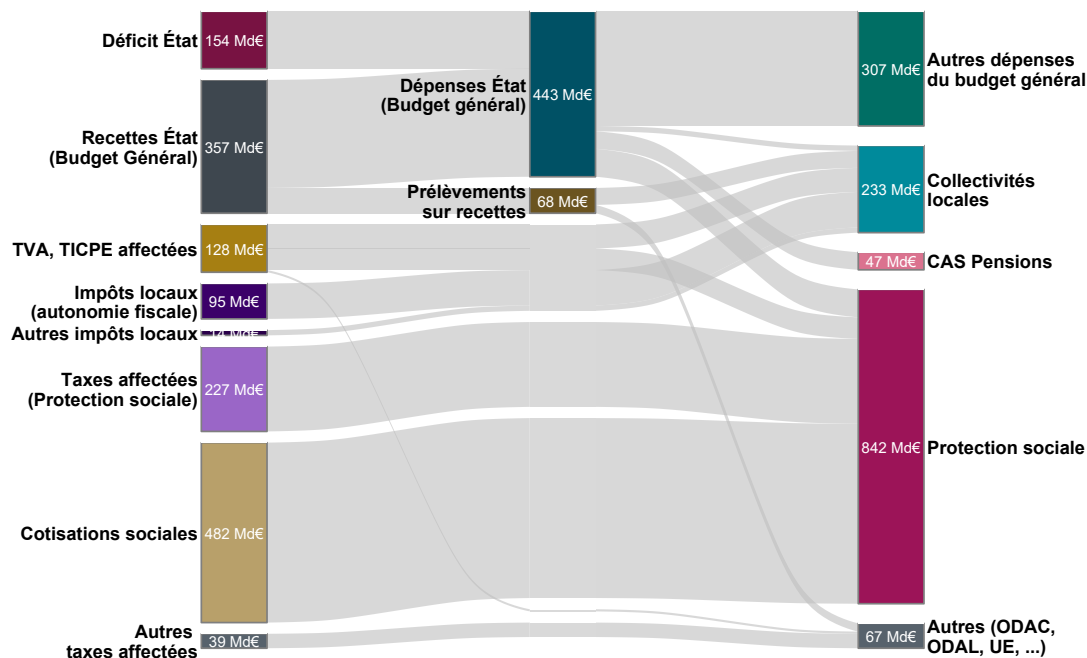
À défaut de savoir à quel point chaque politique de l'État a été sous-compensée ou sur-compensée aux collectivités locales et aux organismes de protection sociale, on peut s'interroger sur l'évolution de la part des ressources allouées par l'État à ces deux sous-secteurs, via des taxes affectées⁶, ou des dépenses budgétaires.

La figure 1.6 (a) illustre l'évolution de la part des taxes affectées à ces deux sous-secteurs parmi l'ensemble des recettes fiscales. On note une nette augmentation de la part affectée à la protection sociale (+ 9 pp. entre 2013 et 2024), celle-ci résultant : (i) de l'affectation de parts de TVA compensant des allègements de cotisations sociales décidés au cours de cette période, et (ii) de l'augmentation du taux de CSG en 2018 en contrepartie de la suppression des cotisations salariales d'assurance maladie et d'assurance chômage. En revanche, la part des recettes fiscales affectées aux collectivités locales est restée globalement stable (autour de 21 %) sur la période, avec toutefois un changement notable en 2021, à savoir l'augmentation de

5. Selon la Cour des comptes, les recettes affectées au RSA n'ont progressé que de 20 % entre 2009 et 2019, contre 70 % pour les dépenses ; l'écart à la charge des départements est ainsi passé de 0,7 à 4,2 Md€ en dix ans (COUR DES COMPTES, 2022, p. 52).

6. Nous retenons ici la définition large proposée par le conseil des prélèvements obligatoires de "taxe affectée" comme "tous les impôts et taxes affectés à des tiers autres que l'État, quels que soient leur bénéficiaire et la nature de l'imposition" (CPO, 2024). Cette définition inclut notamment les impôts locaux.

FIGURE 1.5 – Synthèse des flux financiers de l'État aux collectivités locales et la protection sociale en 2024



Institut des politiques publiques, 2026

Lecture : L'État transfère des ressources aux collectivités locales et aux organismes de protection sociale via trois canaux : (1) le budget de l'État, (2) les prélèvements sur recettes et (3) la fiscalité affectée.

Note : La colonne de gauche comprend les recettes de l'État (recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements sur impôts d'État, non-fiscales et fonds de concours), la fiscalité des collectivités locales (données issues du rapport sur la situation des finances locales, y compris les impôts et taxes relevant de l'autonomie fiscale — voir Tableau A1.2 en annexe), les taxes affectées aux organismes de protection sociale (données issues du jaune budgétaire bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale), les cotisations sociales (données issues de la Drees) et les taxes affectées à d'autres organismes (données issues des voies et moyens tome 1). Les transferts effectués depuis le budget général de l'État aux autres organismes ne sont pas représentés ici, l'information n'étant pas disponible dans la documentation budgétaire pour identifier ces transferts.

Sources : Jaunes budgétaires, loi de finance initiale, Voies et moyens Tome 1, calculs IPP.

la part de TVA, en compensation des réformes d'allègements de la fiscalité locale.

La figure 1.6 (b) retrace ensuite l'évolution de la part des dépenses de l'État (budget général et prélèvement sur recettes aux collectivités locales) allouées aux collectivités territoriales et à la protection sociale⁷. Sur la période couverte, cette part recule

7. Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités sont ici intégrés aux dépenses de l'État. La ventilation des transferts est issue de la documenta-

tion budgétaire publiée dans le Rapport sur la situation des finances locales et le « jaune » budgétaire Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale.

tion budgétaire publiée dans le Rapport sur la situation des finances locales et le « jaune » budgétaire Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale.

de la hausse des dépenses de prestations sociales prises en charge par l'État.

Concernant la protection sociale, la nomenclature utilisée dans la figure 1.6 (b) est également révélatrice de la difficulté à relier, au sein des comptes de l'État, chaque transfert à une politique clairement définie. Deux exemples illustrent ce point. Le premier est relatif aux aides personnalisées au logement (APL), qui sont classées parmi les « contributions budgétaires de l'État au financement des prestations de protection sociale ». Financées par la caisse d'allocations familiales jusqu'en 2015, celles-ci ont été reprises sur le budget de l'État à partir de cette date, en compensation d'allègements supplémentaires de cotisations patronales, décidées dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité. Ainsi, ce qui apparaît dans les comptes de l'État comme le financement d'une prestation sociale est en réalité le résultat de la compensation d'une politique de réduction du coût du travail.

Le deuxième exemple concerne la catégorie des transferts au titre des « cotisations sociales de l'État employeur », principalement constituée de dépenses alimentant le compte d'affectation spéciale (CAS) pensions. Dans l'édition précédente de cet ouvrage, AUBERT et al. (2025) démontraient qu'une partie significative (44 % en 2020) des cotisations alimentant ce compte spécial relevaient en réalité de la couverture non-compensée d'un déséquilibre démographique du régime des fonctionnaires au bénéfice des régimes de salariés du secteur privé. Ce déséquilibre tient notamment à la privatisation passée de certains services publics (La Poste, France Télécom), à la part croissante des emplois contractuels dans le secteur public et, plus largement, aux politiques de modération de l'emploi public. Cette absence de compensation démographique du secteur privé vers le secteur public peut être considérée comme un transfert d'équilibre de l'État aux régimes de retraites du secteur privé.

Derrière l'enjeu de lisibilité, un enjeu de gouvernance

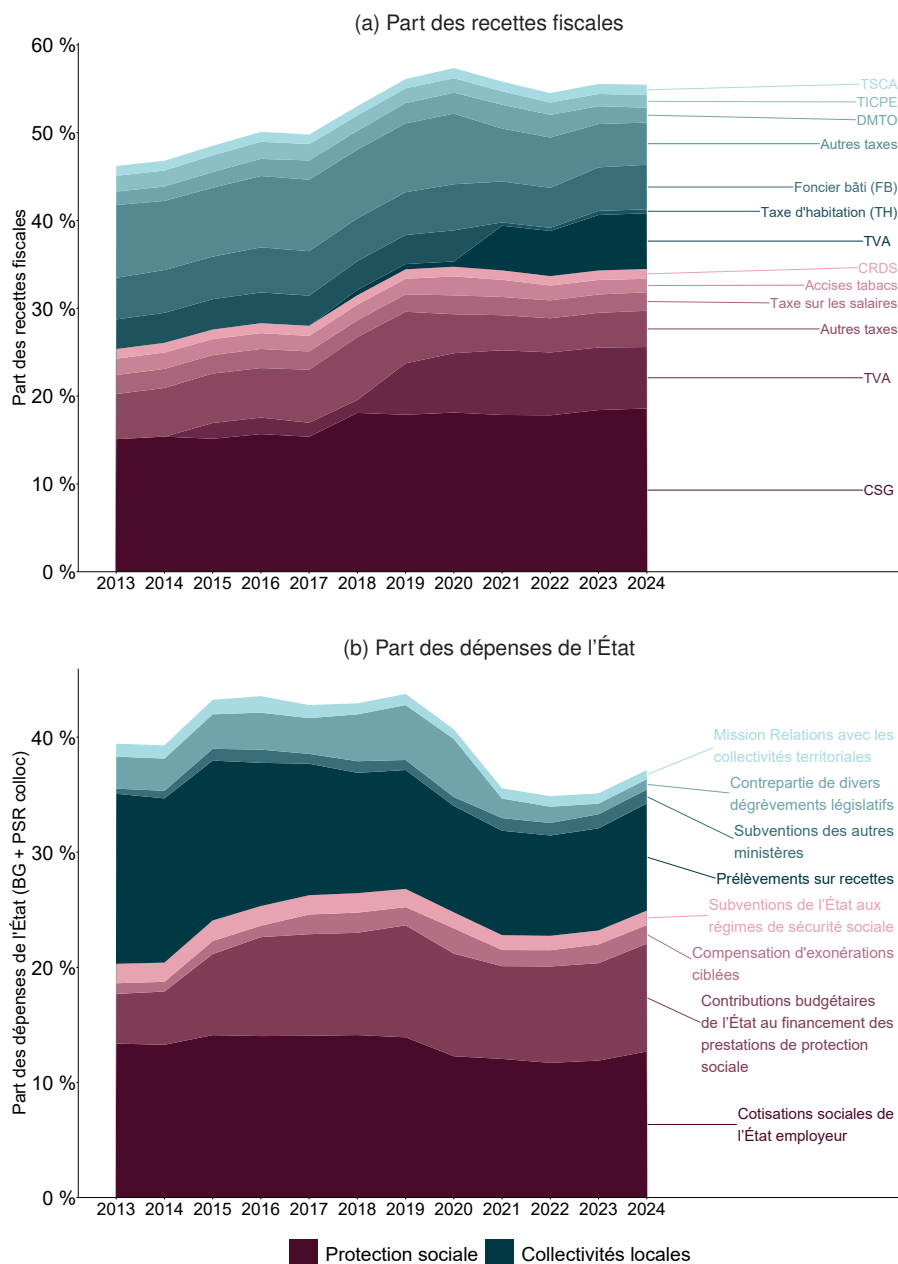
Nous voyons ainsi que, si la présentation séparée des comptes par sous-secteur n'est pas pertinente pour identifier l'origine du déficit, la solution consistant à les présenter hors transferts de l'État ne l'est pas davantage. L'une comme l'autre se heurtent en effet à une même limite : attribuer un 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.

“

Attribuer un solde à chaque sous-secteur n'a de sens qu'à la condition que celui-ci dispose d'une autonomie décisionnelle.

Le défaut de lisibilité dépasse donc la sphère purement comptable. En effet, faute de pouvoir rattacher chaque transfert à la politique qui le justifie, le lien entre la décision d'une politique publique et la responsabilité de son financement se trouve rompu. Reconnaître que l'enjeu est de gouvernance, et non de comptabilité, déplace ainsi le terrain du débat. Il ne s'agit plus simplement de corriger une présentation des comptes, mais d'interroger dans quelle mesure chaque sous-secteur conserve une autonomie réelle, sur ses ressources comme sur ses charges.

FIGURE 1.6 – Évolution des transferts aux collectivités locales et à la protection sociale



Institut des politiques publiques, 2026

Lecture : Partie (a) : Entre 2013 et 2024, la part des recettes fiscales affectées à la protection sociale et aux collectivités locales est passée de 46,2% à 55,5%. Partie (b) : Entre 2013 et 2024, la part des dépenses de l'État allouées à la protection sociale et aux collectivités locales est passée de 39,4% à 37,1%.

Note : Partie (a) : Les recettes fiscales sont constituées des recettes du budget de l'État (nettes des remboursements et dégrèvements), ainsi que des taxes affectées aux collectivités locales, à la protection sociale et aux autres organismes publics. Partie (b) : Le dénominateur comprend les dépenses du budget général et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales.

Sources : Jaunes budgétaires, Voies et moyens (tome I), DGCL, calculs IPP.

Quelle autonomie pour les collectivités locales ?

L'histoire récente est riche des exemples de remaniement des compétences des collectivités locales et des ressources qui les accompagnent. Ainsi, les départements occupent depuis vingt ans une place croissante dans la protection sociale, tandis que les régions sont devenues des agents majeurs de la mobilité inter-urbaine et de la formation professionnelle. Par ailleurs, le rôle historique des collectivités dans l'aménagement de leur territoire est aujourd'hui enrichi par de nouvelles compétences en matière de transition énergétique et écologique. Cependant, les ressources fiscales affectées aux collectivités ont typiquement une assiette nationale et le contrôle de leur taux reste largement entre les mains des administrations centrales, ce qui pose la question de leur autonomie financière. Avec la suppression de la taxe d'habitation, les enjeux de lisibilité et de pérennité liés aux transferts de fiscalité sont devenus encore plus saillants (FABRE, 2020). Dans cette partie, on s'attache donc à quantifier la maîtrise des recettes fiscales des administrations locales, et ainsi évaluer l'influence des transferts des compétences et des ressources sur l'autonomie des collectivités.

Le ratio d'autonomie financière : un indicateur insensible aux transferts de fiscalité

Le *ratio d'autonomie financière* de la loi organique n°2004-758 rapporte les ressources propres d'une collectivité à l'ensemble de ses recettes. La définition des ressources propres est clairement établie : celles-ci sont constituées « du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité,

le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs ». ⁸ La notion de la « détermination en collectivité » est clé car elle ne se traduit pas nécessairement en pouvoir de décision ou même d'influence des collectivités sur les parts des impôts d'État leur étant attribuées. La TVA, les accises énergétiques et les taxes spéciales sur les conventions d'assurance sont tous des exemples de tels transferts de fiscalité, décidés par l'État de façon unilatérale et relevant pourtant de l'autonomie financière des collectivités.

Sans surprise, le ratio d'autonomie financière des collectivités ainsi défini est à la fois élevé et très stable malgré les réformes d'ampleur opérées depuis une décennie (voir encadré 2). La figure 1.7 montre que le ratio est entre 70 % et 80 % pour les trois strates, à l'exception des régions qui ont connu une part importante de dotations (ressource qui ne relève pas de l'autonomie financière) avant 2018. Les ratios de toutes les strates sont bien dans les limites posées par la loi organique, à savoir au-delà de leur niveau constaté pour 2003 (61 % pour les communes et EPCI, 59 % pour les départements et 42 % pour les régions).

Vers une mesure alternative de l'autonomie des collectivités

Il convient donc de se doter d'un ou plusieurs concepts alternatifs d'autonomie en matière de financement. La catégorie « impôts locaux », telle qu'elle est utilisée dans les statistiques de la DG collectivités locales, consiste en impôts directs ⁹ inclus dans le recensement des éléments d'imposition (REI). La figure 1.7 révèle une volatilité marquante de la part de cette catégorie

8. art. L.O. 1114-2 du CGCT, issu de la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004.

9. Dont des impôts économiques auto-liquidés : la CVAE et la taxe sur les surfaces commerciales TAS-COM. La liste des impôts est disponible en annexe.

Encadré 2: Réformes de la fiscalité locale, 2018-2024

La période 2018-2024 a été marquée par une démarche de réduction du taux des prélèvements obligatoires. Au niveau des collectivités cela s'est traduit par des allègements et des suppressions d'impôts locaux et leur compensation par des fractions d'impôts nationaux. Ces mesures étant bien documentées dans le rapport COUR DES COMPTES (2025a), nous nous limitons ici à une exposition synthétique.

Ainsi, les communes ont vu : (1) la taxe d'habitation sur les résidences principales supprimée à partir de 2021 et (2) une compensation par la ré-affectation de la part départementale de la taxe foncière sur la propriété bâtie. Quant aux départements, ils ont vu : (1) leur part de la taxe foncière sur la propriété bâtie ré-affectée aux communes en 2018 ; (2) leur part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) supprimée en 2021 et (3) une compensation sous forme d'affectation des fractions de la TVA. Enfin, les régions ont vu : (1) leur dotation générale de fonctionnement (DGF) supprimée en 2018 ; (2) leur part de la CVAE supprimée en 2021 et (3) une compensation sous forme d'affectation de fractions de TVA en 2019 puis en 2021.

d'impôt dans les ressources des collectivités, en contraste avec la stabilité du ratio de l'autonomie financière. Si ce dernier est resté pratiquement inchangé pour les trois strates entre 2020 et 2021, la part des taxes directes locales a connu une chute de 8 pp pour le bloc communal, de 21 pp pour les départements et de 31 pp pour les régions.¹⁰

Un autre indicateur alternatif d'autonomie souvent évoqué est le ratio d'autonomie fiscale (COUR DES COMPTES, 2025a ; CAZENEUVE, 2022). Contrairement à l'autonomie financière, l'autonomie fiscale, n'a pas de définition légale ni d'existence constitutionnelle ; chaque observateur est obligé de proposer sa propre classification des ressources fiscales selon le pouvoir de taux et/ou d'assiette des collectivités en question.¹¹ Le périmètre des ressources relevant de l'autonomie fiscale ne se recoupe ni avec les ressources propres de la loi organique, ni avec les impôts locaux directs. Par exemple, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sont des taxes locales indirectes perçues aujourd'hui par

les trois strates de collectivités, dont seuls les départements ont le pouvoir de taux et donc l'autonomie fiscale. La figure 1.7 témoigne du décalage entre la part des impôts locaux et le ratio d'autonomie fiscale, mais également d'une chute identique des deux indicateurs suite à la perte de la taxe foncière sur la propriété bâtie des départements. Pour les régions, l'inclusion de la CVAE (dont le taux est fixé par l'État) dans les impôts locaux directs et son exclusion des ressources relevant de l'autonomie fiscale explique le décalage important entre les deux ratios avant 2021. Sa suppression et son remplacement par une fraction de TVA par la suite n'a été qu'un remplacement d'un impôt non maîtrisé par un autre. Si on s'attache à diagnostiquer de façon fiable l'autonomie des collectivités suite aux affectations récurrentes de ressources fiscales nouvelles, le ratio d'autonomie fiscale est la piste à privilégier. Avec cet indicateur, l'autonomie des collectivités est en très net retrait.

“

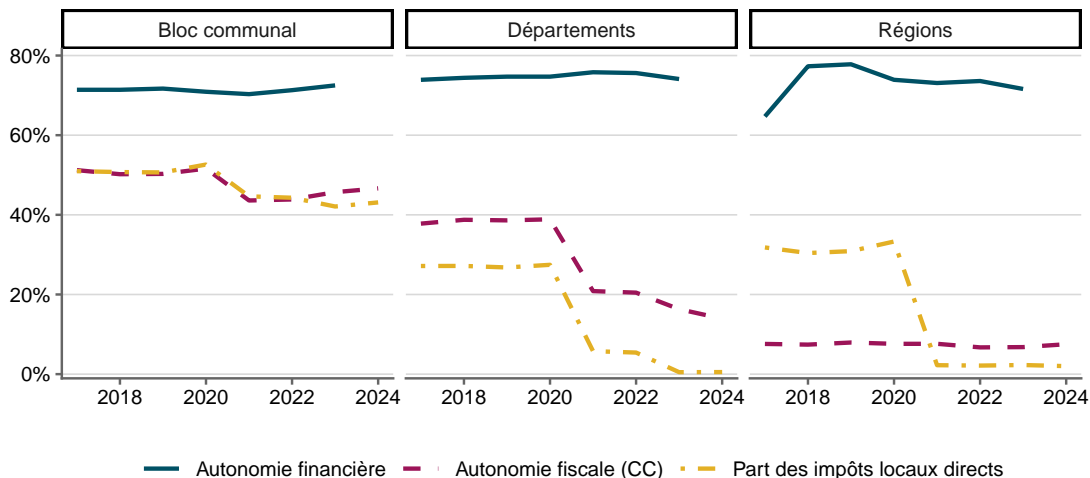
L'autonomie fiscale des collectivités territoriales est en net retrait.

L'utilisation de l'indicateur ne peut cependant pas devenir systématique sans une

10. FABRE (2020) montre que le transfert de la taxe foncière départementale aux communes a compensé ces dernières de façon inégale pour la perte de la taxe d'habitation.

11. Nous retenons dans ce qui suit la définition récente de COUR DES COMPTES (2025a), dont la classification des ressources est donnée en annexe.

FIGURE 1.7 – Évolution des indicateurs d'autonomie par strate des collectivités locales



Institut des politiques publiques, 2026.

Lecture : Le ratio d'autonomie financière s'est stabilisé entre 70 et 80 % pour toutes les strates depuis 2020. La part des taxes locales baisse de 8 points de pourcentage pour le bloc communal, de 21 pp pour les départements et de 31 pp pour les régions en 2021. L'autonomie fiscale baisse de la même façon pour le bloc communal et les départements en 2021 et reste stable sur toute la période pour les régions.

Notes : Le bloc communal rassemble la ville de Paris, la métropole de Lyon, les autres communes et les groupements à fiscalité propre. Les DOM sont inclus dans les départements et les CTU sont inclus dans les régions.

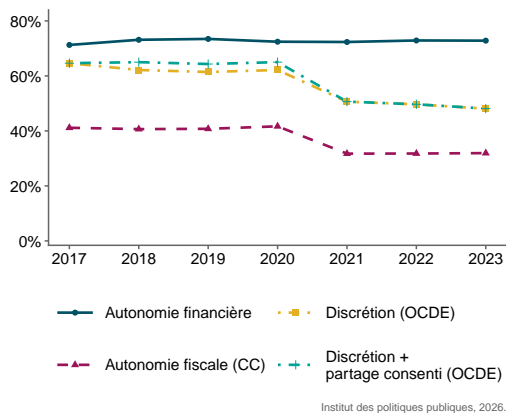
Sources : DGCL, GOUVERNEMENT (2025), calculs IPP.

définition stricte à l'image de celle de l'autonomie financière (GOUVERNEMENT, 2025). Il est nécessaire d'arbitrer sur les cas de maîtrise partielle d'une ressource fiscale. Pour ne donner que quelques exemples : doit-on inclure dans l'autonomie fiscale des ressources au rendement plafonné (taxes sur les jeux et paris, taxes sur les locaux à usage de bureau) ? L'autonomie fiscale est-elle compatible avec une forte contrainte sur la modulation des taux (la partie régionale de la TICPE) ? Le pouvoir d'allègement ou d'exemption des taxes suffit-il pour parler d'autonomie fiscale (cotisation foncière des entreprises) ? Ainsi, une classification binaire des ressources entre celles qui relèvent ou non de l'autonomie fiscale peut être jugée trop réductrice et une approche multi-modale nous semble plus appropriée : on peut trier les ressources selon le degré de liberté de son administration par les collectivités locales.

L'autonomie locale en comparaison internationale

Une telle classification est proposée pour la France, mais aussi pour 39 autres pays, par l'OCDE. Le jeu de données *Fiscal Decentralization Database* est le fruit du travail du réseau Décentralisation fiscale de l'OCDE, qui s'occupe d'une classification harmonisée des ressources fiscales des collectivités locales de chacun des pays membres, par degré de maîtrise de la ressource. Dix degrés de maîtrise sont proposés, dont six attribuent différentes formes de discrétion sur les taux et les allègements et quatre relèvent des « arrangements de partage des taxes ». Dans cette dernière catégorie, une sous-catégorie « partage avec consentement local » s'apparente à la notion constitutionnelle de « détermination en collectivité » du partage des ressources entre l'État et les collectivités dans

FIGURE 1.8 – Évolution des indicateurs gouvernementaux et des indicateurs de l'OCDE sur l'autonomie de l'ensemble des collectivités locales



Lecture : La part des impôts à la discrétion des collectivités baisse de 66 % à 50 % entre 2020 et 2021. La part des impôts au partage consenti est de 3 % environ en 2018-2020 et nulle depuis 2021 selon l'OCDE.

Sources : DGCL, GOUVERNEMENT (2025), OCDE, calculs IPP.

le cas français. La catégorie « discrétion » correspond à une notion élargie de l'autonomie fiscale, car elle inclut tous les cas possibles de maîtrise partielle évoqués précédemment. Le graphique 1.8 montre que la réforme a fait fortement reculer les taxes de la catégorie « discrétion » (62 % en 2020, 50 % en 2021) et a fait apparaître une part modeste des taxes partagées avec l'État avec consentement local (2,8 %). Contrairement à la perspective des ressources propres et de l'autonomie financière, l'OCDE juge que les ressources « partagées avec consentement local » n'apparaissent dans les assiettes locales que pendant la brève période de 2018-2020. Enfin, la part des ressources avec discrétion ou partage consenti s'établit à 48,1 % en 2023, ce qui place les collectivités françaises parmi les moins autonomes de l'OCDE, juste devant les collectivités autrichiennes, lettonnes, slovènes et israéliennes.

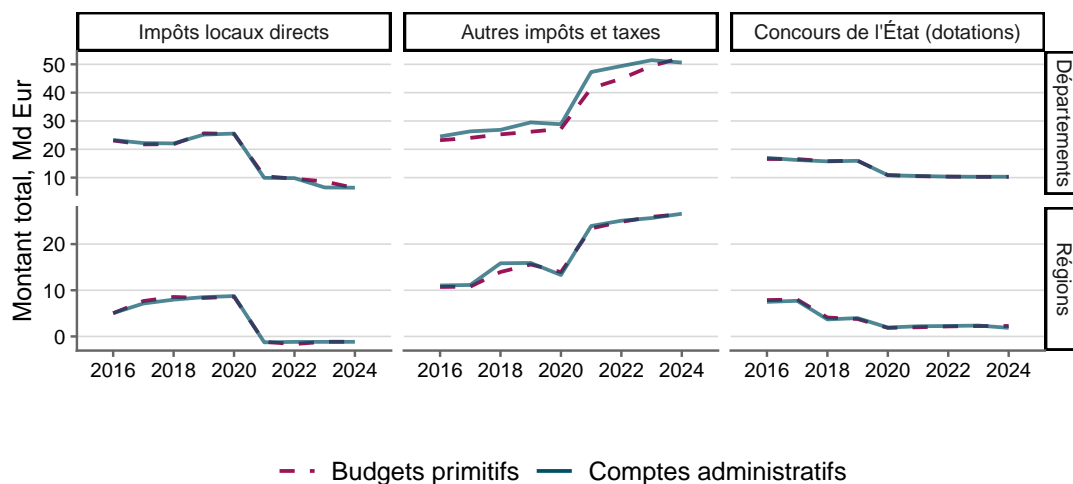
“
Les collectivités territoriales françaises sont parmi les moins autonomes de l'OCDE.

Prévoir les recettes des impôts transférés

Outre les enjeux de pouvoir de taux, le transfert des ressources de l'État pose également la question de la maîtrise de l'information sur les assiettes fiscales. Afin de quantifier cette dimension, nous proposons une comparaison des prévisions de recettes des différentes ressources à leurs valeurs réalisées. Les données des budgets primitifs¹² des grandes collectivités locales, déjà mobilisées dans l'édition 2025 du présent chapitre, permettent de faire cette comparaison pour trois classes de ressources : (1) les impôts locaux directs, (2) les autres ressources affectées et (3) les concours financiers de l'État, qui consistent essentiellement en dotations. Cette comparaison confirme l'hypothèse de base : les collectivités prévoient mieux les impôts locaux directs que les autres impôts et taxes affectées, avec la différence la plus prononcée dans le cas des départements, qui sous-estiment cette catégorie de ressources de 10 % en moyenne entre 2018 et 2023 (voir l'annexe). Il convient cependant de noter que les difficultés de prévision peuvent également être importantes pour certaines taxes locales. On l'illustre dans l'annexe pour les départements : leurs recettes des DMTO sont associées à des écarts de prévision aussi importants, voire supérieurs, que ceux des recettes de la TVA. Enfin, les dotations de l'État sont quant à elles mieux prévues par

12. Les collectivités locales doivent voter leurs budgets primitifs de l'année en cours avant mi-avril, soit après le vote du PLF de la même année. Les maquettes comptables sont publiées par chaque collectivité, et leurs synthèses sont publiées par la DGCL l'année suivante — ceci pour les départements, les régions et la ville de Paris uniquement.

FIGURE 1.9 – Prédiction des taxes affectées dans les budgets primitifs des régions et des départements



Sources : DGCL. Institut des politiques publiques, 2026.

Lecture : Les impôts locaux directs et les dotations sont prévus de façon non-biaisée dans les budgets primitifs des départements et des communes. Les recettes des autres impôts et taxes, regroupant les taxes indirectes locales et parts des taxes transférées de l'État, sont sous-estimées par les deux strates avant 2020 et également sous-estimées par les départements entre 2020 et 2023 (de 10 % en moyenne sur la période).

Sources : DGCL.

les deux strates, ce qui n'est pas surprenant étant donné que leur montant est fixé dans le projet de loi de finances quelques mois auparavant et que leur répartition entre les collectivités suit des règles transparentes. Les recettes des parts départementales et régionales des taxes d'État transférées – principalement la TVA et la taxe sur les conventions d'assurances – ont tendance d'être systématiquement sous-estimées dans leurs budgets primitifs, en particulier par les départements.

La persistance de cette sous-estimation pose question sur sa nature : est-ce que le système actuel amène les collectivités à signaler leur besoin de transferts supplémentaires par des recettes sous-évaluées ? L'hypothèse semble d'autant plus plausible que leurs dépenses ont tendance à être sur-évaluées dans les budgets primitifs. Pour explorer cette hypothèse, nous testons empiriquement l'association entre les déficits en budget primitif et les dotations

de l'État perçues l'année suivante. Les départements sont la seule strate qui se prête à un tel exercice : les régions ne sont pas suffisamment nombreuses pour offrir une puissance statistique satisfaisante, tandis qu'une base de données granulaire des budgets des communes n'est pas à ce jour disponible. Le test empirique, décrit dans l'annexe, ne confirme pas l'hypothèse de la nature stratégique des déficits affichés dans les budgets primitifs des départements. Même si les déficits prévus sont systématiquement supérieurs aux déficits avérés en fin d'année, la différence entre les deux n'a pas de pouvoir explicatif pour les dotations de l'année suivante, qui sont en revanche bien expliquées par le déficit de la fin d'année.

Quelle autonomie pour les organismes de protection sociale ?

Bien que sensiblement différent de celui des collectivités locales, le cadre juridique des organismes de protection sociale soulève des questions de même nature.

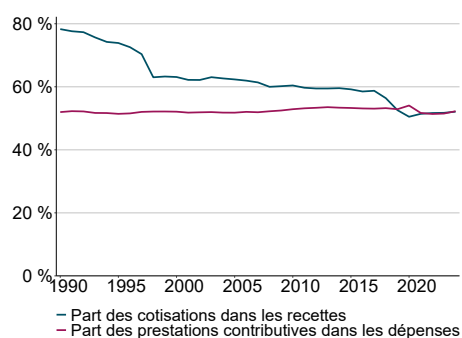
Une intervention de plus en plus marquée de l'État dans les organismes de protection sociale

L'autonomie de la protection sociale est historiquement ancrée dans la philosophie des assurances sociales, qui sont financées par des cotisations salariales et patronales, selon une logique assurantielle et contributive d'inspiration bismarckienne. Pour autant, la protection sociale dans son ensemble recouvre, dès l'origine, une multiplicité d'organismes dotés de degrés d'autonomie très inégaux. On peut ainsi distinguer les régimes de base de la Sécurité sociale, des régimes paritaires, comme les retraites complémentaires (principalement Agirc-Arrco) et les régimes d'assurance chômage (principalement l'Unedic). Les premiers ne disposent que d'une autonomie essentiellement gestionnaire, les paramètres de financement et de prestations étant fixés par le législateur dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) ; les seconds, régis par des normes négociées par les partenaires sociaux, conservent des marges beaucoup plus importantes, qui englobent notamment ces paramètres.

Cette logique d'assurance sociale autonome a été profondément modifiée depuis les années 1990, en raison de trois tendances de fond : i) des réformes visant à universaliser la protection sociale, ii) la fiscalisation croissante des ressources de la protection sociale, et iii) la politique de l'emploi axée sur les allègements généraux

de cotisations. Ces tendances ont ainsi conduit à une part décroissante des cotisations sociales comme ressource propre de la protection sociale, qui rejoint en agrégé la part des dépenses contributives de la protection sociale, comme l'illustre la figure 1.10.

FIGURE 1.10 – Évolution des parts de prestations contributives et de cotisations sociales dans les dépenses et recettes de la protection sociale



Lecture : Entre 1990 et 2024, la part des cotisations sociales dans les recettes de la protection sociale est passée de 78 % à 52 %. Dans le même temps, la part des prestations contributives est restée stable, autour de 52 %.

Note : Sont considérées comme contributives les prestations de remplacement de revenu liées à des cotisations ou à un revenu d'activité antérieur, à savoir : le remplacement de revenu temporaire (maladie), le remplacement de revenu sous forme de pensions et rentes (invalidité), le remplacement de revenu définitif (accidents du travail et maladies professionnelles), les pensions de droit direct (vieillesse), les indemnités de départ à la retraite, les pensions de droit dérivé (survie), les prestations liées à la maternité (indemnités journalières), l'allocation chômage et les préretraites. Toutes les autres prestations sont considérées comme non contributives.

Sources : DREES - Comptes de la protection sociale, calculs IPP.

Une protection sociale plus universelle.

Notre système de protection sociale, bien que conçu comme une assurance sociale, a très tôt évolué pour mieux couvrir l'ensemble de la population, et, de ce fait, s'éloigner d'une approche assurantielle. La branche famille s'est universalisée dès 1978, offrant des prestations identiques à tous les ménages indépendamment de leur régime d'affiliation. En assurance maladie,

l'extension progressive d'une couverture uniforme à l'ensemble des groupes professionnels, sans lien avec le niveau de cotisation, a progressivement vidé de sa substance la logique contributive originelle. La généralisation de la couverture maladie à tous les résidents en 1999 (CMU) n'a donc fait qu'achever un mouvement d'universalisation engagé bien avant. Les réformes récentes ont accentué cette évolution, par exemple avec le cas de l'assurance chômage, dont le lien entre cotisation et prestation a été distendu.

Cette tendance à une protection sociale universelle, ouverte à tous, cotisants ou non, implique naturellement une implication plus forte de l'État et un basculement progressif du financement vers des ressources fiscales, comme la CSG pour le financement de l'assurance maladie.

La politique de réduction des cotisations sociales. Depuis le début des années 1990, la réduction du coût du travail sur les bas salaires constitue un levier central des politiques de l'emploi, auquel se sont adjoints des objectifs de compétitivité et de soutien au pouvoir d'achat. Cette politique de l'État a conduit à la mise en place de transferts fiscaux importants pour compenser le manque de recettes, et de facto a réduit l'autonomie des régimes de protection sociale pour leurs recettes.

Plusieurs rapports (HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE, 2013, 2015 ; BOZIO et WASMER, 2024) ont souligné que cette politique avait pour conséquence de brouiller profondément le lien contributif en attribuant des ressources fiscales à des dispositifs assurantiels de nature contributive et en maintenant par ailleurs un financement en partie par des cotisations sociales à des politiques de protection sociale de nature universelle, sans véritable lien professionnel ou contributif.

Quelle gouvernance pour les finances sociales ?

Quelle justification à l'autonomie de "la Sécu" ? La raison d'être d'une loi de financement de la Sécurité sociale, distincte de la loi de finances, est de préserver l'autonomie de la Sécurité sociale vis-à-vis de l'État. L'objectif est de séparer la nature assurantielle de la protection sociale, financée par des cotisations sociales et dont la gestion est effectuée par des organismes qui ne relèvent pas de l'État, de dépenses publiques à vocation universelle et financées par l'impôt. Dans une telle approche, l'autonomie de la Sécurité sociale impose une forme de responsabilité budgétaire séparée, impliquant que la sphère sociale puisse s'assurer de son équilibre budgétaire propre.

L'exemple le plus parlant est le cas du régime complémentaire de retraite Agirc-Arrco qui bénéficie d'une forte autonomie de gestion. Malgré 101 Mds€ de prestations versées en 2025, le régime n'est pas inclus dans le champ du PLFSS. La gouvernance du régime par les organisations syndicales et patronales conduit à une forte responsabilisation sur l'équilibre du régime, qui a su prendre des mesures de réduction des prestations et accumuler des réserves importantes afin de faire face aux engagements pris auprès des assurés. La gouvernance autonome est ici la source de la responsabilité budgétaire.

Comment redonner des éléments de gouvernance ? Si l'on suit la logique de l'autonomie de nos régimes d'assurance sociale, et de leur responsabilisation budgétaire – par exemple avec une règle d'or impliquant une contrainte budgétaire forte – il faut revoir la définition du champ sur lequel on applique cette logique. Au vu des évolutions historiques décrites plus haut, une partie importante de notre protection sociale (les branches famille et santé) est

de facto gérée par l'État, sans pratiquement aucune autonomie budgétaire. L'État, et donc le législateur, est donc à la fois responsable des ajustements des dépenses et des recettes, et responsable du déficit généré. Il n'y a donc aucun sens à isoler un déficit propre à une partie de la dépense publique, et on pourrait souhaiter une présentation des comptes publics qui ne cherche pas à séparer artificiellement les comptes de chaque élément.

Pour la partie de la protection sociale de nature plus assurantielle, ou contributive, – l'assurance retraite, l'assurance chômage et les indemnités journalières – il y aurait un bénéfice à isoler plus directement les prestations et les recettes, et à formaliser une autonomie de ces assurances sociales, en même temps qu'une responsabilité budgétaire stricte. Il faudrait, pour ce faire, clarifier les sources de financement pour ne laisser que des véritables cotisations sociales en face de ces droits contributifs. Plusieurs rapports ont réalisé des travaux visant à cette clarification (HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE, 2013, 2015 ; BOZIO et WASMER, 2024) en proposant des options variées, plus ou moins ambitieuses, permettant d'éviter des transferts fiscaux de l'État aux régimes assurantiels, afin de redonner un lien visible entre cotisation et prestation, et une gouvernance claire permettant le pilotage de ces régimes vers un équilibre budgétaire durable. Cela impose, par exemple, de mettre fin aux allègements généraux sur les parties contributives du système, tout comme cela impose de mettre fin aux transferts implicites de l'État via le CAS pension vers les régimes d'assurance retraite.

Conclusion : Faut-il revoir la gouvernance de nos finances publiques ?

Le débat sur la source du déficit public est au fond assez rhétorique, sachant qu'il est toujours possible de déplacer des recettes d'une partie à une autre des différentes administrations publiques. Cela n'indique en rien quel est l'intérêt collectif à la réduction de telle ou telle dépense, ou à l'augmentation de telle ou telle recette. Pour nourrir le débat public à propos des mesures à prendre, il est bien plus pertinent d'évaluer l'impact des dépenses publiques et des différentes recettes, afin de déterminer leurs avantages ou désavantages relatifs.

Pour autant, il serait une erreur de balayer d'un revers de main les critiques fondées sur l'illisibilité des transferts entre administrations publiques, et le fait que ceux-ci rendent plus difficile les arbitrages entre les différents postes de dépenses. De façon plus fondamentale, ce chapitre a tenté de mettre en lumière que la gouvernance de nos finances publiques est le plus grand enjeu. Si l'on souhaite donner les incitations aux acteurs à un pilotage crédible de nos finances publiques, il faut que soient bien identifiées les responsabilités de chacun. On peut ainsi envisager de renforcer l'autonomie des collectivités locales avec une responsabilité plus forte sur des ressources fiscales adossées à leur compétence, tout comme il est possible d'imaginer une "règle d'or", engagement d'équilibre budgétaire de nos assurances sociales, pourvu que leur autonomie soit plus clairement définie.

.....

Auteurs

Laurent Bach est professeur associé de finance à l'ESSEC et co-responsable du pôle Entreprises à l'IPP.

Antoine Bozio est directeur d'études à l'EHESS, professeur à PSE et directeur de l'IPP.

Octave De Brouwer est économiste senior à l'IPP.

Ilya Eryzhenskiy est économiste senior à l'IPP.

Références bibliographiques

Patrick AUBERT, Maïlys PEDRONO, Maxime TÔ et Todor TOCHEV. « Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? » In : *Perspectives budgétaires*. Paris : Institut des politiques publiques (IPP), juin 2025. Chap. 3.

Adrien AUCLERT, Marie-Apolline BARBARA, Xavier JARAVEL, Emma LAVEISSIÈRE, Oskar LASTERRA, Antoine LOPES, Xavier RAGOT et Diego RENAUD (2025). « Comment stabiliser la dette publique ? », *Focus du Conseil d'analyse économique*, (124).

Laurent BACH, Octave DE BROUWER et Paul DUTRONC-POSTEL. « Comment évaluer les orientations de finances publiques ? » In : *Perspectives budgétaires*. Perspectives budgétaires. Paris (France) : La documentation française, juin 2025. Chap. 1.

Jean-Pascal BEAUFRET (2026). « Les comptes de la Sécurité sociale et le redressement des finances publiques », *Commentaire*, n° 193(1), p. 107-112.

Antoine BOZIO et Étienne WASMER (oct. 2024). *Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire*. Rapport au Premier ministre.

Jean-René CAZENEUVE (2022). *Communication relative à l'autonomie financière et à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales à l'issue des réformes des finances locales*. Rapp. tech.Assemblée nationale.

COUR DES COMPTES (2025). *L'évolution de la répartition des impôts locaux entre ménages et entreprises et de la (dé)territorialisation de l'impôt*. Cour des comptes.

COUR DES COMPTES (jan. 2022). *Le revenu de solidarité active (RSA)*. Rapport thématique d'évaluation de politique publique.

COUR DES COMPTES (mars 2023). *Les finances locales, un mode de financement à redéfinir*. Rapport public annuel.

COUR DES COMPTES (mai 2025). *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*. Rapport public annuel.

CPO (sept. 2024). *Les impôts et taxes affectés*. Les notes du CPO, n° 8, Cour des comptes.

Brice FABRE (2020). *Suppression de la taxe d'habitation et réallocation de la fiscalité locale*. Rapport IPP, n° 27, Institut des politiques publiques.

GOVERNEMENT (2025). *Rapport du gouvernement au parlement pris en application de l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 et relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales*.

HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE (juin 2013). *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification des ressources des régimes de la protection sociale*. Rapport d'étape au premier ministre.

HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE (juill. 2015). *Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux*.

INSEE (2026). *Comptes Nationaux Des Administrations Publiques, Année 2025. Compléments à l'Informations Rapides N° 78 Du 27 Mars 2026*. Rapp. tech.INSEE.

TABLEAU A1.1 – Part des taxes affectées, prélèvements sur recettes et transferts budgétaires dans les recettes totales, par sous-secteur (en %)

	2014	2018	2024
Collectivités locales			
Dépenses du budget général	2,8%	3,2%	1,7%
Taxes affectées	19,9%	20,6%	20,3%
Prélèvements sur recettes	8,7%	5,6%	5,3%
<i>Sous-total</i>	<i>31,4%</i>	<i>29,5%</i>	<i>27,3%</i>
Protection sociale (CAS pensions inclus)			
Dépenses du budget général	12,4%	14,1%	14,3%
Taxes affectées	25,0%	30,2%	33,4%
<i>Sous-total</i>	<i>37,4%</i>	<i>44,3%</i>	<i>47,6%</i>
Total (collectivités + protection sociale)	68,8%	73,8%	74,9%

Notes : pour chaque sous-secteur, le numérateur agrège les transferts en provenance du budget général de l'État (dépenses), des taxes affectées et, pour les collectivités locales, des prélèvements sur recettes. La protection sociale inclut le compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions. Le dénominateur est la somme des recettes fiscales (nettes des remboursements et dégrèvements sur impôts d'État), des recettes non fiscales et des fonds de concours et attributions de produits de l'État, augmentée des taxes affectées à la protection sociale, aux collectivités locales et aux autres bénéficiaires identifiés dans l'annexe 3 des Voies et moyens Tome 1

Lecture : en 2024, la somme des transferts budgétaires, prélèvements sur recettes et taxes affectées aux collectivités locales s'élève à 27,3 % du total des recettes fiscales

Sources : Jaunes budgétaires Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale ; Rapport sur la situation des finances locales ; Voies et moyens T1 ; Cour des comptes, Notes d'exécution budgétaire (recettes harmonisées de l'État) ; DGCL (fiscalité locale).

Annexe 1 : Tableaux et graphiques supplémentaires

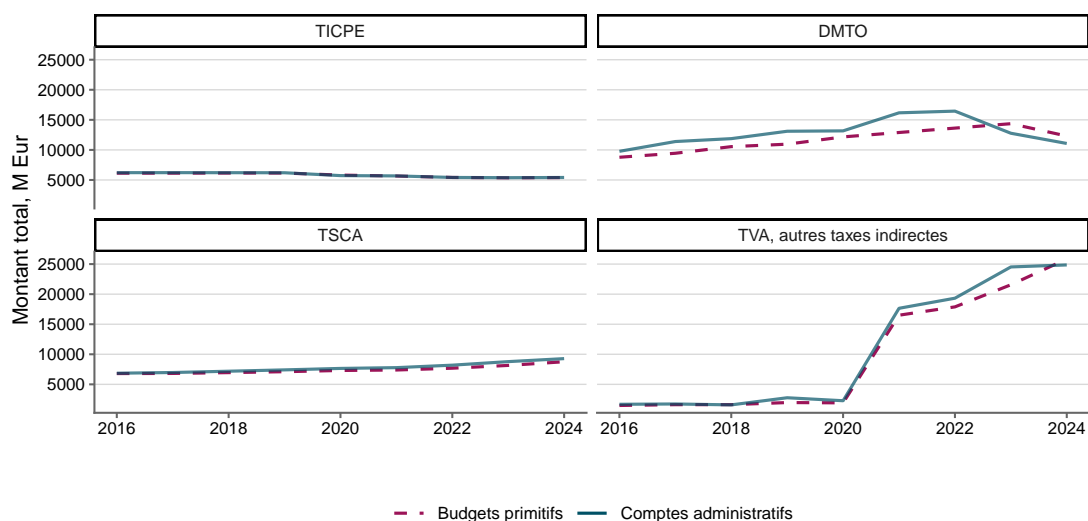
TABLEAU A1.2 – Taxes et impôts des collectivités relevant d'autonomie fiscale (définition de la Cour des comptes)

Impôt/taxe	Bloc communal	Départements	Régions
<i>A. Impôts locaux directs (Recensement des éléments d'imposition)</i>			
Taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB)	Oui	Oui	
Taxe foncière sur la propriété non bâtie (TFPNB)	Oui		
Taxe d'habitation sur les résidences principales (supprimée en 2021)	Oui		
Taxe d'habitation sur les résidences secondaires	Oui		
Taxe d'habitation sur les logements vacants	Oui		
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	Oui		
Taxe sur la surface commerciale (TASCOM)	Oui		
Taxe enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	Oui		
Taxe Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations GEMAPI (facultative)	Oui		
<i>B. Autres impôts et taxes</i>			
Certificats d'immatriculation			Oui
Octroi de mer			Oui
Taxe d'aménagement	Oui	Oui	Oui
Droits de mutation à titre onéreux		Oui	
Taxe de séjour (facultative)	Oui	Oui	
Versement mobilité (facultatif)	Oui		
Taxe locale sur la publicité extérieure (facultative)	Oui		
Impôts et taxes sur les jeux et casinos (facultatives)	Oui		
Droits de place (facultatifs)	Oui		
Taxe sur les remontées mécaniques (facultative)	Oui		
Taxes sur les eaux minérales (facultative)	Oui		

Note : La partie modulable de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques des régions, aussi que la taxe supplémentaire additionnelle spéciale annuelle au profit de la région Île-de-France, sont exclues de l'analyse. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) sont des impôt locaux directs qui ne relèvent pas d'autonomie fiscale des collectivités locales.

Sources : DGCL (*Collectivités en chiffres*), COUR DES COMPTES (2025).

FIGURE A1.1 – Prédiction des taxes (indirectes) dans les budgets primitifs des départements



Sources : DGCL.

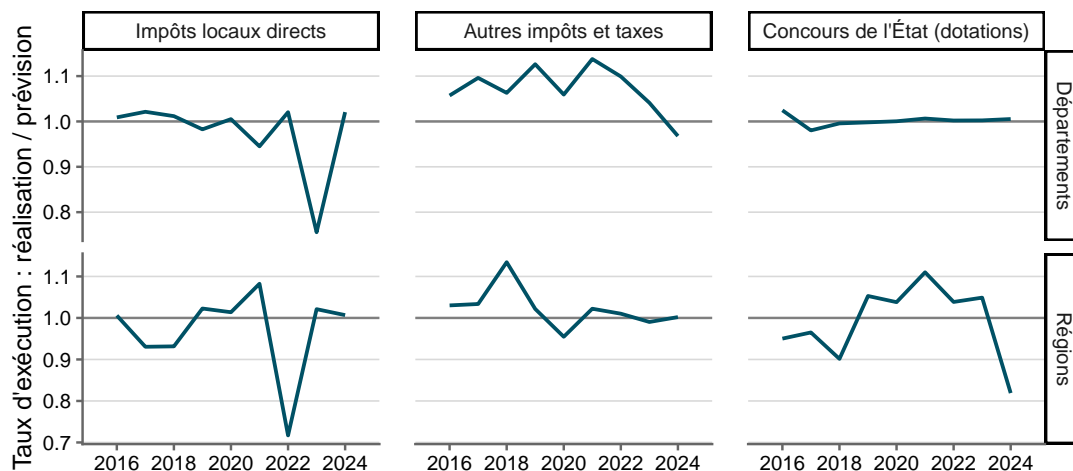
Annexe 2 : Construction d'une table de passage entre comptabilité budgétaire et comptabilité nationale

Cette annexe documente la méthode retenue pour rapprocher la dépense de l'État telle qu'elle ressort de la comptabilité budgétaire (CB, issue des lois de règlement et des lois de finances initiales) de celle qui figure en comptabilité nationale (CN, comptes des administrations publiques publiés par l'Insee). Elle se compose de trois parties. La première rappelle les principales différences conceptuelles entre les deux systèmes. La deuxième détaille pas à pas les retraitements opérés pour transposer les dépenses de l'État d'une comptabilité à l'autre. La troisième évalue la qualité de la correspondance, en comparant les séries de dépenses passées (entre 2013 et 2024) par fonction.

Différences méthodologiques entre comptabilité budgétaire et comptabilité nationale

La comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale relèvent de deux cadres normatifs distincts. La première est régie par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et organise l'autorisation et l'exécution annuelle du budget de l'État dans une logique d'encaissements/décaissements. La seconde est définie par le règlement européen relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) et vise à mesurer l'activité économique de l'ensemble des administrations publiques en droits constatés. Les écarts entre ces deux mesures de la dépense de l'État se rattachent à quatre différences, qui justifient les retraitements décrits dans la partie suivante.

FIGURE A1.2 – Taux d'exécution des impôts et dotations des collectivités



Sources : DGCL. Institut des politiques publiques, 2026.

Notes : Le taux d'exécution est défini comme ratio du montant exécuté observé en compte administratif sur le montant prévu en budget primitif.

Sources : DGCL.

Périmètre. La comptabilité budgétaire couvre l'ensemble des comptes du budget de l'État au sens LOLF : le budget général, les comptes spéciaux — dont les comptes d'affectation spéciale (CAS) et les comptes de concours financiers (CCF) — et les budgets annexes. La comptabilité nationale, à l'inverse, raisonne en termes de *secteurs institutionnels* : les administrations publiques forment le secteur S13, lui-même décomposé en administrations publiques centrales (S1311), administrations publiques locales (S1313) et administrations de sécurité sociale (S1314). Au sein des APUC, le sous-secteur S13111 isole l'État au sens strict des organismes divers d'administration centrale (ODAC, sous-secteur S13112) — opérateurs et établissements publics dotés d'une personnalité juridique distincte mais financés majoritairement par l'État. Les comptes de concours financiers, par ailleurs, sont pour l'essentiel constitués d'opérations financières (prêts et avances) exclues de la dépense au sens du SEC 2010 (voir plus bas).

Classification. Chacun des deux systèmes articule deux nomenclatures parallèles : un axe de *destination*, qui décrit la finalité de la dépense, et un axe de *nature économique*, qui décrit de quel type d'opération il s'agit. En comptabilité budgétaire, les dépenses sont ventilées (1) par missions, programmes et actions, et (2) en sept titres (eux-mêmes subdivisés en catégories) : les dotations des pouvoirs publics (titre 1), les dépenses de personnel (titre 2), les dépenses de fonctionnement (titre 3), les charges de la dette de l'État (titre 4), les dépenses d'investissement (titre 5), les dépenses d'intervention (titre 6) et les dépenses d'opérations financières (titre 7). Côté comptabilité nationale, les dépenses sont ventilées selon (1) la classification fonctionnelle COFOG (*Classification of the Functions of Government*), en dix fonctions, elles-mêmes subdivisées en sous-fonctions et (2) la nature économique, saisie par les codes d'opérations du SEC 2010 (rémunération des salariés D.1, consommation intermédiaire P.2, prestations sociales D.62, subventions D.3, formation brute de capital fixe P.51, etc.). Le rapprochement opéré dans la suite de l'annexe mobilise l'axe de destination : la nomenclature

par destination (mission / programme / action) côté CB est mise en correspondance avec la classification COFOG côté CN.

Fait générateur et conventions temporelles. La comptabilité budgétaire est une *comptabilité de caisse* : les recettes sont enregistrées à la date de leur encaissement et les dépenses à la date de leur décaissement, le suivi en *crédits de paiement* (CP) doublant celui en *autorizations d'engagement* (AE). La comptabilité nationale est tenue en *droits constatés* : chaque opération est rattachée à l'exercice où le fait générateur du droit correspondant intervient, indépendamment de la date effective du flux monétaire. Cette convention conduit à enregistrer en comptabilité nationale des opérations sans contrepartie monétaire (loyers imputés, cotisations sociales fictives, intérêts courus non échus), qui représentent une part résiduelle mais non négligeable des dépenses publiques. Le décalage est particulièrement marqué pour les crédits d'impôt, qui sont rattachés à l'année du fait générateur — typiquement l'année où la dépense ouvrant droit au crédit est engagée — et non pas à l'année de leur imputation fiscale. Cette convention crée mécaniquement un décalage d'un an avec leur paiement effectif en comptabilité budgétaire.

Traitements spécifiques. Quatre catégories d'opérations reçoivent un traitement comptable différent dans les deux systèmes et justifient les principaux retraitements opérés dans notre méthode de passage entre les deux comptabilités. (i) Les *transferts entre administrations publiques* — dotations et concours de l'État aux collectivités locales, compensations d'exonérations de cotisations versées à la sécurité sociale, subventions aux opérateurs — sont enregistrés en dépense brute en comptabilité budgétaire mais sont *consolidés* en comptabilité nationale au niveau de l'ensemble du secteur S13. La dépense agrégée des APU ne retient ainsi que les flux finaux à destination des ménages, des sociétés non financières et du reste du monde. (ii) Les *opérations financières* — prêts, avances, dotations en fonds propres, acquisitions ou cessions de titres — apparaissent au budget de l'État (titre 7) mais ne constituent pas une dépense au sens du SEC 2010, qui les analyse comme des variations d'actifs financiers, sans impact sur le besoin de financement public ni sur le déficit notifié. (iii) Les *crédits d'impôt restituables* — dispositifs dont le montant peut donner lieu à un remboursement par l'État au-delà de l'impôt dû — sont assimilés à des subventions et intégralement enregistrés en dépense en comptabilité nationale, alors qu'ils sont comptabilisés en moindres recettes (à hauteur de l'impôt dû) puis en dépenses du budget de l'État (mission « Remboursements et dégrèvements », pour la fraction restituée) en comptabilité budgétaire. Les principaux dispositifs concernés — crédit d'impôt recherche (CIR), crédit d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile, ex-crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) — représentent environ 20 Md€ par an, soit de l'ordre de 0,7 % du PIB. À l'inverse, les *réductions d'impôt* (ou crédits d'impôt non restituables), plafonnées au montant de l'impôt dû, sont uniformément traitées en moindres recettes dans les deux systèmes. (iv) Symétriquement, l'ensemble des *remboursements et dégrèvements d'impôts* (mission RD du budget de l'État) constitue une dépense en comptabilité budgétaire mais est intégralement traité en moindres recettes fiscales en comptabilité nationale.

Étapes du passage

Le rapprochement entre comptabilité budgétaire et comptabilité nationale s'opère en quatre étapes successives, appliquées à la base des lois de règlement 2012-2024 et des lois de finances initiales 2025-2026.

Périmètre retenu pour la dépense de l'État

La première étape consiste à exclure du périmètre les opérations budgétaires qui n'apparaissent pas dans la dépense de l'État en comptabilité nationale (S13111). Le tableau [A1.3](#) récapitule les retraitements opérés à ce stade.

TABLEAU A1.3 – Retraitements appliqués au périmètre des lois de règlement et lois de finances initiales pour approcher la dépense de S13111 en comptabilité nationale.

Type	Code(s)	Libellé	Motif d'exclusion
Catégorie	32, 53, 63	Transferts vers d'autres administrations publiques	Consolidés en CN au niveau de l'ensemble des APU
Catégorie	71, 72, 73	Opérations financières (prêts, dotations en fonds propres, autres)	Hors dépense au sens du SEC 2010
Mission	RD	Remboursements et dégrèvements	Traités en moindres recettes en CN
Programme	379	Compensation à la sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et reversement des recettes de la facilité pour la relance et la résilience européenne au titre du volet « ségur investissement »	Comptabilisé en dépenses des organismes de protection sociale par la CN

Soustraction des transferts aux administrations de sécurité sociale

Le périmètre obtenu après les exclusions précédentes inclut encore les compensations d'exonérations de cotisations sociales que l'État verse aux administrations de sécurité sociale (ASSO). En comptabilité nationale, ces compensations sont comptabilisées au niveau des ASSO. Nous mobilisons à cette fin le jaune budgétaire « Protection sociale » annexé chaque année au projet de loi de finances, en ne retenant que le tableau intitulé « compensation d'exonérations ciblées ». Chaque dépense de compensation est associée à un programme de la comptabilité budgétaire. Dans chaque programme, nous réduisons donc ces subventions de l'État aux organismes de sécurité sociale des crédits budgétaires.

Ajout des crédits d'impôt restituables

Pour rendre les CB et CN comparables, les crédits de paiement sont augmentés des crédits d'impôt restituables, assimilés à une dépense publique au sens du SEC 2010. Les montants proviennent du tome 2 des « Voies et moyens » annexé à chaque PLF, qui détaille les dépenses

fiscales par programme. Nous ne retenons que les dispositifs dont le libellé commence par « Crédit d'impôt ».

Pour chaque année cible, nous privilégions les réalisations effectives, publiées avec deux ans de décalage dans le PLF correspondant : la « Réalisation 2023 » apparaît ainsi dans le PLF 2025. Une convention de millésime particulière s'applique : les chiffres publiés sont indexés par l'année du fait générateur, qui correspond à l'année d'enregistrement en comptabilité nationale ; en comptabilité budgétaire, ces crédits d'impôt sont décaissés l'exercice suivant. Nous appliquons donc un décalage d'un an pour aligner les montants sur l'année budgétaire des CP. L'année 2026, pour laquelle aucune réalisation ne sera disponible avant le PLF 2028, est alimentée par la « Prévision 2025 » du PLF 2026. Le tableau A1.4 récapitule cette construction. Comme pour les transferts aux ASSO, le total publié au niveau du programme est ensuite redistribué entre les actions au prorata de leurs CP.

TABLEAU A1.4 – Sources retenues pour les crédits d'impôt restituables selon l'année cible.

Année budgétaire ciblée	Édition du PLF source	Variable retenue
2013 à 2024	PLF $N + 1$	Réalisation $N - 2$
2025	PLF 2026	Réalisation 2024
2026	PLF 2026	Prévision 2025

Reclassement par fonction COFOG

La dernière étape consiste à reclasser les dépenses budgétaires selon la nomenclature fonctionnelle COFOG, afin de pouvoir les comparer au tableau T_3307 des comptes de la nation. Faute de table de passage officielle action LOLF → fonction COFOG, nous mobilisons une table de correspondance élaborée manuellement par l'IPP à partir d'une analyse des titres de chaque programme et de chaque fonction COFOG.

Qualité de la correspondance

Cette dernière partie illustre le résultat du passage de la CB vers la CN et évalue la qualité du rapprochement entre les deux comptabilités en comparant les séries de dépenses passées.

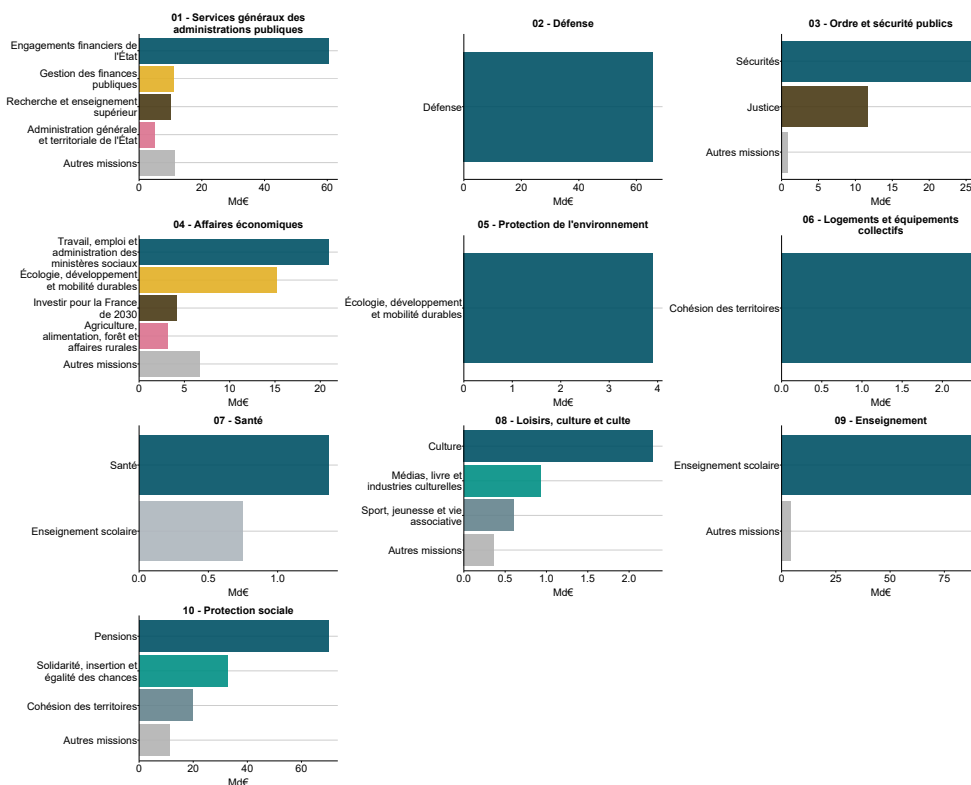
Composition des fonctions COFOG en missions

La figure A1.3 décompose la dépense 2026 (CP + crédits d'impôt) en barres horizontales, représentant les missions budgétaires qui la composent. Les missions dont la part dans le total d'une fonction est inférieure à 5 % sont regroupées dans une catégorie « Autres missions » spécifique à chaque fonction.

Ce graphique confirme la cohérence du mapping pour les fonctions à mission dominante (02 Défense, 03 Ordre et sécurité, 09 Enseignement) : une mission unique y porte la quasi-totalité de la dépense. À l'inverse, la fonction 04 (Affaires économiques) apparaît très éclatée entre une dizaine de missions, ce qui reflète le caractère hétérogène du périmètre fonctionnel correspondant. La fonction 10 (Protection sociale) combine les missions « Régimes sociaux et

de retraite », « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Travail et emploi », auxquelles s'ajoutent des fragments d'autres missions.

FIGURE A1.3 – Composition des fonctions COFOG en missions budgétaires (CP + crédits d'impôt) en LFI 2026

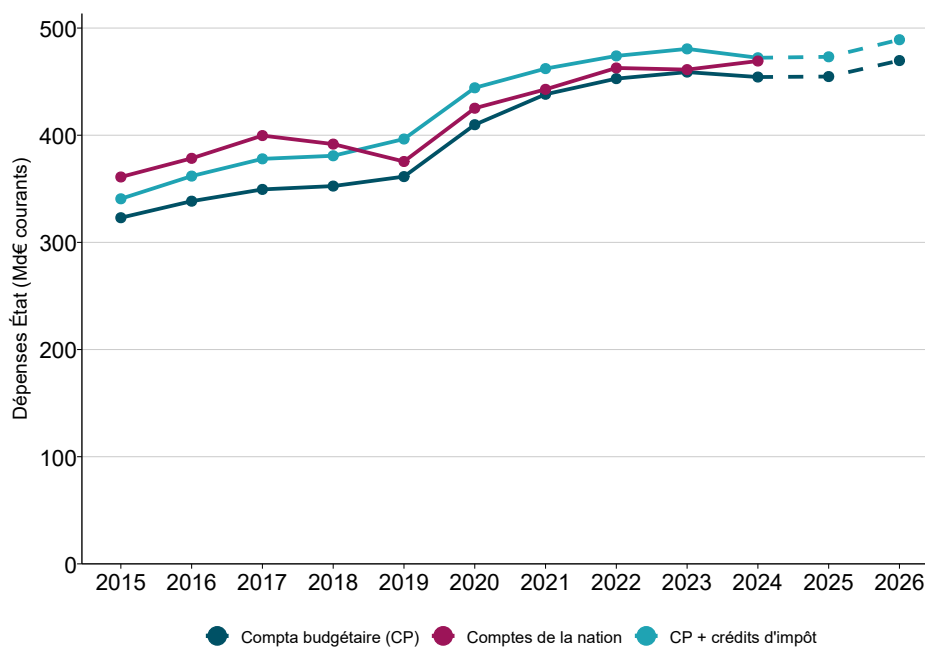


Notes : Pour chaque fonction, les missions représentant moins de 5 % du total sont regroupées dans une catégorie « Autres missions ». Sources : LFI 2026 ; Voies et moyens tomes 1 et 2 ; table de passage IPP.

Dépense totale de l'État

La figure A1.4 compare trois mesures du total de la dépense de l'État sur la période 2015-2026 : les crédits de paiement issus de la comptabilité budgétaire, ces mêmes CP augmentés des crédits d'impôt, et la dépense observée en comptabilité nationale (S13111). Les courbes sont tracées en trait plein jusqu'en 2024 (exécuté) et en pointillé à partir de 2025 (LFI 2025 et 2026) ; la série de comptabilité nationale s'arrête à 2024, dernière année disponible dans les séries de l'Insee. Malgré de légers écarts, les dépenses agrégées dans les deux comptabilités suivent des trajectoires similaires. La courbe de dépenses en comptabilité nationale se situe entre les courbes de dépenses en comptabilité budgétaire.

FIGURE A1.4 – Dépense totale de l'État : comparaison entre les CP de la comptabilité budgétaire, les CP augmentés des crédits d'impôt, et la dépense observée en comptabilité nationale



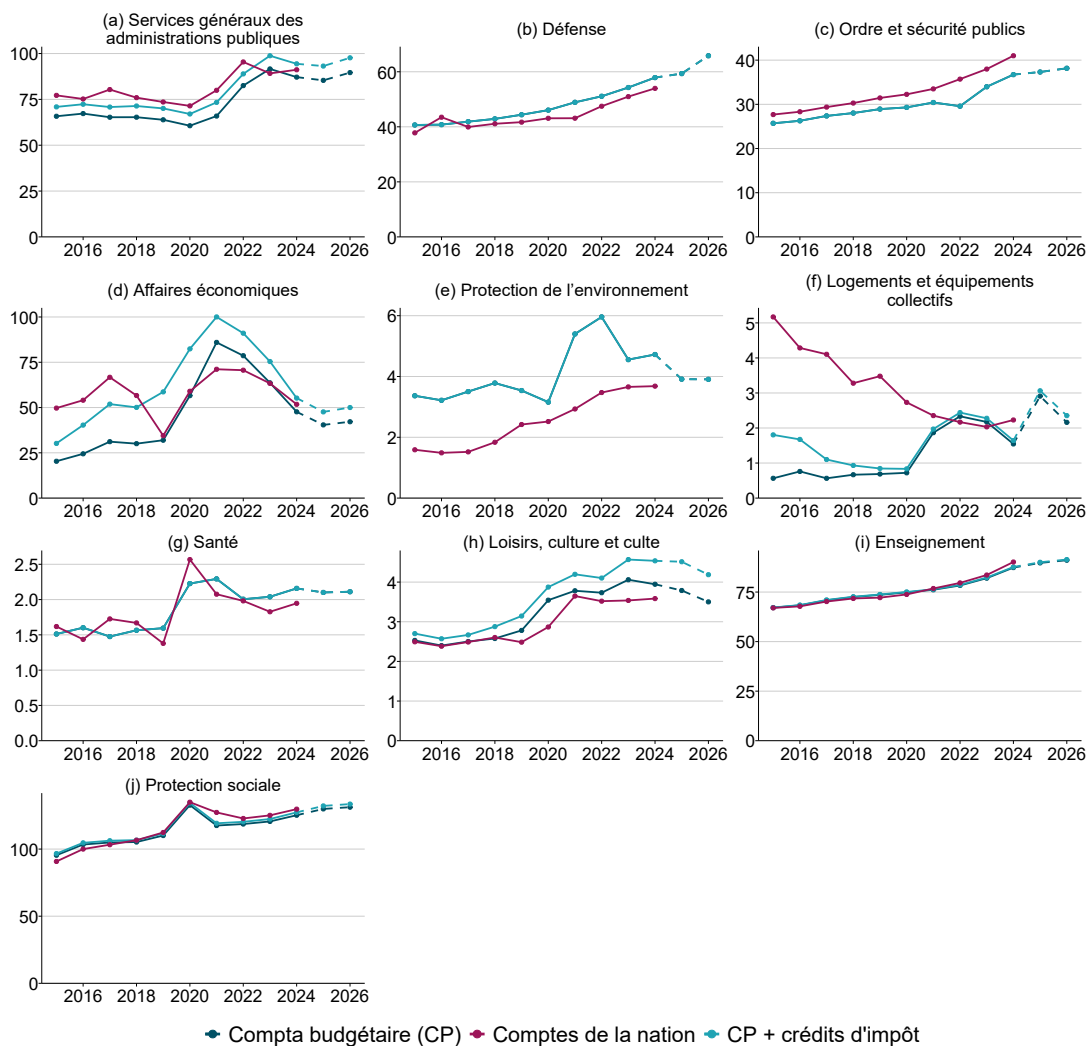
Source : Lois de règlement 2012-2024, LFI 2025-2026, Dépenses fiscales (crédits d'impôt), Comptes de la nation (T_3307) Institut des politiques publiques, 2026

Sources : lois de règlement 2015-2024, LFI 2025-2026, dépenses fiscales, comptes de la nation (T_3307).

Comparaison par fonction COFOG

La figure A1.5 décline cette comparaison pour chacune des fonctions COFOG. Pour chaque fonction, les trois mêmes mesures que dans le graphique précédent (CP, CP + CI, CN) sont représentées. La qualité du rapprochement varie sensiblement selon la fonction. On observe une correspondance globalement satisfaisante pour les fonctions 01 (services généraux des administrations publiques), 02 (défense), 03 (ordre et sécurité publics), 07 (Santé), 09 (enseignement) et 10 (protection sociale). Les fonctions 04 (affaires économiques), 05 (Protection de l'environnement), 06 (logement et équipements collectifs) et 08 (loisirs, culture et culte) présentent en revanche des écarts plus importants.

FIGURE A1.5 – Comparaison entre CP, CP + crédits d'impôt et dépense en comptabilité nationale, par fonction COFOG



Sources : lois de règlement 2012-2024, LFI 2025-2026, dépenses fiscales, comptes de la nation (T_3307).

Annexe 3 : déficits des départements en budget primitif et les dotations perçues

TABLEAU A1.5 – Résultats de la régression des dotations des départements sur les déficits prévus en budget primitif (BP) et observés en compte administratif (CA), 2018-2025

	Dotations N+1	
	(1)	(2)
Déficit brut BP	0.45*** (0.16)	
Déficit brut BP – déficit brut CA		0.02 (0.19)
Déficit brut CA		0.59*** (0.15)
Contrôles	Inclus	Inclus
Observations	530	530
R ²	0.65	0.69

Lecture : dans une régression des concours de l'État sur le déficit brut en budget primitif (BP) et sans contrôle et par celui en compte administratif (CA), un euro du déficit BP est associé à 47 centimes de dotations supplémentaires l'année fiscale suivante. Quand le déficit observé en compte administratif en fin d'année est inclus dans la régression, ce dernier explique toute la variation expliquée précédemment par le déficit en BP. L'excédent du déficit en BP sur le déficit en CA n'a pas d'effet statistiquement significatif.

Champ : départements (y compris DOM), 2018 à 2025.

Notes : Les dotations perçues incluent la dotation globale de fonctionnement et les soldes de péréquation. Le déficit brut est la différence des dépenses et des recettes de fonctionnement. Les variables de contrôle incluent l'année (variable indicatrice), la population INSEE, le revenu par habitant, le potentiel financier par habitant, l'indicateur de département urbain, la longueur de la voirie, la population par habitant et le potentiel financier superficiaire. *** : variable significative à 1 %.

Sources : DGCL, base « Dotations des départements – montants et critères » de l'Observatoire des finances et de la gestion locales.

Les recettes des parts départementales et régionales des taxes d'État transférées – principalement la TVA et la TSCA – ont donc tendance d'être systématiquement sous-estimées dans leurs budgets primitifs, en particulier chez les départements. La persistance de cette sous-estimation pose la question de son caractère stratégique : ces erreurs systématiques témoignent-elles d'une stratégie de négociation avec l'État ? L'hypothèse semble d'autant plus plausible que leurs dépenses ont tendance à être sur-évaluées dans les budgets primitifs. Pour explorer cette hypothèse, nous testons empiriquement l'association entre les déficits en budget primitif et les dotations de l'État perçues l'année suivante. Les départements sont la seule strate qui se prête à un tel exercice : les régions ne sont pas suffisamment nombreuses pour offrir une puissance statistique satisfaisante, tandis qu'une base de données granulaire des budgets des communes n'est pas à ce jour disponible.

Nous estimons une régression linéaire de la somme des dotations perçues par un département sur le déficit brut, à savoir la différence des recettes et des dépenses de fonctionnement, observé dans le budget primitif de l'année précédente.¹³ Nous estimons également une deuxième régression où ce déficit est remplacé par une décomposition suivante : le déficit observé en fin d'année dans les comptes administratifs plus la différence entre le déficit

13. Plusieurs variables de contrôle sont également incluses : variables indicatrices de l'année, puis les variables de péréquation verticale et horizontale fournies par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

prévu et celui observé. Cette différence nous intéresse particulièrement car elle mesure le « pessimisme » excessif des budgets primitifs.

La table [A1.5](#) montre les résultats des deux régressions en question. D'abord, la version où seul le déficit en budget primitif est inclus montre bien une association positive : un euro de déficit prévu est associé à 45 centimes de dotations en plus de la dotation moyenne l'année suivante. À ce stade, on est tenté de conclure sur la nature stratégique des budgets primitifs. Or l'hypothèse ne passe pas le test de notre deuxième régression : quand le déficit observé en compte administratif est inclus dans la régression, c'est ce dernier qui explique la variation des dotations et pas le « pessimisme » du budget primitif. On peut conclure donc que si les déficits en budget primitif sont associés aux dotations supplémentaires, c'est parce qu'ils signalent des difficultés qui s'avèrent réelles dans les faits et pas à cause des manipulations des chiffres.