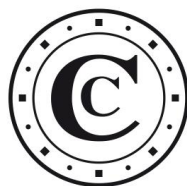


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Juin 2023

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Procédures et méthodes | 7 |
| Délibéré | 11 |
| Synthèse | 13 |
| Introduction | 19 |
| Chapitre I Un déficit toujours très élevé en 2022 | 21 |
| I - Une année 2022 marquée par une inflation élevée et un affaiblissement de la croissance | 22 |
| A - Un choc sur les prix de l'énergie dès le deuxième semestre 2021, amplifié par le déclenchement de la guerre en Ukraine à l'hiver 2022 | 22 |
| B - Une activité économique ralentie, en lien avec le choc d'inflation | 24 |
| II - En dépit de nouvelles baisses d'impôts, un taux de prélèvements obligatoires qui reste à un niveau très élevé | 26 |
| A - Une évolution spontanée des prélèvements obligatoires beaucoup plus dynamique que l'activité économique | 27 |
| B - Une poursuite des baisses pérennes d'impôts | 28 |
| C - En 2022, comme depuis 2017, une croissance spontanée des prélèvements obligatoires qui l'emporte sur l'effet des baisses d'impôts | 30 |
| III - Des dépenses en forte croissance | 32 |
| A - Un poids de la dépense publique significativement plus élevé qu'avant crise | 33 |
| B - Des dépenses de soutien encore massives pour faire face aux crises sanitaire et énergétique | 34 |
| C - Des dépenses alourdies par l'inflation | 37 |
| D - Hors dépenses exceptionnelles de crise, une croissance toujours significative de la dépense publique | 40 |
| IV - En 2022, un déficit et une dette élevés | 42 |
| A - Un déficit 2022 proche de celui prévu par le PLF initial, mais avec des niveaux de dépenses et de recettes beaucoup plus élevés | 42 |
| B - Un déficit porté exclusivement par l'État | 43 |
| C - Un déficit structurel toujours important | 46 |
| D - Une dette, exprimée en point de PIB, toujours élevée mais en légère diminution | 47 |

Chapitre II En 2023, des incertitudes économiques fortes et un déficit qui repartirait à la hausse49

| | |
|--|----|
| I - En 2023, une activité économique qui faiblit encore, une inflation toujours élevée et des incertitudes importantes | 50 |
| A - Une activité économique qui faiblit à nouveau..... | 50 |
| B - Une inflation qui ne reculerait que faiblement..... | 51 |
| C - Une année encore marquée par d'importantes incertitudes..... | 53 |
| II - Une dynamique des recettes en net fléchissement par rapport à l'activité en 2023 | 53 |
| A - Une élasticité des prélèvements obligatoires nettement inférieure à l'unité..... | 54 |
| B - De nouvelles mesures de baisses des prélèvements | 55 |
| III - Dans le programme de stabilité, hors mesures exceptionnelles, une stabilité de la dépense publique en volume | 57 |
| A - Un poids de la dépense publique dans le PIB en diminution mais toujours supérieur à son niveau d'avant-crise | 57 |
| B - La dépense publique de chaque sous-secteur des administrations publiques globalement stable en volume | 62 |
| IV - Un déficit qui augmenterait de nouveau, une dette qui ne reculerait pas significativement..... | 67 |
| A - Un déficit proche des précédentes prévisions mais avec des mouvements conséquents en recettes et dépenses | 67 |
| B - Un déficit structurel toujours élevé et stable entre 2022 et 2023 | 68 |
| C - Une dette qui, en points de PIB, recule modestement | 68 |

Chapitre III Ramener le déficit à moins de 3 % du PIB en 2027 : un objectif atteignable au prix d'un effort substantiel sur la dépense publique73

| | |
|--|----|
| I - Une trajectoire de réduction du déficit moins ambitieuse que nos partenaires européens, qui devra s'inscrire dans des règles européennes renouvelées | 74 |
| A - Les objectifs du programme de stabilité : ramener le déficit sous 3% en 2027 et mettre la dette sur une trajectoire descendante à cet horizon..... | 74 |
| B - Un objectif de réduction du déficit moins ambitieux que nos partenaires européens | 76 |
| C - Des règles européennes de gouvernance des finances publiques amenées à évoluer..... | 77 |
| II - Des hypothèses économiques optimistes, un objectif de maîtrise de la dépense inédit | 80 |
| A - Un scénario économique optimiste..... | 81 |
| B - Un objectif de maîtrise de la dépense inédit | 83 |
| C - Une maîtrise de la dépense publique qui doit s'inscrire dans le cadre d'une loi de programmation des finances publiques..... | 86 |

| | |
|--|-----------|
| Chapitre IV Une indispensable revue des dépenses publiques au périmètre large, axée sur la qualité et les résultats | 91 |
| I - La nécessité de revues de dépenses au champ large responsabilisant tous les acteurs | 92 |
| A - La singularité persistante de la dépense publique en France | 92 |
| B - Une revue des dépenses à concevoir de manière plus ambitieuse que les expériences antérieures..... | 101 |
| C - Un effort en dépense à partager entre État, collectivités territoriales, sécurité sociale et opérateurs | 108 |
| II - Placer la qualité au cœur des revues de dépenses, à toutes les étapes du processus de décision..... | 119 |
| A - La conception des dispositifs de dépense, de la démonstration de leur utilité à leur évaluation préalable | 121 |
| B - Améliorer le déploiement des dispositifs | 139 |
| C - Mettre la performance et l'évaluation de la dépense publique au cœur de la politique budgétaire | 155 |

Procédures et méthodes

La Cour publie, chaque année, un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Prévu par l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il est l'une des quatre publications que la Cour présente chaque année dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec :

- le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État (article 58-4° de la LOLF) ;
- la certification des comptes de l'État, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF) ;
- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (article 58-6° de la LOLF), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant leur ratification.

Ces rapports et acte de certification s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites sont réalisés par les six chambres que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurés par une formation commune associant toutes les chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siège, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

**

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par la formation interchambres permanente « Comptes, budget de l'État et finances publiques », présidée par Mme Camby, présidente de chambre, et composée de MM. Guibert, Viola, Glimet, Mme Périn, Mme Soussia, MM. Fulachier, Giannesini, Bouvard, Oseredczuk, Boullanger, Mme Lignot-Leloup et M. Fourier, conseillers maîtres. Assistait en outre au délibéré M. Vareille, conseiller référendaire.

Le rapporteur général était M. Guéné, conseiller maître en service extraordinaire, assisté de M. Vazeille, conseiller référendaire, de Mme Falzone et M. Jessua, conseillère et conseiller référendaire en service extraordinaire, et de M. Thervet, auditeur. Le contre-rapporteur était M. Giannesini, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 16 juin 2023, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Pierre Moscovici, Premier président, M. Yves Rolland, rapporteur général, Mme Annie Podeur, M. Christian Charpy, Mme Carine Camby, Mme Catherine Démier, M. Jean-Yves Bertucci et M. Nacer Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. François de la Guéronnière, président de section, représentant la présidente de la sixième chambre, M. Christian Michaut et M. Frédéric Advielle, présidents de chambre régionale des comptes, M. Louis Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

**

Le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, comme ses autres rapports sur les finances publiques et l'acte de certification des comptes de l'État, sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Il est diffusé par La Documentation française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport relatif à *La situation et les perspectives des finances publiques*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics.

Le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics, ont apporté une réponse commune.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby, Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, MM. Meddah, Rolland, présidents de chambre, MM. Barbé, Lefebvre, Antoine, Guérault, Feller, Frentz, Guillot, Suard, Mmes de Coincy, Périn, MM. Miller, Chatelain, Appia, Mme Riou-Canals, MM. Tersen, Sitbon, Chastenet de Géry, Mmes Mercereau, Lignot-Leloup, MM. Lion, Burckel, Mme Legrand, M. Vasseur, M. Rivoisy, Mmes Boutereau-Tichet, Mazoyer, conseillers maîtres, Mme Prost, M. Pelé conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Lejeune, Diringer, Serre et Mme Bergogne, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, Mme Camby, présidente de formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, M. Rolland, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Guéné, rapporteur général, conseiller maître en service extraordinaire, M. Vazeille, conseiller référendaire, M. Jessua, conseiller référendaire en service extraordinaire, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer et de M. Giannesini, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, M. Gautier, procureur général, accompagné de Mme Bossière, avocate générale.

Mme Wirgin, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 26 juin 2023.

Synthèse

Dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, la Cour des comptes publie chaque année, en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Celui-ci examine d'abord les résultats de l'exercice 2022, qui aurait dû être une année de normalisation au sortir de la crise pandémique, mais a été marqué par un net fléchissement de la croissance et une forte inflation, conduisant à une nouvelle salve de mesures de soutien pour atténuer les effets des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises. Ces mesures, ajoutées à la dynamique générale des dépenses, expliquent que le déficit public soit resté très élevé malgré des recettes elles aussi en forte progression (chapitre I).

Le rapport présente également la situation et les objectifs de finances publiques pour 2023, tels qu'ils ressortent des textes financiers de l'année et du programme de stabilité publié par le Gouvernement le 26 avril dernier (chapitre II). Il analyse ensuite la trajectoire de finances publiques du programme de stabilité sur la période 2023-2027, qui prévoit un retour du déficit sous les 3 points de PIB à cet horizon, à la faveur d'un scénario macroéconomique que la Cour estime optimiste et d'un effort inédit de maîtrise de la dépense publique pendant quatre années (chapitre III).

La Cour propose enfin une contribution transversale à l'exercice des revues de dépense mis en place par le Gouvernement pour soutenir cet effort. Centrée sur la qualité de la dépense, cette contribution propose une grille d'analyse illustrée par de nombreux travaux récents des juridictions financières et débouche sur plusieurs orientations opérationnelles (chapitre IV). En complément de ce chapitre, la Cour des comptes publiera, début juillet, neuf notes thématiques qui analysent l'évolution des dépenses et leur qualité dans plusieurs champs (les dépenses fiscales ; les aides aux entreprises en fin de crise ; la contribution de la dépense publique à la transition écologique ; l'éducation ; les forces de sécurité intérieures ; les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales ; la formation professionnelle et l'alternance ; le logement ; les soins de ville).

Un déficit toujours très élevé en 2022

L'année 2022 devait marquer le retour à la normale après la crise liée à l'épidémie de covid 19. Toutefois, le renchérissement des prix de l'énergie, exacerbé par le déclenchement de la guerre en Ukraine, en a décidé autrement. L'inflation a atteint des niveaux qu'elle n'avait plus connus depuis le début des années 1980 et l'activité économique a fortement ralenti.

Pour atténuer les effets négatifs du renchérissement des prix de l'énergie sur les ménages et les entreprises, le Gouvernement a mis en place plusieurs mesures, comme les boucliers tarifaires et la « prime à la pompe », qui ont pesé fortement sur le déficit. Celui-ci est resté en 2022 à un niveau très élevé, à 4,7 points de PIB.

Les finances publiques ont pourtant bénéficié en 2022 de deux facteurs favorables : d'une part, le repli marqué des mesures de soutien et de relance, de près de 50 Md€ ; d'autre part, comme en 2021, un dynamisme spontané exceptionnel des recettes publiques, qui a porté le taux de prélèvements obligatoires à son plus haut niveau historique alors même que, sur les cinq dernières années, les diverses mesures de baisse d'impôts ont représenté plus de 50 Md€.

La plus grande partie du déficit, à hauteur de 4 points de PIB, est de nature structurelle et ne se résorbera pas du seul fait du redressement de l'économie. Sa diminution nécessitera un effort de maîtrise de la dépense d'autant plus important que l'année 2022 a marqué un retournement probablement durable des charges d'intérêts, qui ont augmenté de près de 15 Md€, en lien avec l'inflation.

Conséquence du déficit élevé, la dette publique, à 111,8 points de PIB, reste très supérieure à son niveau de 2019, à hauteur de 14,4 points de PIB supplémentaires, passant de 2 375 Md€ en 2019 à 2 950 Md€ en 2022, soit une augmentation de 575 Md€ en trois ans.

En 2023, des incertitudes économiques fortes et un déficit qui repartirait à la hausse

Malgré un hiver qui s'est déroulé sans difficulté d'approvisionnement en gaz, et alors que les prix de l'énergie ont fortement diminué en début d'année, 2023 reste marquée par de nombreuses incertitudes tant du point de vue géopolitique que sur le front de l'énergie, voire du système bancaire après les difficultés rencontrées aux États-Unis et en Suisse. Dans cet environnement, selon le programme de stabilité, la croissance atteindrait 1 % en 2023 et l'inflation resterait proche de 5 %.

Les recettes publiques devraient bénéficier de la forte croissance en valeur de l'activité même si elles devraient progresser moins vite que celle-ci, avec des progressions de respectivement 4,3 et 6,5 %. Les mesures discrétionnaires de baisse d'impôt, dont la suppression de la dernière tranche de la taxe d'habitation et la première étape de celle de la CVAE, devraient toutefois en diminuer le montant.

La dépense publique progresserait moins vite que l'inflation en raison du repli des dépenses liées à la crise sanitaire et de relance et malgré des mesures de soutien liées à l'énergie toujours conséquentes. En la corrigeant des mesures exceptionnelles, elle serait quasiment stable en volume (+ 0,1 %).

Au total, le déficit attendrait 4,9 points de PIB après 4,7 en 2022. Le déficit structurel demeurerait inchangé à 4 points de PIB et la dette représenterait 109,6 points de PIB.

Les réformes structurelles de l'année 2023, déjà engagées comme les réformes de retraite et de l'assurance chômage ou programmées comme celle du revenu de solidarité active (RSA) et de Pôle emploi, n'auraient donc qu'un impact marginal sur l'exercice et verraient leurs effets sur le déficit et la dette se matérialiser seulement à moyen terme.

**Ramener le déficit à moins de 3 % du PIB en 2027 :
un objectif atteignable, au prix d'un effort substantiel
sur la dépense publique.**

Après la crise sanitaire en 2020 et 2021 et celle des prix de l'énergie en 2022 qui ont propulsé la dette publique à des niveaux historiques, la période qui s'ouvre à partir de 2023 doit être mise à profit pour retrouver des marges de manœuvre budgétaires et redresser nos finances publiques.

À cet égard, la trajectoire tracée par le programme de stabilité 2023-2027 est moins ambitieuse que celle annoncée par nos principaux partenaires de la zone euro, accentuant la divergence française. Elle repose de surcroît sur des hypothèses macroéconomiques que la Cour estime optimistes. Comme pour le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) présenté à l'automne dernier, la Cour réitère son alerte selon laquelle des hypothèses macroéconomiques trop favorables conduisent à sous-évaluer l'effort nécessaire à l'atteinte des objectifs de finances publiques. Elle appelle donc à ce que le prochain PLPFP soit construit sur des hypothèses économiques plus prudentes, notamment en termes de croissance potentielle.

L'objectif inédit de maîtrise de la dépense publique, avec une progression en volume contenue à 0,4 % en moyenne chaque année sur la période hors charges d'intérêts, sera d'autant plus difficile à respecter que de nouvelles dépenses sont engagées et qu'il faudra garantir le financement d'investissements écologiques.

La revue de dépenses annoncée par le Gouvernement peut en constituer un levier majeur, à condition qu'elle produise des résultats tangibles dès ses premières éditions en 2023 et 2024.

Une indispensable revue des dépenses publiques au périmètre large, axée sur la qualité et les résultats

De nombreux pays organisent des revues de dépenses et leur accordent une place centrale dans la gouvernance de leurs finances publiques.

En France, la revue des dépenses mise en place par le Gouvernement au premier semestre 2023 succède à quatre générations de démarches comparables depuis vingt ans : les audits de modernisation de l'État sur la période 2005-2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP) sur les années 2007-2011, la modernisation de l'action publique (MAP) de 2012 à 2016 et, en 2017-2018, Action publique 2022 (AP 2022).

Ces démarches, qui ont à chaque fois porté sur des périmètres trop étroits, limités pour l'essentiel aux dépenses de fonctionnement courant de l'État, n'ont abouti qu'à des résultats modestes. Elles n'ont pas enrayer la dynamique de la dépense publique, celle-ci ayant continuellement progressé en France depuis cinquante ans quel que soit l'indicateur utilisé (en valeur, en volume, en proportion du PIB, par habitant). Tous les autres pays européens, même ceux présentant des modèles largement socialisés (Suède, Danemark, Finlande, Allemagne), ont connu des périodes de reflux de la dépense publique en phase de croissance de l'activité, ce qui n'a jamais été durablement le cas en France.

La nouvelle génération de revues de dépenses doit en tirer les leçons et être conçue, dès l'origine, comme un exercice beaucoup plus ambitieux. En particulier, elle doit responsabiliser l'ensemble des administrations publiques, État, sécurité sociale, collectivités territoriales et opérateurs publics, et porter sur l'ensemble des dépenses, quelle qu'en soit la nature. Tant l'investissement que le fonctionnement, tant les dépenses sociales que les dépenses régaliennes sont soumises à des exigences similaires de qualité et de soutenabilité.

En réponse au paradoxe qui voit la satisfaction des citoyens vis-à-vis des services publics fléchir depuis le début des années 2000 parallèlement à la croissance de la dépense, la Cour des comptes a placé la question de la qualité de cette dernière au cœur de la présente contribution.

Pour cela, elle a identifié une vingtaine de caractéristiques attachées aux trois étapes de conception, de déploiement et d'évaluation de la dépense – caractéristiques qui peuvent être auditées et faire l'objet d'une appréciation objective. Ces caractéristiques sont des exigences pour toute dépense nouvelle, mais elles doivent aussi jouer un rôle de crible vis-à-vis des dépenses existantes pour identifier celles qui doivent être prioritairement supprimées ou réformées du fait de leur insuffisante qualité.

Au titre de la conception des dispositifs de dépense, il est aujourd'hui nécessaire de mieux étayer leur utilité ou leur valeur ajoutée – à travers notamment un ciblage plus pertinent – et de leur assigner des objectifs clairs et hiérarchisés ; de veiller systématiquement à leur cohérence avec les dispositifs existant au sein de la société civile, dans les secteurs économiques ou mis en place par les collectivités territoriales ; d'associer davantage les parties prenantes à leur préparation, en amont des décisions ; et de veiller à leur compatibilité avec les enjeux et engagements climatiques. Sous diverses formes, ces prescriptions sont déjà celles qui s'imposent aux études d'impact depuis 2009, mais outre que celles-ci ne s'appliquent pas à la totalité des textes, elles n'ont ni enrayé la dynamique des dépenses publiques, ni sensiblement contribué à leur qualité. C'est donc une véritable montée en gamme des études d'impact et des évaluations préalables qui est proposée, avec notamment une contre-expertise indépendante systématique de ces travaux.

Le déploiement des dispositifs de dépense, quant à lui, montre que l'administration est capable de dépenser rapidement lorsque cela est nécessaire, en s'appuyant sur plusieurs outils de simplification issus de la révolution digitale. Pour autant, l'équilibre doit être trouvé entre rapidité et contrôle du paiement à bon droit et lutte contre la fraude. La Cour estime que les revues de dépenses doivent intégrer ces deux dimensions et être l'occasion d'en moderniser les mécanismes à travers différentes avancées concrètes.

Par ailleurs, une fois les crédits votés par le Parlement, les systèmes de répartition des moyens entre services, territoires ou opérateurs (par exemple entre universités, entre tribunaux, entre collectivités territoriales) constituent un enjeu majeur. Ces systèmes ont trop souvent pour caractéristiques communes une grande inertie qui privilégie les dotations historiques et d'être peu corrélés aux coûts réellement exposés par leurs bénéficiaires. Là encore, les revues de dépenses sont une opportunité de moderniser ces systèmes en les rendant plus transparents et davantage orientés vers la qualité des services et les gains d'efficience.

Enfin, la Cour observe que le volet « performance » de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), qui a favorisé le développement du suivi des résultats de la dépense, pour utile qu'il soit, procède d'une vision datée. Il est nécessaire de franchir une étape audacieuse et d'ouvrir largement les données publiques, y compris budgétaires, pour que la société civile (associations, journalistes, laboratoires, etc.) produise ses propres analyses de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs publics.

L'évaluation, en bout de chaîne, constitue une priorité. Des programmes pluriannuels d'évaluation portant sur les principaux blocs de dépenses sont impératifs, notamment en mobilisant davantage le monde académique. Il devrait être désormais systématique d'inclure dans le dispositif juridique des nouveaux dispositifs de dépense une clause d'évaluation, associée à leur limitation dans le temps, leur prolongation se faisant sous condition d'une analyse de leurs résultats.

La grille d'analyse de la « qualité » proposée par la Cour permet de constater certains progrès accomplis depuis une quinzaine d'années. Elle signale aussi de nombreuses voies d'amélioration, qui exigent parfois de rompre avec des pratiques très ancrées. Si elles portent sur l'ensemble des dépenses, sans exclusion *a priori*, si elles responsabilisent tous les niveaux d'administration publique, si elles s'inscrivent dans la durée et sont sous-tendues par une volonté politique forte, les revues de dépenses peuvent être un levier majeur de l'amélioration de la qualité de la dépense publique et de sa soutenabilité.

**

Introduction

Le présent *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* est établi en application du 3° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf).

Il prolonge et complète d'autres travaux de la Cour préparés en application de la Lolf. Chaque année, la Cour publie ainsi des rapports sur l'exécution du budget de l'État (en avril), sur la certification des comptes de l'État et des comptes du régime général de la sécurité sociale (en avril et mai), sur la sécurité sociale (en mai) et sur les finances locales (en juin et en novembre).

Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques s'en différencie cependant à la fois par son champ et par la période couverte : il traite de l'ensemble des administrations publiques dans une approche synthétique, et examine à la fois les résultats 2022 et les perspectives pour les années 2023 et suivantes.

Le premier chapitre analyse la situation des finances publiques en 2022, dernière année dont les comptes ont été publiés par l'Insee. Alors que l'année 2022 devait être celle du retour à la normale, la guerre en Ukraine et l'augmentation des prix de l'énergie ont conduit le Gouvernement à mettre en place de nouvelles mesures pour en atténuer les effets. Ces mesures, combinées au ralentissement de l'économie, ont conduit à un niveau de déficit toujours très élevé, à 4,7 points de PIB.

Le deuxième chapitre, relatif à l'exercice 2023, examine les développements en matière de finances publiques intervenus depuis le vote de la loi de finances initiale pour 2023 et susceptibles de modifier sur l'exercice en cours les niveaux des recettes, des dépenses, du déficit et de la dette. Il tient compte des prévisions économiques récentes, notamment des organisations internationales, ainsi que des éléments présentés dans le programme de stabilité 2023-2027 publié le 26 avril dernier. Il souligne les risques et les aléas pesant sur l'exécution 2023 du fait des incertitudes liées à la situation géopolitique, à la capacité des banques centrales à réduire l'inflation et à l'évolution des prix de l'énergie.

Le troisième chapitre, consacré aux perspectives après 2023, analyse la trajectoire de finances publiques présentée dans le programme de stabilité transmis à la Commission européenne pour les années 2023 à 2027. Il évalue les risques entourant cette trajectoire et la compare à celles présentées par nos principaux partenaires européens. Il analyse également les propositions de la Commission européenne pour réformer les règles de finances publiques.

Le quatrième chapitre, enfin, constitue une contribution transversale de la Cour des comptes à l'exercice des revues de dépense mis en place par le Gouvernement à partir de cette année. Centrée sur la qualité de la dépense, cette contribution propose une grille d'analyse illustrée par de nombreux travaux récents des juridictions financières et débouche sur plusieurs orientations en matière de conception, de déploiement et d'évaluation des dépenses publiques.

Ce rapport s'appuie sur les informations disponibles au 20 juin 2023.

Chapitre I

Un déficit toujours très élevé en 2022

Alors que l'année 2022 devait marquer la sortie du « quoi qu'il en coûte », avec la forte réduction des dépenses de soutien et de relance consécutives à la crise sanitaire, le déclenchement de la guerre en Ukraine et le choc inflationniste, notamment sur les prix de l'énergie, ont à nouveau fortement pesé sur les dépenses publiques.

L'inflation, à 5,2 %, a atteint son niveau le plus élevé depuis le début des années 80. L'activité économique a ralenti sensiblement, à 2,5 %, ce niveau étant dû pour l'essentiel à l'acquis de croissance hérité de 2021 (I). Malgré cet environnement économique difficile, qui aurait pu peser sur les recettes de l'État, et alors que le Gouvernement a poursuivi sa stratégie de diminution, voire de suppression de certains impôts, le taux de prélèvements obligatoires, qui rapporte leur montant au PIB, a atteint son plus haut niveau historique en 2022 (II). Cette situation résulte du dynamisme spontané exceptionnel des recettes publiques, qui a notamment permis de financer les dépenses mises en place pour atténuer les effets du renchérissement des prix de l'énergie sur les ménages et les entreprises (III). Au total, le déficit reste très élevé, à 4,7 points de PIB, et est en grande partie de nature structurelle. La dette demeure au-dessus de 110 points de PIB (IV).

I - Une année 2022 marquée par une inflation élevée et un affaiblissement de la croissance

2022 aura été marquée par un rebond significatif de l'inflation (A.) alors que la croissance s'est fortement repliée après l'année de rattrapage qu'a constitué 2021 (B.).

A - Un choc sur les prix de l'énergie dès le deuxième semestre 2021, amplifié par le déclenchement de la guerre en Ukraine à l'hiver 2022

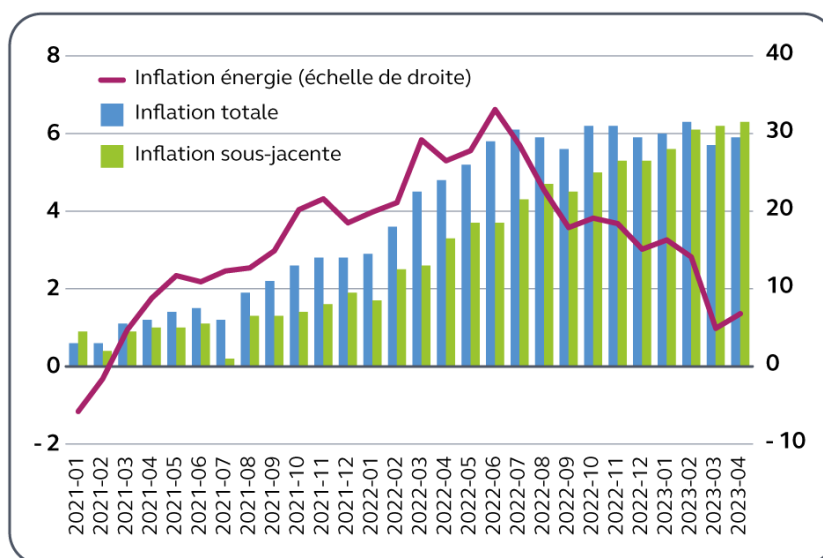
Après 1,6 % en 2021, l'inflation a atteint 5,2 %¹ en 2022. C'est le niveau le plus élevé enregistré depuis le début des années 80, période encore marquée par les conséquences du deuxième choc pétrolier. Comme à cette époque, le choc initial est venu des prix de l'énergie.

Ainsi, alors que les prix des produits énergétiques avaient commencé l'année 2021 à la baisse (à - 5,8 % en janvier), ils ont continuellement augmenté en lien avec l'accroissement des prix du pétrole pour atteindre + 18,5 % fin 2021, avant de culminer à 33,1 % en juin 2022 à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine.

Initialement circonscrit aux prix de l'énergie, ce choc d'inflation a atteint son pic à la fin de l'année 2022 à plus de 6 %, soit le double de son niveau fin 2021. Il s'est diffusé progressivement à l'ensemble de l'économie, comme le montre la convergence de l'inflation sous-jacente, soit hors produits énergétiques et autres prix volatils, avec l'inflation totale à la fin de l'année 2022.

¹ Au sens de l'indice des prix à la consommation (IPC).

Graphique n° 1 : inflation totale, inflation sous-jacente et inflation énergétique (en %)



Source : Insee

Ces évolutions se sont traduites par des révisions importantes du taux d'inflation 2022 utilisé pour élaborer les prévisions de finances publiques. Alors que la loi de finances initiale (LFI) 2022 avait été bâtie sur une hypothèse d'inflation, au sens de l'indice des prix à la consommation (IPC), de 1,5 %, la première loi de finances rectificative de juillet 2022 retenait un niveau de 5 %, taux qui a finalement atteint 5,2 %.

Malgré ce niveau très élevé, la France est le pays qui a connu, en 2022, l'inflation la plus faible de la zone euro, 5,9 % au sens de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)², contre 8,4 % pour la zone euro. En effet, le Gouvernement français, comme les autres pays européens mais plus massivement, a mis en place d'importantes mesures pour atténuer les effets du renchérissement des prix de l'énergie comme les boucliers tarifaires ou la prime à la pompe (voir *infra*).

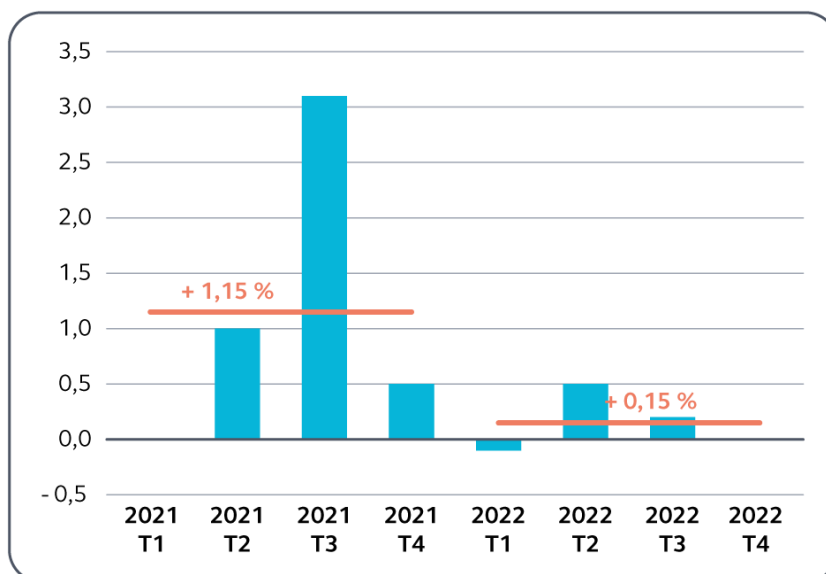
² Le taux de croissance de l'IPCH (+5,9 %) est plus élevé que celui de l'IPC (+5,2 %) en raison du poids plus important des produits énergétiques dans cet indice.

B - Une activité économique ralentie, en lien avec le choc d'inflation

Après un rebond important en 2021, avec une croissance de 6,4 %, qui avait permis à l'activité économique de dépasser son niveau d'avant crise dès l'été 2021, l'activité a ralenti en 2022 pour atteindre 2,5 %. La LFI 2022 avait été construite à partir d'une hypothèse de croissance plus élevée, à 4 %.

Ainsi, la matérialisation du choc d'inflation fin 2021, et son amplification par le déclenchement de la guerre en Ukraine, ont pesé sur la croissance dès le début de l'année 2022. La croissance trimestrielle de l'activité économique n'a été en moyenne que de 0,15 % en 2022 (soit + 0,6 % en rythme annualisé) contre 1,15 % en 2021 (soit 4,6 % en annualisé).

**Graphique n° 2 : croissance trimestrielle de l'activité économique
en volume (en %)**



Source : Insee

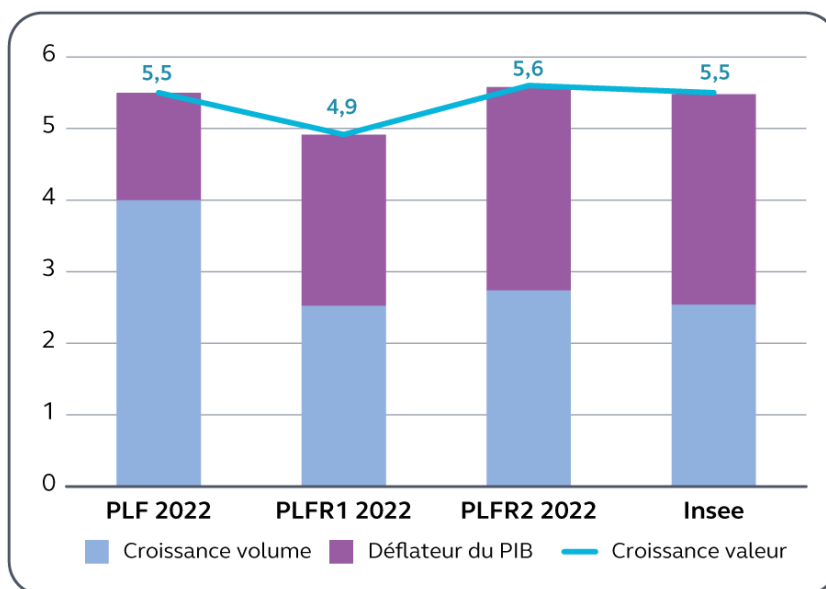
Le niveau atteint par l'activité économique en 2022 est au-dessus de son niveau d'avant-crise (celui de 2019), de 0,9 %. Il demeure inférieur de près de 3 % au niveau attendu pour 2022 dans la dernière trajectoire de moyen terme publiée avant la crise liée à l'épidémie de covid 19, celle

d'octobre 2019 attachée au PLF 2020. L'empreinte de la crise sur l'activité économique est donc encore bien présente plus de trois ans après son déclenchement. Par rapport à son niveau d'avant crise, la France (+ 0,9 %) fait aussi bien que l'Italie (+ 1 %), mieux que l'Allemagne (+ 0,6 %) ou l'Espagne (- 1,3 %) mais moins bien que les Pays-Bas (+ 5,3 %), la Belgique (+ 3,8 %), l'Autriche (+ 2,7 %) ou la zone euro prise dans son ensemble (+ 2,3 %).

Malgré la révision à la baisse, tout au long de l'année 2022, de l'hypothèse de croissance en *volume* utilisée dans les lois de finances initiale et rectificatives, la prévision de croissance en *valeur* est, elle, restée relativement stable. Elle est même actuellement évaluée à 5,5 % pour 2022, soit comme l'hypothèse retenue par la loi de finances initiale (+ 5,5 %). En effet, la révision à la baisse de la croissance en volume a été compensée par la révision à la hausse des prix du PIB (déflateur du PIB).

Ce dynamisme de la croissance en valeur explique en partie le dynamisme observé sur les recettes (voir *infra*) car elle constitue une bonne approximation en moyenne de l'assiette des prélèvements obligatoires.

Graphique n° 3 : croissance en valeur, croissance en volume et croissance du déflateur du PIB (en points de pourcentage)



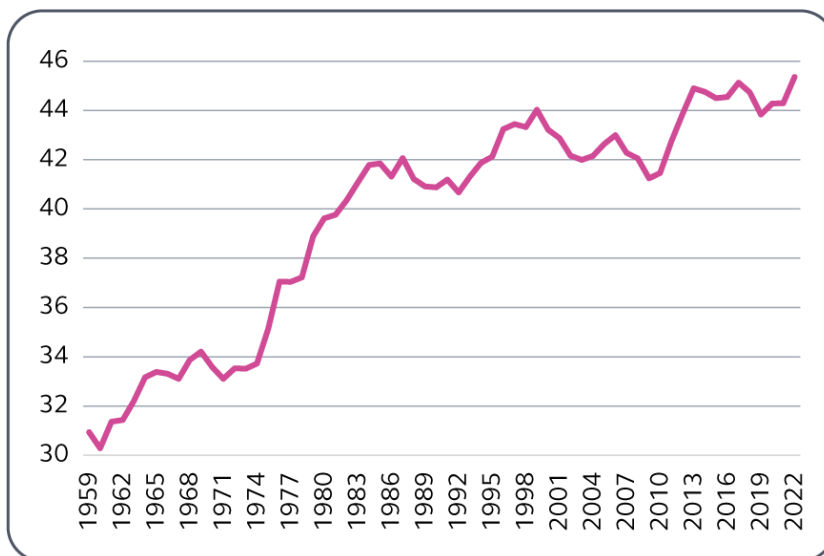
Source : PLF 2022, PLFR1 2022, PLFR2 2022 et comptes de la nation 2022 de l'Insee

II - En dépit de nouvelles baisses d'impôts, un taux de prélèvements obligatoires qui reste à un niveau très élevé

Comme en 2021, les prélèvements obligatoires ont progressé nettement plus vite que le PIB en 2022. Selon le compte des administrations publiques publié en mai 2023 par l'Insee, les prélèvements obligatoires ont augmenté de + 8,0 %, contre + 5,5 % pour le PIB en valeur.

Malgré les mesures de baisses d'impôt, comme la quasi-suppression de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité et celle de la redevance audiovisuelle, le taux de prélèvements obligatoires a atteint son pic historique en 2022, à 45,4 % du PIB.

Graphique n° 4 : évolution du taux de prélèvements obligatoires de 1959 à 2022 (en points de PIB)



Source : Insee

A - Une évolution spontanée des prélèvements obligatoires beaucoup plus dynamique que l'activité économique

Les prélèvements obligatoires ont enregistré en 2022 une augmentation spontanée – c'est-à-dire hors mesures nouvelles de baisse ou de hausse – de 8,7 %. Cette évolution excède nettement celle du PIB nominal (+ 5,5 % en 2022). L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB aurait ainsi atteint 1,6, soit un niveau très supérieur à la moyenne de long terme, proche de 1, mais également au niveau déjà élevé enregistré en 2021 (1,2). Les recettes avaient en effet évolué en 2021, à législation constante, à un rythme plus proche de celui de l'activité (respectivement + 9,6 % et + 8,0 %).

En 2022, le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires est essentiellement imputable à :

- la très forte hausse, à législation constante, du rendement de l'impôt sur les sociétés (+ 31,5 %) sous l'effet de celle du bénéfice fiscal 2021 (+ 41 %) qui a eu un double impact sur le solde et les acomptes payés en 2022 ;
- la dynamique spontanée de l'impôt sur le revenu (+ 14,1 %) sous l'effet (i) d'une progression de la masse salariale supérieure à celle de l'activité (+ 8,9 % en 2021 et + 8,7 % en 2022 dans les branches marchandes, hors prime exceptionnelle), qui a joué sur les assiettes mais aussi sur le taux - le salaire moyen par tête augmentant de 5,6 % dans les branches marchandes –, (ii) d'une hausse des taux de recouvrement sur le solde, (iii) du dynamisme des revenus financiers 2021 imposés à l'IR en 2022, (iv) de celui des pensions (revalorisation de 4 % mi-2022) ;
- la progression des recettes de CSG/CRDS (+ 9,6 % en 2022) et, dans une moindre mesure, de celle des cotisations sociales (+ 6,7 %). Cette dernière a en effet été freinée par l'impact croissant des allègements généraux lié à la forte revalorisation du SMIC ;
- la croissance spontanée des recettes de TVA (+ 8,5 %), en lien avec une progression de 9,5 % des emplois taxables compte tenu de l'ampleur du choc d'inflation importée.

Les recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) n'ont en revanche augmenté que de 0,8 % à législation constante, l'effet de la reprise de l'activité sur les volumes de consommation ayant été atténué par celui de la hausse des prix de l'énergie.

Parallèlement, s'agissant des droits de mutations à titre gratuit (DMTG), les recettes liées aux successions ont progressé à un rythme légèrement inférieur à celui de l'activité (+ 5 %), tandis que les recettes liées aux transmissions ont chuté de 13 %, en contrecoup des évolutions exceptionnelles enregistrées pendant la crise sanitaire. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont par ailleurs augmenté davantage que prévu (+ 5,4 %), la baisse du nombre de transactions dans l'ancien ayant été plus que compensée par la hausse des prix de l'immobilier.

Enfin, les recettes spontanées de taxe foncière (indépendamment des mesures de hausse des taux que peuvent décider les communes), peu sensibles à l'activité, ont progressé de 3,9 % en raison de la revalorisation légale des bases cadastrales d'habitation au niveau de l'inflation enregistrée en 2021.

B - Une poursuite des baisses pérennes d'impôts

La politique de baisse pérenne de certains impôts menée depuis 2018 s'est poursuivie en 2022.

La principale mesure prise en 2022 porte sur la suppression de la redevance audiovisuelle par la première loi de finances rectificative pour 2022 qui représente un manque à gagner de 3,2 Md€ pour les finances publiques.

Parallèlement, certaines baisses d'impôts engagées au cours des années précédentes se sont poursuivies. C'est le cas de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales qui réduit les recettes publiques de 2,8 Md€ supplémentaires en 2022, ainsi que de la dernière étape de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés qui ampute son produit à hauteur de 2,9 Md€.

La forte hausse des prix de l'énergie perturbe toutefois l'évolution des prélèvements obligatoires en 2022. Dans le cadre du « bouclier tarifaire », la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) a été abaissée à son niveau plancher, pour un coût de 7,1 Md€. Par ailleurs, l'État a réalisé des gains sur les charges de service public de l'énergie (CSPE). En effet, les prix de marché excédant à présent les prix de référence garantis aux producteurs d'énergies renouvelables, ces derniers doivent reverser à l'État l'écart entre les deux prix. Ces reversements sont considérés en comptabilité nationale comme constituant une hausse de prélèvements obligatoires, à hauteur de 4,3 Md€ en 2022. Ce gain en recettes de CSPE a été révisé à la baisse à hauteur de 4,1 Md€ par rapport à la prévision inscrite dans le PLFRSS pour 2023 (8,4 Md€) en

raison de la détente des prix de l'énergie sur les marchés observée depuis le dernier trimestre 2022. Parallèlement, la contribution sur les rentes infra-marginales, qui impose les revenus des producteurs d'électricité résultant de prix de marché supérieurs au seuil de rentabilité des modes de production les plus coûteux, viendrait augmenter les recettes de 1,2 Md€ en 2022.

Ces hausses de prélèvements obligatoires ne sont toutefois pas de même nature que les mesures pérennes de baisse mentionnées précédemment (suppression de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle, baisse de l'IS), et devraient disparaître à moyen terme avec le reflux des prix de l'énergie et la suppression des mesures de soutien.

Au total, hors prise en compte des remboursements du CICE³, les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires dégraderaient les recettes publiques à hauteur de 9,4 Md€ en 2022 et à hauteur de 7,8 Md€ hors gains en recettes de CSPE et contribution sur les rentes infra-marginales et hors baisse de la TICFE.

Tableau n° 1 : mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2022 (hors effet CICE, Md€)

| | 2022 |
|--|--------------|
| Baisse du taux d'IS | - 2,9 |
| Suppression de la taxe d'habitation | - 2,8 |
| Suppression de la redevance audiovisuelle | - 3,2 |
| Autres | 1,1 |
| Total prélèvements obligatoires hors TICFE, charges de SPE et contribution sur les producteurs d'électricité | - 7,8 |
| TICFE – bouclier tarifaire | - 7,1 |
| Traitement en recettes des gains sur les charges de SPE | 4,3 |
| Contribution sur les rentes infra-marginales | 1,2 |
| Total prélèvements obligatoires | - 9,4 |

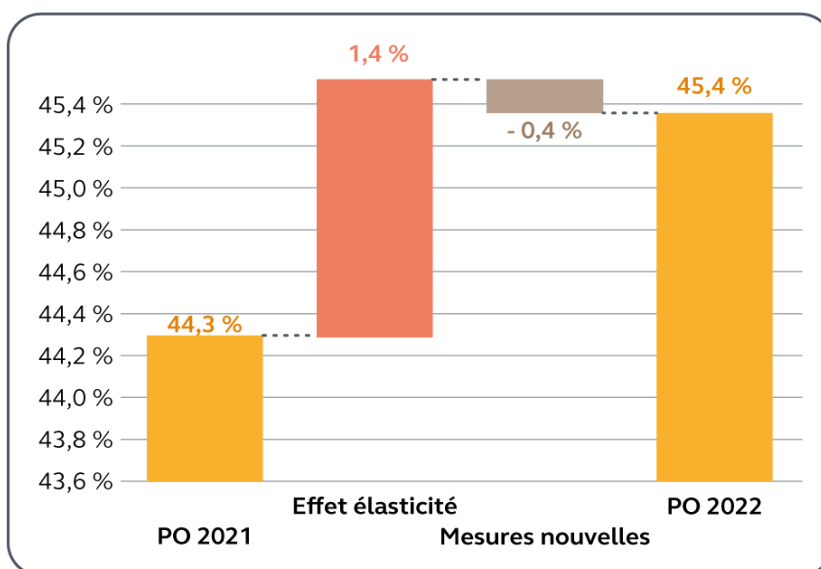
Source : Insee, programme de stabilité 2023-2027

³ La fin des remboursements des créances non consommées de CICE (relatives pour l'essentiel à la masse salariale 2018) viendrait soutenir les prélèvements obligatoires à hauteur de 1,7 Md€ en 2022 et 5,6 Md€ en 2023. En comptabilité nationale, cet effet est toutefois neutre sur le solde public, puisque c'est la créance acquise chaque année qui est prise en compte et que cette dernière est quasi nulle depuis la suppression du CICE en 2019.

C - En 2022, comme depuis 2017, une croissance spontanée des prélèvements obligatoires qui l'emporte sur l'effet des baisses d'impôts

Au total, en 2022, la dynamique spontanée des prélèvements obligatoires apparaît prédominante par rapport à l'effet des mesures nouvelles. En effet, la progression, à législation constante, des prélèvements obligatoires à un rythme supérieur à celui de l'activité a entraîné un surcroît de recettes de 37,3 Md€ en 2022 (1,4 point de PIB). Ce montant est nettement supérieur, en valeur absolue, à celui de l'impact des mesures nouvelles (- 9,4 Md€, soit - 0,4 point de PIB). Il en résulte une augmentation du ratio de prélèvements obligatoires par rapport au PIB, qui passe de 44,3 à 45,4 points de PIB en 2022, niveau qui constitue un plus haut historique, dépassant de 0,2 point le précédent pic, atteint en 2017 (45,1 points de PIB). Cette hausse de 1,1 point de PIB en 2022 par rapport à 2021 peut se décomposer entre un effet à la hausse de 1,4 point, lié à l'élasticité de 1,6 des prélèvements obligatoires à la croissance en 2022, et un effet à la baisse de 0,4 point correspondant aux mesures nouvelles.

Graphique n° 5 : décomposition de la hausse du ratio de prélèvements obligatoires entre 2021 et 2022 (en points de PIB)



Source : Insee, programme de stabilité 2023-2027, retraitements Cour des comptes

Par rapport à 2017, le ratio de prélèvements obligatoires a augmenté de 0,2 point de PIB, passant de 45,1 à 45,4 points de PIB en 2022. Les mesures nouvelles ont entraîné une diminution des prélèvements obligatoires de 53,9 Md€ en 2022 par rapport à 2017. Cette baisse nette, importante, résulte notamment de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales (- 15,7 Md€), de la baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés de 33 % à 25 % (- 11,1 Md€), de la baisse des impôts de production (- 11,3 Md€), de la baisse de la TICFE (- 7,1 Md€) et de la réforme du barème de l'impôt sur le revenu (- 5,4 Md€).

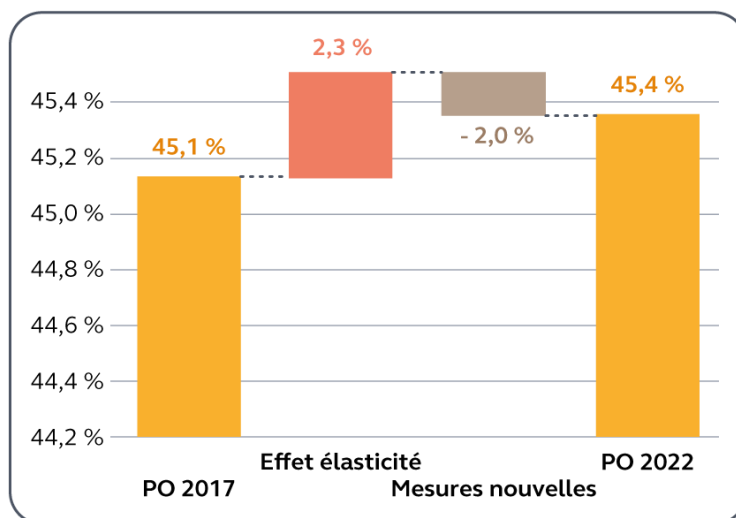
Tableau n° 2 : mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2022 par rapport à 2017 (Md€)

| | 2022 |
|-------------------------------------|---------------|
| Suppression de la taxe d'habitation | - 15,7 |
| Baisse du taux d'IS | - 11,1 |
| Baisse des impôts de production | - 11,3 |
| Réforme du barème de l'IR | - 5,4 |
| TICFE – bouclier tarifaire | - 7,1 |
| Autres | - 3,3 |
| Total | - 53,9 |

Source : Insee, programme de stabilité 2023-2027, RESF 2020 à 2023, retraitements Cour des comptes

Dans le même temps, les prélèvements obligatoires ont augmenté spontanément de 20,6 %, contre une progression de 14,9 % de l'activité en 2022 par rapport à 2017, soit une élasticité de 1,4. Cette forte élasticité a entraîné un surcroît de recettes de prélèvements obligatoires de 59,8 Md€ par rapport à une situation d'élasticité unitaire, soit un montant légèrement supérieur aux baisses nettes de prélèvements mises en œuvre au cours de la période. La hausse de 0,2 point de PIB du ratio de prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022 s'explique ainsi à hauteur de 2,3 points par l'effet d'élasticité supérieure à l'unité et à hauteur de - 2,0 points par les mesures nouvelles.

Graphique n° 6 : décomposition de la hausse du ratio de prélèvements obligatoires entre 2017 et 2022 (en points de PIB)



Source : Insee, programme de stabilité 2023-2027, RESF 2020 à 2023, retraitements Cour des comptes

Cette forte élasticité a été constatée dans un contexte d'important rebond de l'activité économique, de choc d'inflation importée et de baisse de la productivité apparente du travail depuis la crise sanitaire, traduisant une progression de l'emploi et de la masse salariale à un rythme supérieur à celui de l'activité. Elle se situe à un niveau nettement plus élevé que sa moyenne sur longue période. Le maintien à l'avenir de ces gains spontanés en recettes est donc incertain, alors que la plupart des baisses de prélèvements mises en œuvre au cours des dernières années sont de nature pérenne.

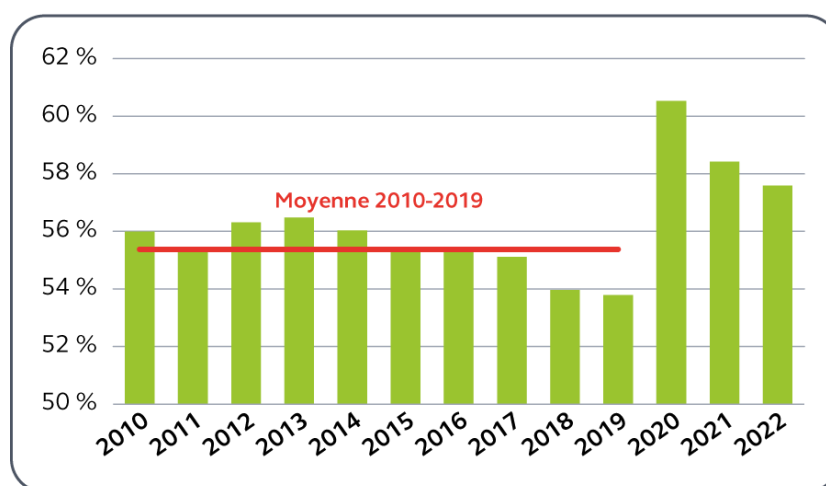
III - Des dépenses en forte croissance

La dépense publique en 2022 demeure très au-dessus de son niveau d'avant-crise. Les mesures prises pour faire face à la crise sanitaire ont connu un net repli mais les mesures mises en place pour atténuer les effets du renchérissement des prix de l'énergie ont pesé sur l'exercice.

A - Un poids de la dépense publique significativement plus élevé qu'avant crise

En 2022, la dépense publique⁴ en valeur a dépassé pour la première fois le seuil de 1 500 Md€ pour s'établir à 1 519,8 Md€, correspondant à 57,6 % du PIB, soit un taux près de quatre points supérieur à celui d'avant-crise (53,8 % en 2019) et deux points au-delà de la moyenne 2010-2019 (55,4 %).

Graphique n° 7 : ratio de la dépense publique sur le PIB (en %)



Source : Insee

La dépense publique a reculé de 1,3 % en volume en utilisant l'indice des prix à la consommation hors tabac mais a progressé de 1,0 % en utilisant comme indice de prix le déflateur du PIB⁵ plus pertinent pour évaluer la soutenabilité des finances publiques. Le niveau de la croissance de la dépense s'explique en partie par la mise en place, en 2022, de mesures d'atténuation de la hausse des prix et notamment des prix énergétiques.

⁴ Dans toute cette partie, la dépense publique considérée est hors crédits d'impôts.

⁵ Le déflateur du PIB correspond au prix attaché à la production nationale de biens et services.

B - Des dépenses de soutien encore massives pour faire face aux crises sanitaire et énergétique

Alors que les dispositifs exceptionnels mis en place pour répondre à la crise sanitaire sont entrés en extinction en 2022 (c'est le cas par exemple du fonds de solidarité et du financement de l'activité partielle), les dépenses liées au plan de relance et surtout les nouvelles aides liées aux prix de l'énergie ont à l'inverse pesé sur l'exercice.

1 - Un repli des dépenses liées à la situation sanitaire mais des dépenses de relance qui se sont poursuivies

La mise en place des dispositifs exceptionnels pour soutenir les ménages et les entreprises s'est traduite par des dépenses, massives en 2020 et 2021 (respectivement 3,0 % et 2,4 % de PIB). Ces dépenses ont ensuite fortement reculé en 2022 pour atteindre 14,7 Md€ (0,6 % de PIB). En 2022, année de normalisation de la situation sanitaire, seules les dépenses de santé en lien avec la crise sont restées significatives (11,7 Md€). Elles sont très majoritairement constituées des dépenses de tests de dépistage, de vaccination et d'indemnités journalières liées à l'épidémie de covid.

En septembre 2020, le Gouvernement a par ailleurs annoncé le lancement du plan de relance, doté de 100 Md€ et destiné à soutenir le rattrapage du retard industriel de la France, l'investissement dans les technologies innovantes et la transition écologique. Une fraction (37,5 Md€) de cette enveloppe fera l'objet de financements européens enregistrés en comptabilité nationale en recette.

Les dépenses de relance ont atteint 22,5 Md€ en 2021 et 20,0 Md€ en 2022⁶.

⁶ Ces sommes ne prennent pas en compte la baisse des impôts de production cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et cotisation foncière des entreprises (CFE).

Tableau n° 3 : dépenses de soutien face à la crise sanitaire et de relance (en Md€ sauf mention contraire)

| | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Activité partielle (hors APLD plan de relance) | 25,3 | 8,1 | 0,2 |
| Fonds de solidarité et aides annexes | 16,0 | 23,9 | 1,2 |
| Exonérations et aide au paiement des cotisations sociales | 5,8 | 2,9 | 0,3 |
| Dépenses de santé | 14,0 | 18,3 | 11,7 |
| Sinistralité PGE nette de primes | - 0,4 | - 0,1 | 1,0 |
| Autres dépenses de soutien | 9,3 | 8,1 | 0,3 |
| Total soutien | 70,0 | 61,2 | 14,7 |
| Dépenses de relance | 2,5 | 22,5 | 20,0 |
| Total | 72,5 | 83,7 | 34,7 |
| Total (% PIB) | 3,1 % | 3,3 % | 1,3 % |

Source : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Au total, les dépenses de soutien et de relance ont représenté un peu plus de 3 points de PIB en 2020 et 2021 et 1,3 point en 2022.

2 - La mise en place d'importants dispositifs face à la hausse des prix énergétiques

Pour atténuer les effets de la hausse des prix de l'énergie, le Gouvernement a mis en place des dispositifs massifs dont le plus emblématique est le bouclier tarifaire qui a plafonné les évolutions des tarifs réglementés de l'électricité et du gaz. Ces tarifs ont été gelés entre octobre 2021 et la fin de l'année 2022 pour le gaz. Pour l'électricité, la hausse a été limitée à 4 % au 1^{er} février 2022. Ces deux mesures ont pesé respectivement à hauteur de 6,7 Md€ et de 11,2 Md€ sur la dépense publique en 2022.

Elles ont été complétées par une remise sur le prix des carburants dont le montant a varié au cours de l'année. Mise en place à hauteur de 0,18 € TTC par litre au 1^{er} avril, cette remise, allouée indifféremment à tous les consommateurs, a été augmentée au 1^{er} septembre (0,3 € par litre) avant d'être réduite à 0,1 € par litre à partir du 16 novembre. Cette aide a pesé à hauteur de 7,9 Md€ sur les dépenses publiques en 2022.

D'autres dispositifs, ciblés, ont enfin été introduits pour soutenir les ménages (aide exceptionnelle de rentrée, chèque énergie exceptionnel, soutien aux ménages modestes chauffés au fioul ou au bois) et les entreprises dont les dépenses de gaz et d'électricité représentent une part élevée de leurs charges.

À l'inverse, le niveau élevé des prix de l'énergie a conduit à un moindre coût du service public de l'énergie qui participe financièrement au soutien des énergies renouvelables à hauteur de la différence entre les prix garantis par l'État et les prix de marché. Par rapport au niveau de subvention attendu avant la crise énergétique, soit 8,8 Md€ estimé en juillet 2021, les versements en 2022 se sont élevés à 3,0 Md€, soit 5,8 Md€ de moins.

Tableau n° 4 : impact sur la dépense publique des mesures de soutien pour faire face à la hausse des prix de l'énergie (Md€ sauf mention contraire)

| | 2021 | 2022 |
|--|--------------|--------------|
| Bouclier gaz | 0,4 | 6,7 |
| Bouclier électricité | - | 11,2 |
| Indemnité inflation | 3,8 | - |
| Chèque énergie exceptionnel | 0,5 | 1,2 |
| Remise carburants | - | 7,9 |
| Aide au paiement des factures d'électricité pour les entreprises | - | 0,5 |
| Aide exceptionnelle de rentrée | - | 1,1 |
| Aides sectorielles | - | 0,9 |
| Moindres dépenses du service public de l'énergie ⁷ | - 1,9 | - 5,8 |
| Total | 2,8 | 23,7 |
| Total (% PIB) | 0,1 % | 0,9 % |

Source : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Les différents dispositifs de soutien face à la hausse des prix de l'énergie ont pesé à hauteur de 23,7 Md€ en 2022 (0,9 point de PIB).⁸

⁷ Ces sommes représentent la moindre dépense de charges de service public de l'énergie par rapport à une situation fictive sans crise énergétique. Elles s'ajoutent aux versements réalisés par les opérateurs lorsque le prix de marché est supérieur au tarif garanti par l'État. En 2022, les moindres dépenses de l'État ont représenté 5,8 Md€ auxquelles se sont ajoutées 4,3 Md€ de versements pour un gain net de 10,1 Md€ par rapport à la situation fictive.

⁸ Le chiffre 2022 (+ 23,7 Md€) est légèrement inférieur au chiffre présenté dans le rapport public annuel publié à la mi-mars (25,5 Md€). En effet, depuis, la publication des comptes par l'Insee a révisé le coût des boucliers tarifaires à la baisse, baisse en partie compensée par la révision du montant des moindres dépenses liées au service public de l'énergie.

C - Des dépenses alourdies par l'inflation

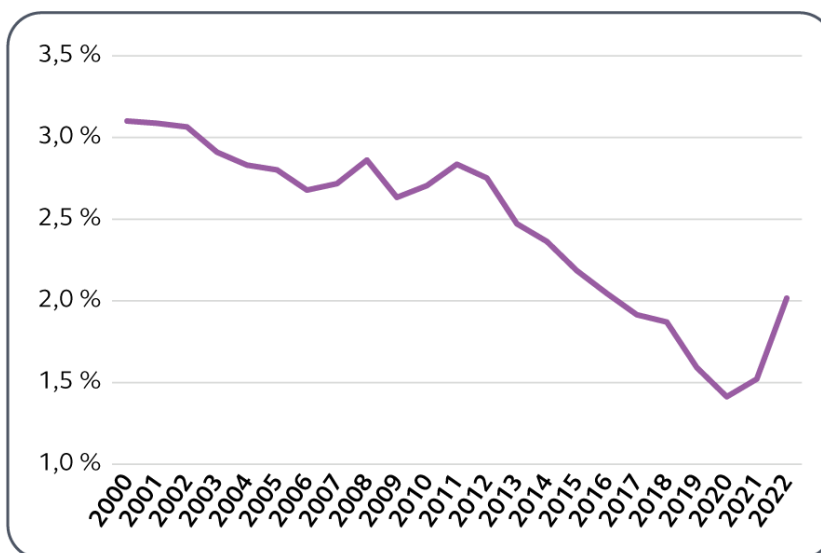
Les dépenses des administrations ont été alourdies par le retour de l'inflation en 2022 et par les mesures discrétionnaires prises par le Gouvernement pour atténuer les effets de la hausse des prix. Cette situation s'est traduite par une croissance spontanée des dépenses plus importante que prévue.

1 - Une croissance spontanée des dépenses sous l'effet de l'inflation

a) Une forte progression des charges d'intérêt en 2022 due à l'inflation

Alors que la charge d'intérêts de la dette des administrations publiques avait diminué de moitié entre 2011 et 2020, passant de 2,8 à 1,4 point de PIB, celle-ci s'est légèrement redressée en 2021 et plus fortement en 2022 pour atteindre 2,0 points de PIB. Entre 2021 et 2022, la charge d'intérêt s'est accrue de 15,1 Md€ pour s'élever à 53,2 Md€.

Graphique n° 8 : charge d'intérêts des administrations publiques (en points de PIB)



Source : Insee

La forte augmentation de la charge d'intérêts de la dette résulte exclusivement de la charge d'indexation du capital des obligations d'État indexées sur l'inflation. Celles-ci représentaient fin 2022 un encours de 262 Md€ (11,5 % de la dette de l'État), dont 25 % indexées sur l'inflation française (OATi) et 75 % sur l'inflation de la zone euro (OAT€i).

En effet, pour ces obligations, la valeur faciale est garantie en euro constant. En conséquence, des charges sont provisionnées chaque année pour tenir compte du coût de cette garantie, même si celle-ci ne donne lieu à aucun décaissement à court terme⁹.

En comptabilité nationale, ces charges correspondent aux montants de l'encours de ce type d'obligation multipliés par le coefficient d'indexation en fin d'année¹⁰. Or, l'inflation en France a atteint un pic fin 2022 à près de 6 %, contre 3 % un an auparavant. En zone euro, l'inflation s'est inscrite à près de 10 % fin 2022 contre 5 % un an auparavant. Ces niveaux d'inflation ont engendré une augmentation des charges d'indexation de 2,7 Md€ pour les OATi et de 12,2 Md€ pour les OAT€i, soit 15 Md€ au total.

Les charges d'intérêts au sens strict, c'est-à-dire hors charges d'indexation du capital des OATi et OAT€i et hors étalement des primes et décotes, sont restées globalement stable en 2022 alors même que les taux d'intérêt ont beaucoup augmenté. La Banque centrale européenne a ainsi relevé ses taux directeurs de 250 points de base en 2022. Le taux des obligations françaises à 10 ans a atteint près de 3 % fin 2022 alors qu'il était proche de zéro au début de cette même année.

Cette stabilité recouvre deux effets de sens opposés. D'une part, les émissions de titres de très court terme, les bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF), ont subi l'augmentation des taux courts et leur charge a progressé de 0,6 Md€. D'autre part, l'impact favorable du remplacement des titres amortis émis il y a plusieurs années par des taux de coupons moins élevés a joué à la baisse sur ces charges d'intérêts.

L'augmentation des taux d'intérêt de 2022 se matérialisera progressivement par des charges d'intérêt plus élevées dans les années à venir, à mesure que la dette amortie ancienne sera remplacée par une dette portant des taux plus élevés. À l'inverse, les charges d'indexation du capital des obligations indexées diminueront dès que l'inflation aura baissé.

⁹ En effet le coût global de l'indexation du capital occasionne une dépense uniquement au moment du remboursement de l'obligation lorsqu'elle arrive à maturité.

¹⁰ La référence de fin d'exercice est obtenue par le glissement annuel des prix d'octobre (pour 30/31^{ème}) de septembre (pour 1/31^{ème}).

b) Une hausse des prix qui pèse sur les achats et les investissements

La hausse du niveau général des prix a eu un impact sur les achats des administrations publiques. Tirées par la hausse des prix, les dépenses de consommations intermédiaires (137,1 Md€ en 2022) ont ainsi progressé de 5,8 %. La hausse a été particulièrement élevée pour les administrations publiques locales (+ 7,2 %) qui constituent une part significative (43,1 %) des achats publics. L'inflation a en effet été particulièrement forte sur l'énergie, les carburants et combustibles, l'eau et l'alimentation qui ont représenté en 2022 un peu moins du cinquième du montant total des achats de biens et services des communes et de leurs groupements (18 %).

De même, l'investissement local, qui représente près de 60 % de l'investissement public, a fortement progressé (+ 8,4 %) en raison notamment de la hausse des prix dans le bâtiment et les travaux publics.

2 - Des mesures discrétionnaires pour atténuer les effets de la hausse des prix

Face à la hausse générale des prix, le Gouvernement a choisi d'augmenter de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022 le point d'indice de la fonction publique pour protéger le pouvoir d'achat des agents publics. Cela a représenté un coût de 3,7 Md€ en 2022, dont 1,5 Md€ pour l'État. En 2023, sur une année pleine, cette revalorisation de 2022 devrait représenter 7,2 Md€.

Tableau n° 5 : coût de la revalorisation du point fonction publique de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022 (Md€)

| État | Apul | Asso | Apu |
|------|------|------|------------|
| 1,5 | 1,1 | 1,1 | 3,7 |

Source : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Alors que les principales prestations sociales sont revalorisées suivant l'inflation passée, le Gouvernement a décidé d'anticiper la revalorisation et de les augmenter de 4 %¹¹ au 1^{er} juillet 2022, soit un impact de 6,6 Md€ sur la dépense publique en 2022.

¹¹ Le paramètre loyer des aides personnalisées au logement (APL) a été revalorisé de 3,5 % en cohérence avec le plafonnement de l'indice de référence des loyers (IRL).

Le coût de la revalorisation des pensions de retraite de base a atteint près de 5 Md€ tandis que les dépenses supplémentaires de prestations maladie (pensions d'invalidité, rentes d'accidents du travail – maladies professionnelles, complémentaire santé solidaire) et de prestations familiales se sont établies respectivement à 0,4 Md€ et 0,5 Md€.

D - Hors dépenses exceptionnelles de crise, une croissance toujours significative de la dépense publique

L'appréciation de l'évolution de la dépense publique en 2022 est rendue difficile par l'importance des mesures exceptionnelles de relance et de soutien face aux crises sanitaire et énergétique. Ces aides ont cependant été moins massives en 2022 (2,2 points de PIB après 3,5 points en 2021), atténuant la progression de la dépense totale.

Hors mesures exceptionnelles de relance et de soutien face aux crises sanitaire et énergétique, la dépense publique progresse en volume de 0,9 % en utilisant le déflateur des prix à la consommation hors tabac et de 3,3 % avec le déflateur du PIB.

**Tableau n° 6 : croissance de la dépense publique
(hors crédits d'impôts enregistrés en dépenses)**

| | 2021 | 2022 |
|---|---------|---------|
| Dépense totale | | |
| Montant (Md€) | 1 461,9 | 1 519,8 |
| Évolution en valeur | 4,2 % | 4,0 % |
| Évolution en volume (déflaté par l'IPCCHT) | 2,6 % | - 1,3 % |
| Évolution en volume (déflaté par le prix du PIB) | 2,8 % | 1,0 % |
| Mesures exceptionnelles | | |
| Soutien - relance (Md€) | 83,7 | 34,7 |
| Mesures énergie (Md€) | 2,8 | 23,7 |
| Dépense hors mesures exceptionnelles | | |
| Montant (Md€) | 1 375,4 | 1 461,4 |
| Évolution en valeur | 3,4 % | 6,3 % |
| Évolution en volume (déflaté par l'IPCCHT) | 1,7 % | 0,9 % |
| Évolution en volume (déflaté par le prix du PIB) | 1,9 % | 3,3 % |

Source : calculs Cour des comptes à partir de données de l'Insee et du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

La dépense de l'État a encore fortement progressé en 2022, notamment sous l'effet des deux collectifs budgétaires qui ont ouvert des montants très importants de crédits (47,3 Md€). Comme l'a mis en évidence la Cour dans son rapport sur le budget de l'État en 2022¹², hors dépenses exceptionnelles (mesures de relance, de soutien face à la crise sanitaire et à la hausse des prix, dépenses pour financer la renationalisation d'EDF¹³, hausse de la charge d'intérêts), la dépense courante du budget général de l'État a augmenté de 31,0 Md€¹⁴.

La dépense des administrations publiques locales a progressé de 5,1 % soit un rythme proche de l'inflation. L'augmentation des dépenses sensibles à l'inflation (achats, investissement) a en effet été atténuée par le recul (- 1,0 %) des dépenses de prestations.

La dépense des administrations de sécurité sociale a été la moins dynamique (+ 3,0 %) pour deux raisons. D'une part les dépenses exceptionnelles en lien avec la crise sanitaire ont reflué (- 2,6 Md€ pour les dépenses d'activité partielle prises en charge par l'Unedic et - 6,6 Md€ de dépenses de santé). En particulier la dépense de santé sous Ondam s'est établie à 247,2 Md€ en 2022 en progression de 2,9 % par rapport à 2021, soit plus de deux points de moins que l'inflation. Les dépenses de crise, principalement constituées des dépenses de tests, indemnités journalières et de dotations à Santé publique France, (11,7 Md€) sont restées fortes mais à un niveau inférieur de 6,6 Md€ à celui de l'année précédente. Ce repli explique la modération de la croissance, en 2022, des dépenses sous Ondam. Ces dépenses de crise neutralisées, les dépenses sous Ondam ont progressé de 6 %.

D'autre part, en raison de la revalorisation des prestations sociales au niveau l'inflation passée, les dépenses de prestations n'ont réagi que partiellement à la hausse des prix, la revalorisation anticipée au 1^{er} juillet ayant été de 4 %, à comparer à une inflation de 5,2 %. Il en est de même des pensions de base qui ont été revalorisées de 3,1 % en moyenne annuelle, et des prestations familiales, revalorisées de 3,4 %.

¹² Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2022 – Résultats et gestion*, avril 2023.

¹³ Flux qui constitue une dépense budgétaire mais pas une dépense en comptabilité nationale.

¹⁴ Chiffre en comptabilité budgétaire.

IV - En 2022, un déficit et une dette élevés

Le déficit public s'est établi à 4,7 points de PIB en 2022 après 6,5 points de PIB en 2021. Il est donc proche du niveau attendu au moment du PLF 2022 (4,8 points de PIB) même si les niveaux de dépenses et de recettes sont beaucoup plus élevés (A). Il est exclusivement porté par l'État, alors que les autres administrations publiques (administrations de sécurité sociale, administrations publiques locales et organismes divers d'administration centrale) présentent des excédents ou sont à l'équilibre (B). Le déficit est par ailleurs toujours en grande partie d'origine structurelle (C). De son côté, la dette a atteint 111,8 points de PIB soit un peu moins qu'en 2021 (112,9) en raison de la croissance élevée de l'activité économique en valeur (D).

A - Un déficit 2022 proche de celui prévu par le PLF initial, mais avec des niveaux de dépenses et de recettes beaucoup plus élevés

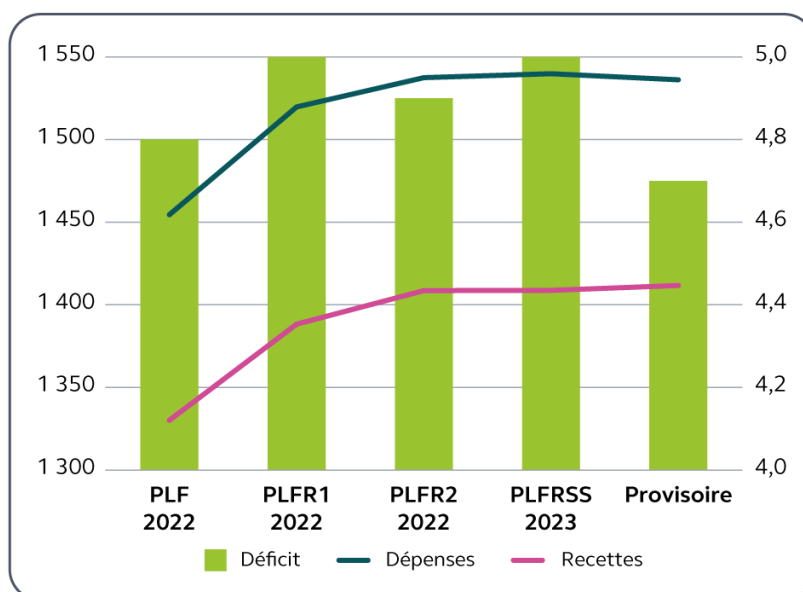
Entre le PLF 2022 et la publication des comptes nationaux par l'Insee, fin mai 2023, les évaluations successives du déficit pour 2022 ont peu varié : elles se sont inscrites dans une fourchette comprise entre 4,7 points de PIB (comptes de l'Insee) et 5 points de PIB (au moment du PLFR1).

En revanche, le niveau des dépenses publiques sous-jacent aux différents textes financiers a constamment augmenté : de + 65 Md€ entre le PLF2022 et le PLFR1 ; de + 18 Md€ entre le PLFR1 et le PLFR2. Au final, les dépenses publiques ont atteint 1 536 Md€¹⁵ en 2022, soit 82 Md€ de plus qu'attendu au moment du PLF 2022.

Ce surplus de dépense a été financé par la succession de bonnes surprises sur les recettes. D'une part, le niveau des recettes en 2021 s'est inscrit 30 Md€ au-dessus de ce qui était attendu au moment de l'élaboration du PLF 2022, conduisant quasi mécaniquement à une augmentation de même montant de la prévision des recettes pour 2022. D'autre part, alors que le PLF 2022 était construit sur l'hypothèse d'une élasticité unitaire des prélèvements obligatoires, celle-ci a finalement atteint 1,6.

¹⁵ Y compris crédits d'impôts enregistrés en dépenses.

**Graphique n° 9 : dépenses, recettes et déficit publics
(en Md€ et en points de PIB)**



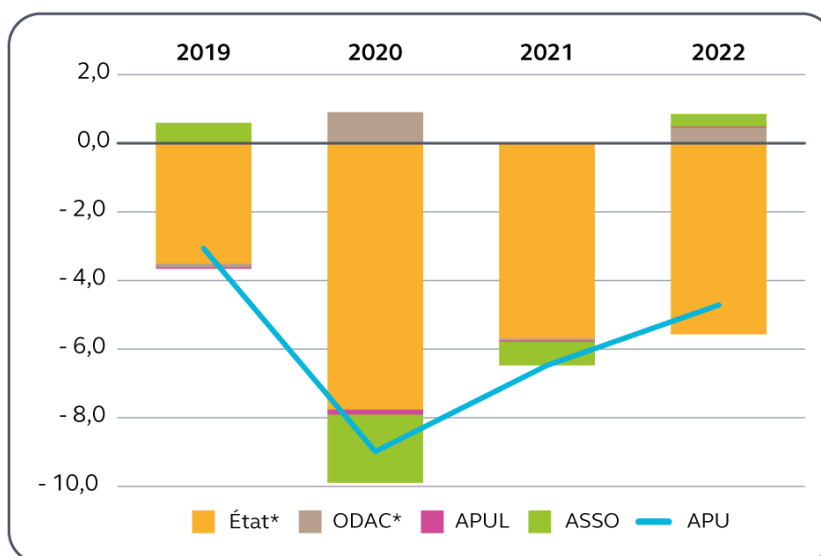
Source : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et Insee

B - Un déficit porté exclusivement par l'État

Le déficit public de 4,7 points de PIB résulte d'un déficit des administrations publiques centrales (État et organismes divers d'administration centrale (ODAC)) de 5,1 points de PIB, en partie compensé par l'excédent (0,4 point de PIB) des administrations de sécurité sociale (ASSO), les administrations publiques locales (APUL) étant proches de l'équilibre. Après des années 2020 et 2021 marquées par la crise, au cours desquelles les ASSO étaient déficitaires, la situation actuelle est proche de celle de 2019, l'État portant seul le déficit public.

Cette situation n'est pas surprenante dans la mesure où l'État a assumé le coût de la plus grosse partie des mesures de soutien à l'économie, comme celui des boucliers tarifaires et de la prime à la pompe, ainsi que de la plupart des mesures de baisse de la fiscalité (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, baisse de l'impôt sur les sociétés, suppression des impôts de production, etc.).

**Graphique n° 10 : solde des différentes administrations publiques
(en points de PIB)**



Source : Insee

* Le solde de l'État et des ODAC a été corrigé de la reprise de dette de la SNCF qui, par rapport aux données présentées, viendrait détériorer le solde de l'État de 25 Md€ en 2020 et de 10 Md€ en 2022 et améliorer celui des ODAC des mêmes montants les mêmes années.

Le solde des APUL est excédentaire de 0,8 Md€. Au sein de celles-ci les collectivités territoriales affichent un excédent de 4,8 Md€ après 4,5 Md€ en 2021. Les collectivités se retrouvent donc, prises globalement, dans une situation financière meilleure qu'avant crise puisque en 2019 leur excédent ne s'élevait qu'à 1,2 Md€.

Les autres APUL, notamment la Société du Grand Paris et Île-de-France Mobilités, sont en déficit de 4 Md€ en 2022.

Les ASSO affichent un excédent de 9,6 Md€ en 2022 mais celui-ci tient essentiellement à l'excédent de la CADES (+ 18,1 Md€ en 2022) qui, par sa fonction d'amortisseur de la dette sociale, génère structurellement des excédents chaque année. Hors CADES, les ASSO sont en déficit de 8,5 Md€ en 2022.

Ce déficit résulte principalement de celui du régime général et du FSV à - 19,2 Md€ en 2022 après - 30,5 Md€ en 2021. Ce déficit reste élevé mais s'améliore en 2022 en raison notamment des moindres dépenses liées à l'épidémie de covid 19.

L'année 2022 marque également le retour d'un excédent de l'Unédic, de + 3,2 Md€, après plus de dix ans de déficit. Cette amélioration est due, d'une part, à la bonne tenue du marché du travail avec la création de plus de 300 000 emplois¹⁶ en 2022 et, d'autre part, aux effets de la réforme de 2021.

Les régimes de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO-AGFF affichent un excédent de 5,6 Md€ en 2022 après un excédent de 2 Md€ en 2021 en lien avec le fort dynamisme de la masse salariale.

Les organismes divers d'administration de sécurité sociale (ODASS), qui sont essentiellement constitués des hôpitaux, deviennent déficitaires à -0,6 Md€ en 2022 après deux années d'excédents, notamment en 2021 (+ 7,1 Md€). Ces excédents étaient liés à des versements de soutien exceptionnels aux établissements de santé par la CADES.¹⁷

Enfin, le déficit de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) continue à augmenter pour atteindre 1,8 Md€ en 2022. Il était à l'équilibre en 2017.

Tableau n° 7 : solde des différentes administrations de sécurité sociale (en Md€)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Administrations de sécurité sociale (ASSO) | + 14,5 | - 45,8 | - 17,2 | + 9,6 |
| dont CADES | + 15,8 | + 16,2 | + 11,2 | + 18,1 |
| ASSO hors CADES | - 1,3 | - 62 | - 28,4 | - 8,5 |
| dont régime général et fonds de solidarité vieillesse | - 2 | - 38,7 | - 30,5 | - 19,2 |
| dont UNEDIC | - 1,8 | - 18 | - 8 | + 3,2 |
| dont AGIRC ARRCO et AGFF | + 0,3 | - 6,2 | + 2 | + 5,6 |
| dont organismes divers d'administrations de sécurité sociale (ODASS) | 0 | + 2,1 | + 7,1 | - 0,6 |
| dont caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) | - 0,6 | - 1,4 | - 1,1 | - 1,8 |
| dont autres | + 2,9 | + 0,2 | + 2,2 | + 4,4 |

Source : Insee

¹⁶ Emplois affiliés à l'Assurance chômage.

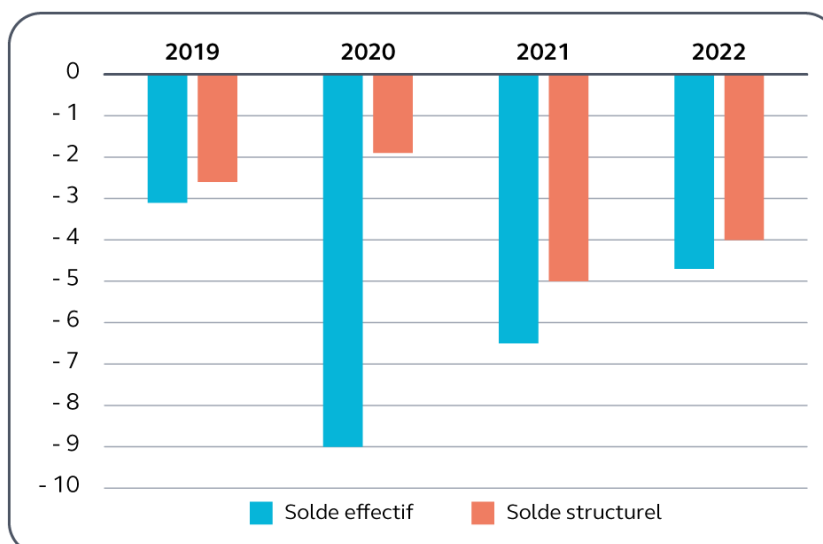
¹⁷ Pour 4,3 Md€ en 2021 correspondant au montant des contrats signés.

C - Un déficit structurel toujours important

Selon le Gouvernement, l'activité économique serait en 2022 toujours en dessous de son niveau potentiel. L'*output gap* serait ainsi de - 1,1 %.¹⁸ Par conséquent, une partie du déficit public serait de nature conjoncturelle, pour 0,6 point de PIB. La part structurelle du déficit, à 4 points de PIB, serait cependant encore nettement supérieure à l'objectif de moyen terme que le Gouvernement s'est fixé dans le PLPFP 2023-2027 (- 0,4 point de PIB).

Par rapport à 2021, le déficit structurel se serait toutefois amélioré d'un point de PIB. La forte contraction des dépenses de soutien et d'urgence aurait contribué pour 1,9 point à cette amélioration. De même, le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires aurait contribué à améliorer le solde structurel de 1,2 point de PIB. À l'opposé, la mise en place des mesures de soutien pour atténuer les effets du choc sur les prix de l'énergie, l'augmentation des charges d'intérêts de la dette liée au choc d'inflation et les mesures de baisse des prélèvements obligatoires ont contribué à détériorer le déficit structurel respectivement de - 1,1, - 0,5 et - 0,3 points de PIB.

Graphique n° 11 : soldes effectif et structurel (en points de PIB)



Source : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

¹⁸ Voir le chapitre 3 pour une discussion de cette hypothèse.

D - Une dette, exprimée en point de PIB, toujours élevée mais en légère diminution

La dette publique a atteint 2 950 Md€ en 2022, soit 111,8 points de PIB après 112,9 en 2021 et 114,6 en 2020. Il a donc très légèrement reflué sur les deux dernières années tout en restant très au-dessus (de 14,4 points de PIB ou 575 Md€) de son niveau de 2019, soit avant la crise sanitaire, où elle avait atteint 97,4 points de PIB (soit 2 375 Md€).

La légère amélioration du ratio de dette observée les deux dernières années peut surprendre au vu du niveau élevé des déficits publics (6,5 points de PIB en 2021 et 4,7 en 2022). Elle résulte du dynamisme de l'activité économique en valeur (8 % en 2021 et 5,5 % en 2022) qui vient mécaniquement réduire le ratio de l'endettement public en points de PIB, le numérateur progressant moins rapidement que le dénominateur.

Si les déficits ne fléchissent pas, la dette ne pourra plus baisser une fois que la croissance sera revenue à des niveaux proches de son potentiel et que l'inflation aura faibli. À titre d'illustration, avec la croissance nominale retenue en 2026-2027 dans le PLPFP 2023-2027, soit 3 %, le niveau de déficit stabilisant la dette serait de l'ordre de 3,5 points de PIB.

Tableau n° 8 : dette et déficit publics (en point de PIB)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------|--------|-------|-------|
| <u>Dette publique</u> | 97,4 | 114,6 | 112,9 | 111,8 |
| Déficit public (i) | 3,1 | 9,0 | 6,5 | 4,7 |
| Déficit public stabilisant la dette (ii) | | - 5,0* | 8,4 | 5,9 |
| Variation de la dette publique | | 17,2 | - 1,7 | - 1,1 |
| dont écart du déficit public au déficit stabilisant la dette (iii)=(i)-(ii) | | 14,0 | - 1,9 | - 1,2 |
| dont flux de créances | | 3,2 | 0,2 | 0,1 |

Source : Insee

(*) En 2020, le solde stabilisant la dette était un excédent de 5 points de PIB.

CONCLUSION

Le renchérissement des prix de l'énergie, exacerbé par le déclenchement de la guerre en Ukraine, s'est traduit en 2022 par une inflation très élevée, à 5,2 %, et un ralentissement marqué de l'activité économique. Pour atténuer les effets négatifs sur les ménages et les entreprises, le Gouvernement a mis en place des mesures, comme les boucliers tarifaires et la prime à la pompe, qui ont pesé fortement sur le déficit public. Ce dernier est donc resté en 2022 à un niveau élevé, à 4,7 points de PIB.

Les finances publiques ont pourtant bénéficié en 2022 de deux facteurs favorables : d'une part le repli marqué des mesures de soutien et de relance, de près de 50 Md€, d'autre part, comme en 2021, le dynamisme spontané exceptionnel des recettes publiques qui a amené le taux de prélèvements obligatoires à son plus haut niveau historique. À l'inverse, l'année 2022 marque un retournement en termes de charges d'intérêts, qui ont augmenté de près de 15 Md€, en lien avec l'inflation élevée.

Selon le programme de stabilité, la plus grande partie du déficit, à hauteur de 4 points de PIB, est de nature structurelle et ne se résorbera pas du fait du redressement de l'économie. Sa diminution nécessitera des mesures spécifiques.

Conséquence du déficit élevé, la dette publique, à 111,8 points de PIB, reste très supérieure à son niveau de 2019, près de 14,4 points de PIB supplémentaires, passant de 2 375 Md€ en 2019 à 2 950 Md€ en 2022, soit une augmentation de 575 Md€.

Chapitre II

En 2023, des incertitudes économiques fortes et un déficit qui repartirait à la hausse

Alors que l'hiver 2022 s'est déroulé sans que certains des risques identifiés ne se matérialisent, comme, par exemple, une rupture dans l'approvisionnement de gaz, l'année 2023 reste marquée par des incertitudes importantes sur le plan économique. Elles concernent d'une part le scénario d'inflation et sa capacité à refluer dans un délai raisonnable, et d'autre part la résilience de l'économie dans ce contexte de prix élevés et de resserrement de la politique monétaire (I).

Après trois années de fort dynamisme, les prélèvements obligatoires pourraient, selon le programme de stabilité 2023-2027, croître spontanément moins vite que l'activité économique alors qu'ils seront à nouveau réduits par des baisses discrétionnaires d'impôt comme la dernière tranche de baisse de la taxe d'habitation ou la première tranche de suppression de la CVAE (II).

Alors que les mesures de soutien et de relance devraient quasiment s'éteindre, la dépense sera marquée par la prolongation de mesures prises pour atténuer les effets des prix élevés de l'énergie (notamment les boucliers tarifaires et les aides aux entreprises) mais elle devrait néanmoins ralentir (III).

Au total, le déficit remonterait légèrement à 4,9 points de PIB et la dette ne diminuerait pas significativement (IV).

I - En 2023, une activité économique qui faiblit encore, une inflation toujours élevée et des incertitudes importantes

L'activité économique fléchirait à nouveau en 2023 (A.) dans un contexte où l'inflation resterait élevée en moyenne annuelle (B.) malgré des signes de reflux au début de l'été. Cette année reste caractérisée par ailleurs par des incertitudes fortes (C.).

A - Une activité économique qui faiblit à nouveau

Selon le programme de stabilité 2023-2027, la croissance pourrait atteindre 1 % en 2023 après 2,5 % en 2022. Ce ralentissement est déjà perceptible dans l'acquis de croissance pour 2023 mesuré à la fin du premier trimestre 2023 qui ne s'élève qu'à 0,4 %. Il y a un an, l'acquis pour 2022 à la même date s'élevait à 2,1 %.

L'activité économique devrait croître tout au long de 2023 mais à un rythme très modeste. Les ménages verraient leur consommation pénalisée par l'impact de l'inflation sur leur pouvoir d'achat et leur investissement par la forte remontée des taux d'intérêt. Les exportations ralentiraient dans le sillage du commerce mondial. En revanche, dans le scénario du Gouvernement, l'investissement des entreprises continuerait à être dynamique malgré le durcissement de leurs conditions de financement.

La prévision de croissance du programme de stabilité, à 1 %, est proche mais toujours plus élevée que celle des principaux organismes de prévision : 0,8 % pour l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 0,7 % pour la Banque de France, la Commission européenne et le FMI ; 0,6 % pour l'Insee et le *Consensus Forecast*.

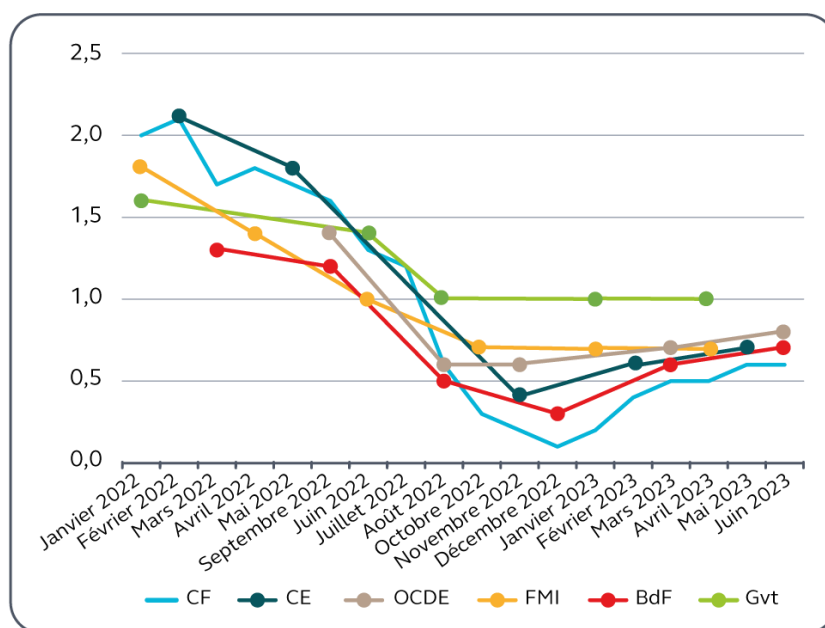
Dans son avis sur le programme de stabilité pour les années 2023 à 2027, le Haut Conseil des finances publiques estime que la prévision de croissance pour 2023 n'est pas « *hors d'atteinte* » mais semble « *optimiste* ».¹⁹

L'évolution des prévisions de croissance pour 2023 depuis le début de l'année 2022 montre néanmoins que celles-ci ont tendance à évoluer assez rapidement. C'est notamment le cas du *Consensus Forecast* qui,

¹⁹ Avis n° HCFP-2023-6 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2023-2027.

début 2022, lorsque les conséquences de la guerre en Ukraine étaient encore incertaines, était au-dessus des autres prévisionnistes et qui ensuite, depuis octobre 2022, a été systématiquement en dessous. À l'inverse, la prévision du Gouvernement est restée inchangée depuis septembre 2022.

Graphique n° 12 : prévisions de croissance pour 2023 (en %)



Source : différents organismes de prévision. CF = Consensus Forecast ;
CE = commission européenne ; BdF = Banque de France

B - Une inflation qui ne reculerait que faiblement

Selon le programme de stabilité, l'inflation, au sens de l'indice des prix à la consommation (IPC), atteindrait 4,9 % en 2023 après 5,2 % en 2022. Cette évolution traduit le repli de l'inflation des prix de l'énergie (8,1 % attendu en 2023 après 23,1 % en 2022) compensé en partie par l'augmentation de l'inflation des autres produits, dont les produits alimentaires (11,9 % en 2023 après 6,8 %), qui incorporent avec retard le choc initial sur les prix de l'énergie ainsi que la transmission de ce choc aux salaires. L'inflation sous-jacente, soit hors produits énergétiques et autres prix volatils, augmenterait ainsi fortement pour atteindre 5 % en 2023 après 3,9 % en 2022.

La prévision d'inflation du Gouvernement est proche de celle de la note de conjoncture de l'Insee de juin 2023 (5 %) mais inférieure à celle du *Consensus Forecast* (5,3 %). Les autres organismes, qui utilisent un autre indicateur de prix, l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), attendent également un niveau d'inflation en 2023 légèrement en retrait par rapport à celui de 2022 (5,9 % pour l'IPCH) à l'exception de l'OCDE (6,1 %).

Tableau n° 9 : prévisions d'inflation en 2023 (en %)

| | 2023 |
|--|-------|
| Indice des prix à la consommation | |
| Programme de stabilité (avril 2023) | 4,9 |
| <i>Consensus Forecast</i> (juin 2023) | 5,3 |
| Insee (juin 2023) | 5,0 |
| Indice des prix à la consommation harmonisé | |
| OCDE (juin 2023) | 6,1 % |
| Commission européenne (mai 2023) | 5,5 % |
| FMI (avril 2023) | 5,0 % |
| Banque de France (juin 2023) | 5,6 % |

Source : différents organismes de prévision

Le déflateur du PIB, qui, combiné à la croissance en volume, permet de calculer le taux de croissance de l'activité économique en valeur, atteindrait 5,4 % en 2023 après 3,0 % en 2022 selon le programme de stabilité. Cette prévision est beaucoup plus élevée que celle retenue au moment du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale de janvier 2023 (+ 3,6 %) et que celle de la Banque de France de juin 2023 (+ 4,5 %) mais est en ligne avec la prévision de la note de conjoncture de l'Insee de juin 2023 (+5,2 %). Elle est par ailleurs compatible avec l'acquis observé à la fin du premier trimestre qui se monte déjà à 3,7 %.

Conséquence de cette prévision, la croissance nominale du PIB (en euros courants) serait de 6,5 %, soit supérieure à celle de 2022 (+ 5,7 %) et supérieure à celle retenue au moment du PLFRSS pour 2023 en janvier (+ 4,6 %).

C - Une année encore marquée par d'importantes incertitudes

L'année 2022 s'est terminée avec la levée de certains aléas, comme par exemple l'absence de rupture d'approvisionnement pour le gaz. Les incertitudes seront encore importantes et multiples en 2023.

L'évolution de la situation géopolitique et ses conséquences sur les prix de l'énergie restent d'actualité cette année. Sur la période récente, les prix de gros du gaz et de l'électricité ont fortement diminué et les stocks de gaz sont restés relativement élevés à la sortie de l'hiver. Mais ces évolutions ne sont pas acquises. Un retour des tensions au niveau international ou un redémarrage plus rapide de la Chine, qui pèsera sur la demande mondiale de gaz, pourrait tirer les prix vers le haut et rendre plus difficile la préparation de l'hiver 2023-2024.

La capacité de la politique monétaire à juguler l'inflation rapidement constitue également un facteur d'incertitude en 2023. La plupart des scénarios voient l'inflation en glissement annuel diminuer dès l'été 2023 tandis que d'autres scénarios l'envisagent plutôt début 2024. La résistance à la baisse de l'inflation conditionnera également le rythme de resserrement de la politique monétaire et donc le niveau des taux d'intérêt, qui, depuis le début du resserrement, ont pesé sur l'investissement des ménages et pourraient peser à l'avenir sur celui des entreprises.

Enfin, les tensions dans le système bancaire américain, mais également en Suisse, montrent que le système financier n'est pas à l'abri de difficultés.

II - Une dynamique des recettes en net fléchissement par rapport à l'activité en 2023

Selon le programme de stabilité, les prélèvements obligatoires s'élèveraient à 1 248 Md€ en 2023, en hausse de 4,3 % par rapport à 2022, soit une progression nettement moindre que celle du PIB en valeur (+ 6,5 %). En conséquence, le ratio de prélèvements obligatoires accuserait un repli de près de 1 point de PIB, passant à 44,3 points de PIB, soit le niveau enregistré en 2021.

Ce retour au ratio de 2021 résulterait d'un contrecoup par rapport à l'élasticité exceptionnelle des prélèvements obligatoires observée en 2022, avec une évolution des assiettes en deçà de celle de l'activité, alors que les mesures nouvelles seraient globalement neutres²⁰.

²⁰ En tenant compte, en comptabilité budgétaire, de l'extinction du CICE (cf. *infra*).

A - Une élasticité des prélèvements obligatoires nettement inférieure à l'unité

Selon le programme de stabilité, les prélèvements obligatoires connaîtraient une progression spontanée de 4,3 % en 2023 alors que le PIB en valeur serait en croissance de 6,5 %. L'élasticité des prélèvements obligatoires s'établirait en conséquence à 0,7, soit nettement en dessous de l'unité. Le Gouvernement anticipe ainsi un retournement en 2023 après une année 2022 exceptionnellement dynamique pour les recettes avec une élasticité de 1,6 (cf. chapitre 1).

En particulier, les recettes d'IS subiraient, en 2023, le contrecoup de l'augmentation du solde et des acomptes, observée en 2022, année exceptionnelle en raison de la très forte hausse du bénéfice fiscal de 2021 (+ 41,5 %). Il en résulterait une baisse spontanée de 1,3 %.

La masse salariale dans le secteur marchand progresserait moins rapidement que l'activité, avec un taux de croissance de 6,1 % en 2023 contre 6,5 % pour le PIB en valeur. Hors prise en compte de la prime de partage de la valeur (exonérée d'impôt sur le revenu, de CSG-CRDS et de cotisations sociales dans la limite d'un plafond), cette progression serait en outre limitée à 5,6 %. Cette évolution attendue de la masse salariale a été jugée plausible par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis sur le programme de stabilité pour 2023-2027.

Il en résulte une prévision de progression spontanée des recettes de CSG-CRDS et de cotisations sociales proche mais légèrement inférieure à celle de la masse salariale des secteurs marchands (+ 4,9 % pour les deux assiettes). Elle est par conséquent inférieure à celle de l'activité, en raison (i) du ralentissement des revenus du patrimoine pour la CSG, (ii) de la dynamique des allègements généraux – liée à l'ampleur des revalorisations du SMIC – pour les cotisations.

L'impôt sur le revenu enregistrerait, à législation constante, une augmentation plus modérée (3,3 %) en raison d'une revalorisation du barème (+ 5,4 %) supérieure à la hausse du salaire moyen par tête en 2022 (+ 5,2 % hors prime de partage de la valeur) qui entraînerait une diminution des taux moyens d'imposition.

La TVA progresserait également moins rapidement que le PIB, augmentant spontanément de 5,8 %, en cohérence avec une prévision de consommation des ménages moins dynamique que celle de l'activité.

Compte tenu de l'inflation énergétique et des comportements de sobriété observés depuis l'automne 2022, les recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) accuseraient un léger repli spontané (- 0,7 %).

Enfin, du fait notamment de la baisse anticipée du nombre de transactions, les recettes spontanées de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) reflueraient nettement par rapport à 2022 (- 6,0 %).

Seule la taxe foncière se distinguerait par sa dynamique spontanée élevée (+ 7,4 %), supérieure à celle de l'activité, sous l'effet d'une revalorisation des bases cadastrales en fonction de l'inflation enregistrée en fin d'année 2022.

B - De nouvelles mesures de baisses des prélèvements

L'année 2023 sera marquée par de nouvelles mesures de baisses pérennes de prélèvements obligatoires.

S'agissant des ménages, la principale mesure porte sur l'aboutissement de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui connaîtra une ultime étape en 2023 pour un coût supplémentaire de 2,8 Md€. S'agissant des entreprises, la première étape de la suppression de la CVAE amputerait les recettes publiques de 4,1 Md€ en 2023.

Parallèlement, la hausse de la fiscalité sur le tabac, la hausse des taux de taxe foncière et le retour d'impôt sur les sociétés sur la baisse de la CVAE contribueraient notamment à augmenter les recettes à hauteur de 1,0 Md€.

S'agissant des mesures non pérennes adoptées en réponse à l'inflation énergétique, la baisse de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) s'ajouterait à l'effet en année pleine de celle de la TICFE, pour une baisse globale de 1,8 Md€.

Contrairement à ce qui était encore prévu par le Gouvernement dans le PLFRSS pour 2023 (+ 6,6 Md€ par rapport à 2022), les gains de charges de service public de l'énergie (CSPE) comptabilisés en recettes seraient inférieurs de 0,6 Md€ à leur niveau de 2022. Cette révision à la baisse est cohérente avec la baisse des prix de l'énergie sur les marchés à terme observée depuis l'automne 2022.

Pour les mêmes raisons, le surcroît de recettes en 2023 de la contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité, qui était estimé à 9,7 Md€ dans le PLFRSS pour 2023, a été revu à 3,1 Md€ dans le programme de stabilité.

Au total, la prise en compte de la détente des prix de l'énergie sur les marchés a conduit le Gouvernement à une révision majeure à la baisse des recettes liées aux CSPE et à la contribution sur les rentes infra-marginales, de l'ordre de 18 Md€ en 2023 – soit 0,6 point de PIB – par rapport au PLFRSS pour 2023.

Enfin, les dernières consommations de créances du CICE – concernant les entreprises n’ayant pas enregistré de bénéfice imposable depuis la suppression du dispositif – interviendront en 2023, pour un montant en hausse de 5,6 Md€ par rapport à 2022. Cet impact, comptabilisé en comptabilité budgétaire, affectera les prélèvements obligatoires mais il est neutre sur le solde public en comptabilité nationale²¹.

Au total, ces mesures nouvelles viendraient amputer les recettes publiques de 5,2 Md€ en 2023 et de 5,9 Md€ hors prise en compte de l’abaissement de la TICFE, des gains en recettes de CSPE et de la contribution sur les rentes infra-marginales. En tenant compte de l’extinction du CICE – neutre sur le solde public – les mesures nouvelles auraient un effet quasi neutre.

Tableau n° 10 : mesures nouvelles en prélèvements obligatoires en 2023 (en Md€)

| | 2023 |
|--|--------------|
| Suppression de la taxe d’habitation | - 2,8 |
| Suppression de la CVAE | - 4,1 |
| Autres | 1,0 |
| Total prélèvements obligatoires hors abaissement TICFE, charges de SPE et contribution sur les producteurs d’électricité | - 5,9 |
| TICFE – bouclier tarifaire | - 1,8 |
| Traitement en recettes des gains sur les charges de SPE | - 0,6 |
| Contribution sur les rentes infra-marginales | 3,1 |
| Total prélèvements obligatoires hors CICE | - 5,2 |
| Extinction du CICE | 5,6 |
| Total y compris extinction CICE | 0,3* |

Source : programme de stabilité 2023-2027

* Pour des raisons d’arrondis les sommes ne tombent pas justes.

²¹ En comptabilité nationale, cet effet est neutre sur le solde public, puisque c’est la créance acquise chaque année qui est prise en compte et que cette dernière est quasi-nulle depuis la suppression du CICE en 2019.

III - Dans le programme de stabilité, hors mesures exceptionnelles, une stabilité de la dépense publique en volume

Selon le programme de stabilité, la dépense publique resterait marquée en 2023 par un montant élevé de mesures prises pour faire face au renchérissement des prix de l'énergie alors que les mesures de soutien face à la crise sanitaire et de relance se replieraient à nouveau. En excluant ces mesures exceptionnelles, la dépense croîtrait au même rythme que les prix.

A - Un poids de la dépense publique dans le PIB en diminution mais toujours supérieur à son niveau d'avant-crise

1 - La persistance de dépenses de soutien et de relance élevées

En 2023, les administrations publiques continueront à soutenir les ménages et les entreprises pour faire face aux crises sanitaire et énergétique et poursuivront les dépenses de relance. Après avoir atteint 58,4 Md€ en 2022, ces dépenses exceptionnelles s'élèveraient à 42,4 Md€ en 2023 selon le programme de stabilité.

**Tableau n° 11 : dépenses exceptionnelles des administrations
publiques (en Md€)**

| | 2022 | 2023 |
|--|-------------|-------------|
| <i>Soutien face à la crise sanitaire</i> | 14,7 | 3,1 |
| <i>Soutien face à la crise énergétique</i> | 23,7 | 27,7 |
| <i>Relance</i> | 20,0 | 11,6 |
| Total | 58,4 | 42,4 |

Source : programme de stabilité 2023-2027

En particulier, les mesures de soutien aux ménages et aux entreprises décidées par le Gouvernement pour faire face au niveau élevé des prix de l'énergie pèseront encore fortement sur les comptes publics en 2023 (27,7 Md€ soit 1,0 % du PIB).

Tableau n° 12 : impact sur la dépense de l'État des mesures de soutien face au prix des produits énergétiques

| | 2022 | 2023 |
|---|--------------|--------------|
| <i>Bouclier gaz</i> | 6,7 | 2,3 |
| <i>Bouclier électricité</i> | 11,2 | 20,5 |
| <i>Aide au paiement des factures d'électricité pour les entreprises</i> | 0,5 | 4,5 |
| <i>Moindres dépenses du service public de l'énergie</i> | - 5,8 | - 5,8 |
| <i>Soutien aux ménages modestes*</i> | 1,2 | 1,3 |
| <i>Aides sectorielles</i> | 0,9 | 0,1 |
| <i>Remise carburants</i> | 7,9 | |
| <i>Aide exceptionnelle de rentrée</i> | 1,1 | |
| <i>Aide aux TPE ("aide boulangers")</i> | | 0,3 |
| <i>Amortisseur d'électricité</i> | | 3,6 |
| <i>Autres</i> | - | 0,9 |
| Total | 23,7 | 27,7 |
| Total (% PIB) | 0,9 % | 1,0 % |

* Chèques énergie exceptionnels, chèque « fioul », chèque « bois » et indemnité carburant.

Source : programme de stabilité 2023-2027

L'État a ainsi prolongé le bouclier tarifaire en 2023 en plafonnant à 15 % la hausse des tarifs réglementés de gaz en janvier 2023 et d'électricité en février 2023. La mesure d'aide au paiement des factures d'électricité et de gaz pour les entreprises les plus consommatrices d'énergie a été simplifiée, pour un coût attendu de 4,5 Md€.

D'autres mesures ont été mises en place en 2023. Un dispositif « d'amortisseur », en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023, prévoit que l'État prenne en charge, pour un coût anticipé de 3,6 Md€, une partie du surcoût des factures d'électricité des très petites, petites et moyennes entreprises ainsi que des collectivités locales.

Un plafond garanti sur les prix de l'électricité pour les très petites entreprises (« aide boulangers ») a, par ailleurs, été institué. Les très petites entreprises, qui ont renouvelé leur contrat de fourniture d'électricité à partir du second semestre 2022 et qui ne bénéficient pas du tarif de vente réglementé, ne paieront en effet pas plus de 280 € par MWh en moyenne sur l'année 2023. Cette aide devrait peser à hauteur de 0,3 Md€ en 2023.

S'agissant des ménages, le dispositif de remise générale appliquée à la quantité de carburant achetée, en vigueur en 2022, a été remplacé par un dispositif plus ciblé consistant en une indemnité de 100 € aux personnes des cinq premiers déciles utilisant leur véhicule pour aller travailler.

Ces mesures sont, en 2023, de nouveau en partie compensées par le moindre coût attendu du service public de l'énergie qui soutient les énergies renouvelables (- 5,8 Md€).

Ces estimations sont soumises à une très forte incertitude, dépendant de l'évolution du prix de l'énergie et des volumes consommés. Les révisions des prévisions pour 2023 ont déjà été très fortes depuis le début de l'année 2023 et la présentation du PLFRSS. Le coût, pour 2023, du bouclier tarifaire gaz, évalué à 11,6 Md€ au début de l'année 2023, est désormais estimé à 2,3 Md€ dans le programme de stabilité. De même, le coût du bouclier tarifaire électricité²² a été revu à la baisse de 4,6 Md€.

Tableau n° 13 : révision du coût des boucliers tarifaires (Md€)

| | PLFRSS 2023 (janvier 2023) | Programme de stabilité (avril 2023) |
|---|---------------------------------------|--|
| <i>Bouclier tarifaire gaz</i> | 11,6 | 2,3 |
| <i>Bouclier tarifaire électricité</i> | 25,1 | 20,5 |
| Total | 36,7 | 22,8 |

Source : Gouvernement

**L'impact sur les finances publiques des mesures prises en réponse
à la hausse des prix de l'énergie**

Pour faire face à la hausse des prix de l'énergie, le Gouvernement a pris différentes mesures dont le coût net pour les finances publiques, par rapport à la situation d'avant crise, atteindrait 25,2 Md€ en 2022 et 28,5 Md€ en 2023, avec un surcroît de dépenses publiques de respectivement + 23,7 Md€ et + 27,7 Md€ auquel s'ajoutent des pertes nettes de recettes de 1,5 Md€ et de 0,8 Md€.

²² Hors composante baisse de la taxation sur la consommation finale d'électricité sans effet sur la dépense publique.

Les précédents chiffrages du Gouvernement (pour le PLFRSS 2023) – qui évaluaient le coût net des mesures à 23,2 Md€ en 2022 et à 19,7 Md€ en 2023 – reposaient sur les prix à terme sur les marchés de l'énergie enregistrés entre mi-juillet et mi-août 2022, soit à un niveau proche du pic enregistré lors de la deuxième quinzaine de septembre 2022. Depuis, les prix de marché ont été divisés par trois, ce qui a conduit à des révisions importantes à la baisse du coût des boucliers tarifaires mais encore davantage des gains de CSPE (- 7,1 Md€ en 2022 et - 14,3 Md€ en 2023 par rapport aux chiffrages du PLFRSS 2023) et de la contribution sur les rentes infra-marginales (- 6,7 Md€ en 2023 par rapport au PLFRSS 2023), plus rapidement sensibles aux évolutions des prix de l'énergie sur les marchés.

Au total, par rapport au PLFRSS 2023, la révision à la baisse pour 2023 des recettes (- 17,4 Md€) excède celle des dépenses de soutien (- 8,6 Md€) pour 2023. La prise en compte de la baisse des prix de l'énergie sur les marchés a ainsi conduit à une réévaluation à la hausse du coût net des mesures de soutien à hauteur de 8,8 Md€ en 2023.

Tableau n° 14 : coût pour les finances publiques des mesures de soutien pour faire face à la hausse des prix de l'énergie (en Md€)

| | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|------------|-------------|-------------|
| Coût total mesures en dépenses | 2,8 | 23,7 | 27,7 |
| TICFE – bouclier tarifaire | | 7,0 | 8,8 |
| Contribution sur les rentes infra-marginales des producteurs d'électricité | | - 1,2 | - 4,3 |
| Traitement en recettes des gains sur les charges de SPE | | - 4,3 | - 3,7 |
| Coût total mesures en recettes | 0,0 | 1,5 | 0,8 |
| Total coût net | 2,8 | 25,2 | 28,5 |

Source : programme de stabilité

2 - Une dépense stable en volume hors dépenses exceptionnelles

Après s'être établi à 57,6 % du PIB en 2022, le poids de la dépense publique²³ reculerait d'un peu plus d'un point et demi pour atteindre 56,0 % du PIB en 2023 selon le programme de stabilité 2023-2027. Ce repli traduirait une croissance du PIB en valeur (+ 6,5 %) très supérieure à celle de la dépense publique en valeur (+ 3,8 %).

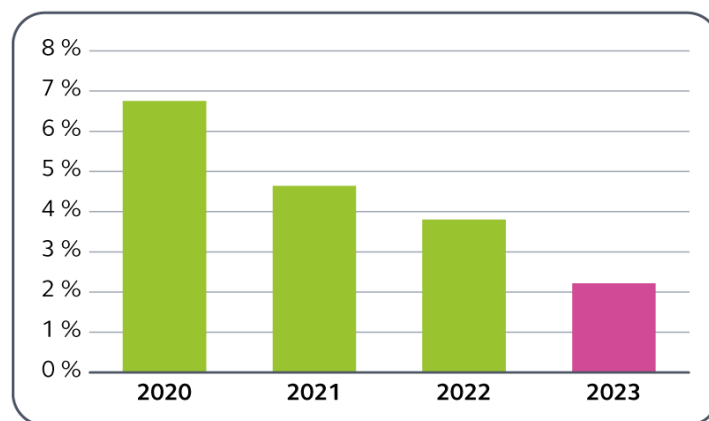
Calculée en volume, en utilisant les prix à la consommation hors tabac, la dépense publique se replierait de 1,1 %. Ce recul est imputable à la forte contraction des dépenses exceptionnelles (42,4 Md€ après 58,4 Md€ en 2022, soit - 16,0 Md€), en lien avec la réduction drastique des mesures exceptionnelles prises pour faire face à la crise sanitaire et le repli attendu des dépenses de relance (11,6 Md€ après 20,0 Md€ en 2022), en partie compensés par la progression des dépenses pour soutenir les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie (27,7 Md€ après 23,7 Md€ en 2022).

Une fois neutralisée l'évolution de ces dépenses exceptionnelles, la dépense progresserait en valeur de 5,0 % soit quasiment le niveau de l'inflation (4,9 %). La dépense publique serait donc stable (+ 0,1 %) en volume en 2023. Ce résultat a été établi selon les hypothèses retenues dans le programme de stabilité qui ont pu évoluer depuis sa publication. En particulier, la prévision n'intègre pas de revalorisation du traitement des agents de la fonction publique. Or, depuis, le ministre de la transformation et de la fonction publiques a annoncé des mesures de revalorisation salariale qui viendraient réhausser les dépenses de 3,5 Md€ en 2023 et 6 Md€ en 2024, sans préciser si celles-ci viendraient dégrader le solde ou si elles seraient compensées par des économies par ailleurs.

La dépense publique resterait ainsi plus de deux points au-dessus du niveau atteint avant le début de la crise sanitaire (53,8 % en 2019). L'écart resterait encore significatif (0,7 point) une fois neutralisées les dépenses exceptionnelles de 2023 liées aux crises sanitaire et énergétique.

²³ Dans toute cette partie, la dépense publique considérée est hors crédits d'impôts.

Graphique n° 13 : écart entre le poids de la dépense publique dans le PIB et son niveau d'avant-crise (2019)



Source : Insee, programme de stabilité 2023-2027

B - La dépense publique de chaque sous-secteur des administrations publiques globalement stable en volume

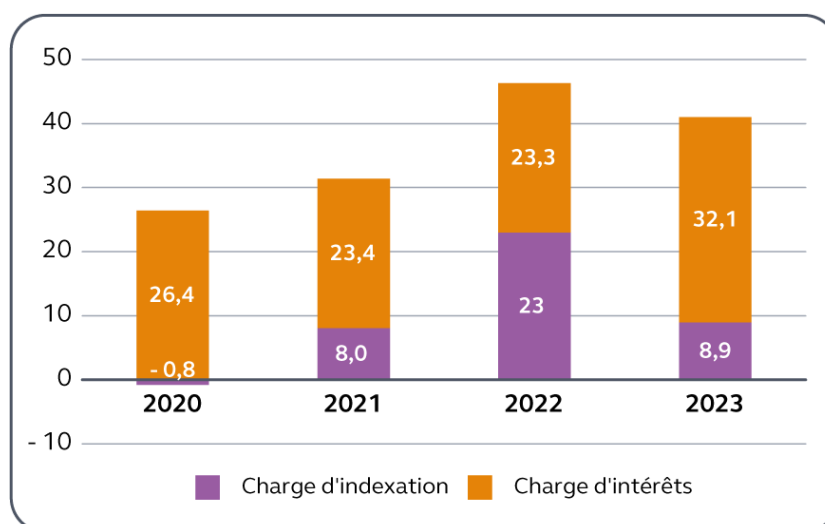
1 - Un poids toujours important des dépenses de crise de l'État

Après avoir atteint près de 590 Md€ en 2022, la dépense de l'État devrait progresser sensiblement (+ 3,3 %) mais moins que l'inflation (+ 4,9 %). Cette baisse en volume résulte essentiellement du repli des dépenses consacrées à la relance (- 8,4 Md€) en partie compensées par la hausse des dépenses de soutien des ménages et entreprises pour faire face aux prix de l'énergie (+ 4,0 Md€). En neutralisant ces mesures exceptionnelles, la dépense de l'État progresserait de 4,4 % soit 0,5 point en-deçà de l'inflation attendue.

Ce repli en volume trouve plusieurs explications. Tout d'abord, la trajectoire prévue par le Gouvernement dans le programme de stabilité 2023-2027 n'inclut aucune mesure salariale générale. Seul pèse sur la dépense de l'année 2023 l'effet en année pleine de la revalorisation du point fonction publique de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022. Cette hypothèse a été depuis contredite par l'annonce des mesures de revalorisation salariale faites par le ministre de la transformation et de la fonction publiques le 12 juin 2023. Par ailleurs, il n'est pas prévu non plus, en 2023, de revalorisation exceptionnelle des prestations sociales comme cela a été le cas au 1^{er} juillet 2022.

Ensuite, la charge d'intérêts de l'État devrait se contracter d'un peu plus de 5 Md€ après avoir fortement progressé en 2022. Cela s'explique par le repli des charges d'indexation (- 14,0 Md€) dans un contexte de reflux attendu des indices d'inflation en glissement de septembre et octobre à partir desquels l'indexation est déterminée. La forte progression des charges d'intérêts hors charge d'indexation (+ 8,7 Md€) compenserait en partie ce repli.

**Graphique n° 14 : décomposition de la charge de la dette de l'État
entre charge d'indexation et charge d'intérêts (en Md€)**



Source : ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

À partir de 2024, les charges d'indexation n'occulteront plus l'augmentation des charges d'intérêts découlant de la forte hausse des taux d'intérêt attendus par le Gouvernement à 3,4 %²⁴ à la fin de l'année 2023 contre 0,2 % au début de l'année 2022.

²⁴ Taux de l'OAT à dix ans.

D'après la LFI pour 2023, le montant de la dépense de l'État devait atteindre 496,1 Md€²⁵. Selon la direction du budget, les nouvelles dépenses annoncées depuis, notamment les efforts en faveur des bourses étudiantes (200 M€) et l'augmentation des dépenses militaires (1,5 Md€), seraient gagées par des économies. Elles ne devraient donc pas, d'après les prévisions du Gouvernement, avoir d'impact sur le total des dépenses.

Le montant important de crédits du budget général 2022 non consommés et reportés sur 2023, 18,7 Md€, qui s'ajoutent aux crédits votés en LFI pour 2023 laisse présager toutefois une exécution supérieure au niveau voté en LFI.

2 - Des dépenses locales croissant à un rythme proche de l'inflation

La dépense locale devrait progresser en 2023 un peu moins rapidement qu'en 2022 (+ 4,9 % après + 5,4 %). Étant donné le niveau de l'inflation attendue en 2023, la dépense publique locale serait stable en volume comme en 2022.

**Tableau n° 15 : évolution de la dépense
des administrations publiques locales à champ constant
(en valeur sauf mention contraire)**

| | 2022 | 2023 |
|---------------------------|-------|-------|
| Dépense de fonctionnement | 5,1 % | 4,0 % |
| Dépense d'investissement | 8,3 % | 7,0 % |
| Dépense totale en valeur | 5,4 % | 4,9 % |
| Dépense totale en volume | 0,1 % | 0,0 % |

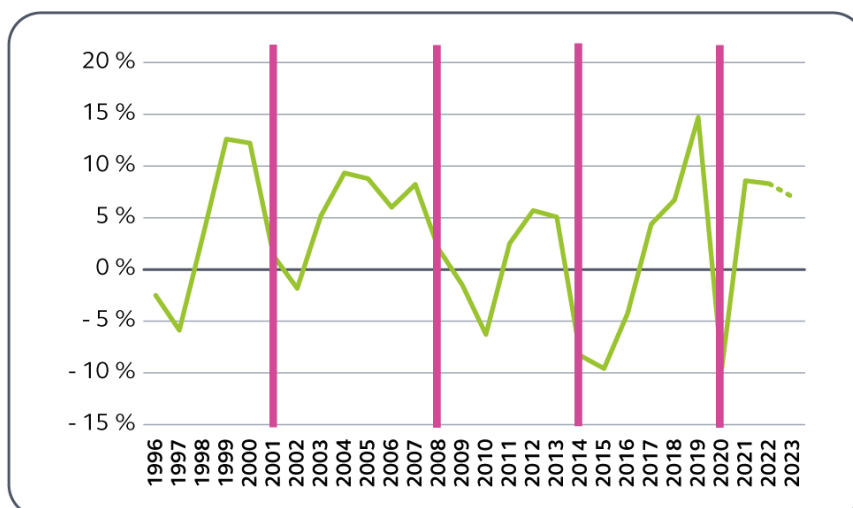
Source : programme de stabilité 2023-2027

Note : la dépense totale est hors transferts entre administrations publiques et à champ constant, la dépense d'investissement est hors Société du Grand Paris, la dépense de fonctionnement porte sur le champ des collectivités locales.

²⁵ Chiffre établi en comptabilité budgétaire sur le périmètre des dépenses de l'État – agrégat comprenant les crédits du budget général (hors contributions aux pensions, charge de la dette, remboursements et dégrèvements), les prélèvements sur recettes, les budgets annexes, certains comptes spéciaux, les taxes affectées plafonnées à des tiers autres que les collectivités locales et la sécurité sociale. Le montant de la dépense prévu par le programme de stabilité sur ce champ n'est pas disponible.

La progression de la dépense en valeur (+ 4,9 %) résulte d'une croissance soutenue des dépenses d'investissement (7,0 % en 2023 après 8,3 %) supérieure à celle des dépenses de fonctionnement (4,0 % après 5,1 %). Ce dynamisme des dépenses d'investissement s'observe traditionnellement la troisième année qui suit les élections municipales conformément au cycle de l'investissement local. Les dépenses de fonctionnement progresseraient moins rapidement (+ 4,0 %) notamment en raison de l'hypothèse faite dans le programme de stabilité d'absence de revalorisation générale du traitement des agents publics. Ces dépenses devraient au final être plus élevées à la suite des annonces du Gouvernement faites le 12 juin 2023 relatives à la revalorisation des rémunérations des agents publics.

Graphique n° 15 : évolution de l'investissement des administrations publiques locales (hors Société du Grand Paris) (en %)



Source : Insee, Cour des comptes, programme de stabilité 2023-2027

Note : les barres verticales correspondent aux années d'élections municipales.

3 - Des dépenses sociales freinées par le recul des dépenses de crise

La dépense des administrations de sécurité sociale croîtrait de 3,5 % en 2023 soit sensiblement moins que l'inflation (4,9 %). Cet écart s'explique par la forte baisse attendue des dépenses exceptionnelles de santé dues à la crise sanitaire (1 Md€ en 2023 après 11,7 Md€ en 2022). Hors cet effet exceptionnel, la dépense sociale progresserait un peu plus vite que les prix (+ 5,1 % contre + 4,9 %).

Les pensions de retraite progresseraient ainsi de 5,4 % soit 0,5 point de plus que l'inflation. Cette progression relativement modérée s'expliquerait par la non-reconduction de la revalorisation anticipée des pensions de base réalisée au 1^{er} juillet 2022 à hauteur de 4 %. En application de la règle automatique d'indexation, les pensions de base ont été revalorisées de 0,8 % au 1^{er} janvier 2023, pour une revalorisation en moyenne annuelle de 2,8 %.

La situation est identique s'agissant des prestations familiales qui devraient croître de 4,7 % en 2023. À cette date, aucune anticipation exceptionnelle de la revalorisation programmée au 1^{er} avril 2024 n'est prévue, si bien que ces prestations seraient revalorisées en moyenne annuelle de 3,6 % en 2023.

Les dépenses d'indemnisation du chômage baisseraient en valeur (- 1,4 %) sous l'effet de la bonne tenue de l'emploi (création de 160 000 postes en moyenne annuelle dans le secteur marchand non agricole). La modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la situation du marché du travail (diminution de 25 % avec une durée minimale de six mois en cas de conjoncture favorable) mise en place pour les demandeurs d'emploi ouvrant des droits après le 1^{er} février 2023 devrait conduire à des gains financiers limités en 2023.

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) voté en LFSS pour 2023 puis relevé en LFRSS pour 2023 conduirait, s'il était respecté, à un recul des dépenses de 1,0 % en 2023 en raison du fort repli des dépenses liées à la crise sanitaire (1 Md€ prévus en 2023 après 11,7 Md€ en 2022). En neutralisant ces dépenses, la progression des dépenses sous Ondam atteindrait 3,5 %. Dans son avis du 7 juin 2023, le comité d'alerte de l'Ondam a souligné qu'une grande vigilance apparaissait nécessaire pour garantir le respect de l'Ondam voté en raison de la dynamique de certaines dépenses (indemnités journalières, produits de santé et honoraires de certains professionnels de santé). Il a également relevé que le financement de nouvelles mesures salariales pour 2023, non annoncées au moment de la publication de son avis, serait difficile sans réévaluation de l'objectif par une loi de financement rectificative ou par la partie rectificative de la LFSS pour 2024. Depuis, le Gouvernement a annoncé des mesures de revalorisation salariale, rendant plus probable la réévaluation à la hausse de l'Ondam.

IV - Un déficit qui augmenterait de nouveau, une dette qui ne reculerait pas significativement

Selon le programme de stabilité, le déficit public atteindrait 4,9 points de PIB en 2023, en augmentation par rapport à 2022 (4,7 points de PIB) et un peu inférieur au niveau retenu dans le PLFRSS 2023 (A). Par rapport à 2022, la dégradation s'expliquerait exclusivement par la faiblesse de la croissance, le solde structurel resterait inchangé à 4 points de PIB (B). Malgré ce niveau de déficit, le ratio de dette diminuerait légèrement, comme en 2022, en raison du dynamisme escompté de la croissance en valeur (C).

A - Un déficit proche des précédentes prévisions mais avec des mouvements conséquents en recettes et dépenses

À 4,9 points de PIB, le déficit prévu pour 2023 dans le Programme de stabilité 2023-2027 est quasi identique à celui retenu dans le dernier texte financier promulgué, à savoir la loi de financement de la sécurité sociale rectificative (5,0 points de PIB). Cette apparente stabilité recouvre néanmoins des mouvements opposés de grande ampleur.

D'une part, le coût des différentes mesures mises en place pour atténuer le renchérissement des prix de l'énergie a été revu significativement à la hausse, de 8,8 Md€. Par exemple, la baisse récente des prix de l'énergie a diminué le coût des boucliers tarifaires (de 9,3 Md€ pour le gaz et de 4,6 Md€ pour l'électricité) mais elle a réduit encore davantage les recettes attendues des charges de service public de l'électricité (de 11,3 Md€) ainsi que le produit de la contribution sur les rentes infra-marginales (de 6,7 Md€).

D'autre part, la révision significative de la croissance nominale (de 4,6 % à 6,5 %) a conduit, à élasticité des prélèvements obligatoires quasiment inchangée pour 2023 entre les deux textes, LFSSR et programme de stabilité, à augmenter les recettes de près de 15 Md€.

L'ampleur des révisions de ces deux éléments sur une période très courte (entre janvier et avril 2023) souligne l'incertitude forte qui pèse sur l'évaluation du coût des mesures liées à l'énergie et le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires.

B - Un déficit structurel toujours élevé et stable entre 2022 et 2023

La légère détérioration du déficit entre 2022 (4,7 points de PIB) et la prévision pour 2023 (4,9 points de PIB) résulte essentiellement du ralentissement de la croissance et donc de l'augmentation du déficit conjoncturel, le déficit structurel demeurant lui à 4 points de PIB.

Cette stabilité recouvre des mouvements de sens opposé d'envergure : le nouveau repli des dépenses d'urgence et relance (de près de 20 Md€ en 2023) et la baisse des charges d'intérêts (pour près de 5 Md€) viendraient améliorer le déficit structurel par rapport à 2022.

Leur effet positif serait compensé notamment par les baisses discrétionnaires de prélèvements, comme la première tranche de suppression de la CVAE (- 4,1 Md€) ou la dernière tranche de suppression de la taxe d'habitation (- 2,8 Md€), et par l'élasticité infra-unitaire des prélèvements obligatoires à la croissance (0,7).

Tableau n° 16 : soldes publics (en point de PIB et en point de PIB potentiel)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Solde public | - 3,1 | - 9,0 | - 6,5 | - 4,7 | - 4,9 |
| <i>Dont solde conjoncturel</i> | + 0,5 | - 4,2 | - 1,3 | - 0,6 | - 0,8 |
| <i>Dont solde structurel</i> | - 2,6 | - 1,9 | - 5,0 | - 4,0 | - 4,0 |
| <i>Dont mesures ponctuelles et temporaires</i> | - 1,0 | - 2,9 | - 0,1 | - 0,1 | - 0,1 |

Source : Insee et Gouvernement

C - Une dette qui, en points de PIB, recule modestement

Selon le programme de stabilité, la dette publique atteindrait un peu plus de 3 080 Md€ en 2023 soit 130 Md€ de plus qu'en 2022. En points de PIB, elle diminuerait à 109,6 en 2023 après 111,8 en 2022.

En effet, avec une croissance en valeur attendue à 6,5 %, le déficit stabilisant la dette serait de 6,8 points de PIB, soit supérieur de près de deux points au déficit effectif attendu, expliquant la quasi-intégralité de la variation de dette de 2,2 points de PIB. Les flux de créances ne jouent que marginalement (0,1 point de PIB).

Si le niveau élevé attendu du déflateur du PIB joue un rôle « mécanique » dans la baisse du ratio d'endettement, le choc inflationniste des deux dernières années a plutôt eu des conséquences négatives sur les finances publiques (voir encadré).

L'impact de l'inflation en 2022 et en 2023 sur les finances publiques

Comme l'évolution de la dette en 2022 et 2023 le montre (voir *supra*), l'inflation, et plus particulièrement le dynamisme du déflateur du PIB, peut jouer un rôle mécanique favorable dans son calcul. En effet, la dette exprimée en points de PIB diminue modérément en 2022 et 2023 alors que les déficits sont encore à un niveau élevé, en raison d'un dynamisme du déflateur du PIB important ces deux années : 3 % en 2022 et une prévision de 5,4 % en 2023. Mais le rôle que joue l'inflation dans l'évolution de la dette et du déficit va bien au-delà de cet aspect mécanique.

Pour répondre à la question de l'impact de l'inflation sur les finances publiques, il est d'abord important d'identifier la nature de choc inflationniste initial. Or, le ressaut de l'inflation de 1,6 % en 2021 à 5,2 % en 2022 ne résulte pas d'une surchauffe de l'économie dans laquelle la demande aurait été plus dynamique que l'offre et l'activité très dynamique mais d'un choc de prix importés, plus exactement sur les prix des produits énergétiques. La principale conséquence de ce choc a donc été de faire passer le déficit commercial en produits énergétiques, la « facture énergétique », de 45 Md€ en 2021 à 115 Md€ en 2022, conduisant donc à un appauvrissement de la Nation de 70 Md€. Une nation qui s'appauvrit paye moins d'impôts et donc voit son niveau de recettes publiques s'amoinrir.

Spontanément, les administrations n'auraient dû porter qu'une petite partie de cette charge²⁶ car le renchérissement de leur coût, par exemple de carburant, aurait été en partie compensé par un surplus de recettes en lien avec le choc d'inflation, comme les recettes de TVA ou les recettes assises sur la masse salariale. La plus grosse partie du choc aurait donc reposé sur les entreprises et dans une moindre mesure sur les ménages.

²⁶ Voir le Trésor-Eco n° 318 *Répartition des pertes dues à la dégradation des termes de l'échange énergétique* par Guillaume CLAVERES, Direction générale du Trésor, décembre 2022.

Pour atténuer les effets négatifs sur les ménages et les entreprises, le Gouvernement a mis en place une série de mesures (boucliers tarifaire, remise carburant, aides sectorielles, etc.) qui ont pesé sur le déficit, en intégrant également les mesures qui rapportent comme la contribution sur les rentes infra marginales, à hauteur de 25,2 Md€ en 2022 et de 28,5 Md€ en 2023. Ce faisant, l'impact initial du choc d'inflation sur les ménages a été fortement réduit.

De surcroît, le choc d'inflation et sa persistance ont conduit la Banque centrale européenne à engager un cycle de resserrement de sa politique monétaire. Les taux d'intérêt ont fortement augmenté, de près de 300 points de base pour les taux à 10 ans français entre le début et la fin de l'année 2022. Ce mouvement, combiné à la forte inflation, s'est traduit notamment par 15 Md€ de charge d'intérêts supplémentaire en 2022 et par un net ralentissement de l'investissement des ménages.

Au total, au-delà de l'aspect mécanique que joue l'inflation dans le calcul de la dette en points de PIB, le choc d'inflation des deux dernières années a eu un effet négatif sur les finances publiques à travers l'appauvrissement de la Nation, la dégradation du déficit suite aux mesures prises pour atténuer l'effet des prix élevés de l'énergie, le renchérissement des charges d'intérêts et le ralentissement de l'économie accentué par le resserrement de la politique monétaire.

CONCLUSION

Malgré un hiver qui s'est déroulé sans difficultés et notamment sans rupture d'approvisionnement sur le gaz, et alors que les prix de l'énergie, et particulièrement du gaz, ont fortement diminué récemment, l'année 2023 reste marquée par de nombreuses incertitudes tant du point de vue géopolitique, que sur le front de l'énergie, voire du système financier après les difficultés rencontrées aux États-Unis et en Suisse. Dans cet environnement, et selon le programme de stabilité, la croissance atteindrait 1 % en 2023 et l'inflation resterait proche de 5 %.

Les recettes publiques devraient bénéficier d'une forte croissance en valeur de l'activité (6,5 % dans le programme de stabilité) même si elles devraient spontanément croître moins vite que celle-ci. Les mesures discrétionnaires de baisse d'impôts, dont la dernière tranche de la taxe d'habitation et la suppression de la CVAE, devraient également diminuer le montant de ces recettes.

La dépense publique progresserait moins vite que l'inflation en raison du repli des dépenses de soutien face à la crise sanitaire et de relance. En la corrigeant des mesures exceptionnelles, elle serait stable en volume (+ 0,1 %). En particulier, la prévision de dépense de tous les sous-secteurs est atténuée par l'hypothèse d'absence de revalorisation prévue du point fonction publique, hypothèse invalidée depuis, et la non reconduction de l'anticipation de la revalorisation des prestations sociales.

Au total, le déficit augmenterait de nouveau, mais de manière marginale, à 4,9 points de PIB après 4,7 en 2022. Le déficit structurel demeurerait inchangé à 4 points de PIB et la dette atteindrait 109,6 points de PIB.

Chapitre III

Ramener le déficit à moins de 3 % du PIB en 2027 : un objectif atteignable au prix d'un effort substantiel sur la dépense publique

Après la crise sanitaire, et alors que le choc énergétique a provoqué une inflation qui s'est étendue à toute l'économie, la France va aborder l'année 2024 avec une croissance modeste et un déficit élevé, alors que devrait être levée la clause dérogatoire du Pacte de stabilité et de croissance. Si les règles européennes proposées par la Commission européenne devaient évoluer et donner plus de souplesse aux pays membres de l'Union, les objectifs restent identiques. La trajectoire du programme de stabilité retient ainsi l'objectif de ramener le déficit sous la barre de 3 % du PIB en 2027 et de mettre la dette sur une trajectoire décroissante. Cette trajectoire, construite sur des hypothèses économiques optimistes, apparaît moins ambitieuse que celles de nos principaux partenaires européens ce qui contribue à accentuer le décalage de la situation des finances publiques de la France par rapport à ses partenaires européens (I). Le retour sous 3 % est par ailleurs conditionné à la capacité du Gouvernement d'atteindre l'objectif de maîtrise de la dépense publique, d'une ampleur inédite, qu'il s'est fixé (II).

I - Une trajectoire de réduction du déficit moins ambitieuse que nos partenaires européens, qui devra s'inscrire dans des règles européennes rénovées

En l'absence de loi de programmation des finances publiques, la trajectoire de finances publiques considérée ici est celle du programme de stabilité 2023-2027 (A). Le présent I la compare aux trajectoires de nos principaux partenaires européens (B) et rappelle qu'elle devrait être mise en œuvre sous l'empire de règles européennes réformées (C).

A - Les objectifs du programme de stabilité : ramener le déficit sous 3% en 2027 et mettre la dette sur une trajectoire descendante à cet horizon

Dans le programme de stabilité 2023-2027, publié le 26 avril 2023, le Gouvernement a présenté une trajectoire jusqu'à la fin de la législature, soit 2027, ayant pour objectifs de ramener le déficit sous 3 points de PIB et d'engager la décroissance durable du ratio de dette à cet horizon.

Ainsi, en 2027, les déficits effectif et structurel atteindraient respectivement 2,7 et 2,6 points de PIB. Avec ce niveau de déficit en fin de période, la dette publique rapportée au PIB resterait globalement stable sur la période 2023-2027 et atteindrait un ratio de 108,3 points de PIB en 2027, soit un niveau légèrement inférieur à celui attendu pour 2023 (109,6 points de PIB).

Tableau n° 17 : trajectoire pluriannuelle associée au programme de stabilité 2023-2027 (en points de PIB)

| | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Solde public | - 4,7 | - 4,9 | - 4,4 | - 3,7 | - 3,2 | - 2,7 |
| Solde structurel | - 4,0 | - 4,0 | - 3,6 | - 3,1 | - 2,8 | - 2,6 |
| Ajustement structurel | + 1,0 | + 0,0 | + 0,4 | + 0,4 | + 0,3 | + 0,2 |
| Dette publique | 111,8 | 109,6 | 109,5 | 109,4 | 109,2 | 108,3 |

Source : programme de stabilité 2023-2027 sauf solde et dette publics pour 2022 (comptes de la nation 2022 de l'Insee)

Le scénario économique sous-jacent à cette trajectoire est celui d'une croissance économique en volume comprise entre 1,6 % et 1,8 % entre 2024 et 2027 après 1 % prévu en 2023, qui permettrait à l'activité économique d'atteindre son niveau potentiel en 2027, soit de fermer l'écart de production – *output gap* – en cinq ans. Dans ce scénario, l'inflation s'infléchirait rapidement (4,9 % en 2023, 2,6 % en 2024 puis 2,0 % en 2025 et 1,75 % ensuite). Cette projection repose sur une appréciation de l'écart de production largement négative en début de période, à - 1,1 point de PIB en 2022, justifiant une croissance effective plus élevée que la croissance potentielle en moyenne sur 2023-2027 (1,6 % contre 1,35 %). Elle suppose donc que, à partir de 2024, les facteurs conjoncturels maintiendront la croissance effective au-dessus de son potentiel.

Au-delà de l'amélioration du déficit induite par ce scénario économique, la trajectoire retenue s'appuie également sur un ajustement structurel de 1,3 point de PIB entre 2022 et 2027. Celui-ci résulterait d'une faible croissance de la dépense publique (0,6 % en volume²⁷ sur 2023-2027 en excluant les dépenses d'urgence et de relance) ainsi que de la réduction des niches fiscales et sociales et de la lutte contre la fraude sans qu'aucun objectif chiffré ne soit avancé.

Avec cet objectif de redressement, le déficit structurel prévu en 2027, à 2,6 points de PIB, resterait cependant supérieur à l'objectif de moyen terme (OMT) des administrations publiques retenu dans le projet de LPFP 2023-2027 et fixé à 0,4 point de PIB.

Alors que la Cour des comptes avait relevé, dans son rapport public annuel de mars 2023, la modestie des objectifs retenus dans la trajectoire du projet de loi de programmation des finances publiques, ceux du programme de stabilité sont plus ambitieux et reposent notamment sur un déficit 2022 meilleur qu'escompté (4,7 points de PIB contre 5 points de PIB dans le PLPFP). Ainsi, en 2027, par rapport à la trajectoire proposée au moment du PLPFP 2023-2027, les déficits effectif et structurel sont 0,2 point de PIB plus bas et le ratio de dette est 2,6 points de PIB inférieur également.

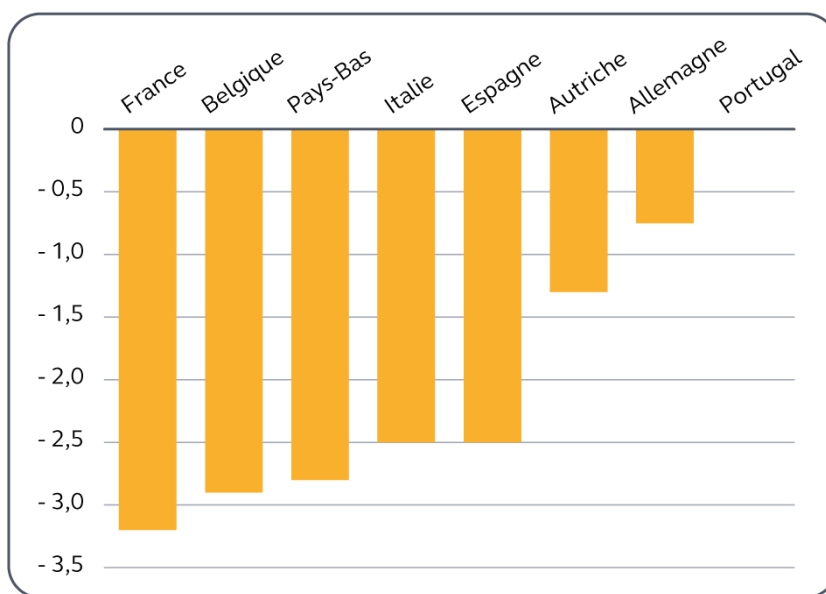
²⁷ Ce chiffre en volume est calculé à partir de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPC HT).

B - Un objectif de réduction du déficit moins ambitieux que nos partenaires européens

Comme la France, les pays de l'Union européenne ont envoyé au mois d'avril leurs programmes de stabilité à la Commission européenne, présentant leur trajectoire de finances publiques pour les quatre prochaines années, soit jusqu'en 2026.²⁸

L'analyse des trajectoires de huit des principaux pays de la zone euro, qui représentent près de 90 % de son PIB, montre que la France serait le seul pays à ne pas avoir un déficit sous les 3 % en 2026 alors même que certains pays comme l'Italie et l'Espagne partent de niveaux de déficits plus élevés que la France en 2022 (respectivement 8,0 points de PIB et 4,8 contre 4,7 pour la France).

Graphique n° 16 : solde public de huit des principaux pays de la zone euro en 2026 (en points de PIB)



Source : programme de stabilité des différents pays européens

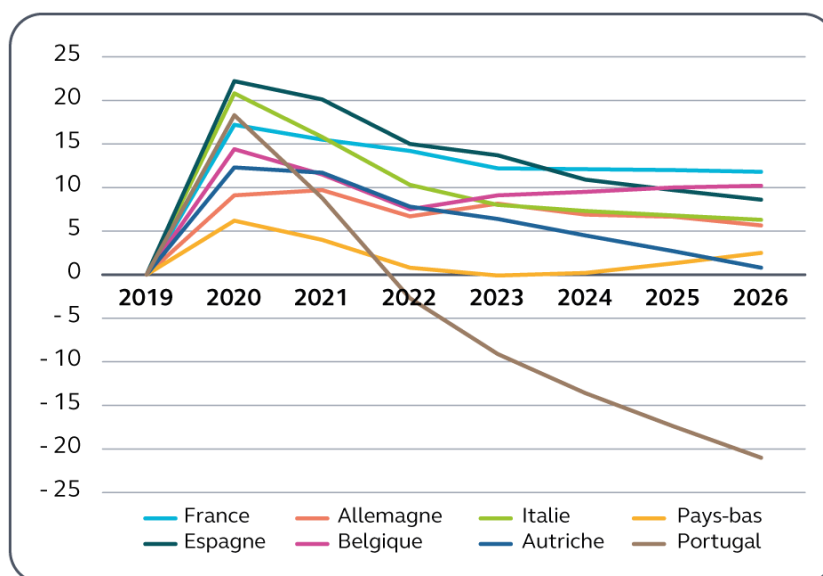
*Le Portugal a un objectif de déficit nul pour 2026.

²⁸ La France a présenté un programme de stabilité jusqu'en 2027 pour couvrir tout le quinquennat. Les Pays-Bas et le Portugal ont également transmis une trajectoire allant jusqu'en 2027.

Conséquence de cette moindre réduction du déficit public, la dette française serait toujours en 2026 près de 12 points de PIB au-dessus de son niveau d'avant-crise en 2019, et cet écart serait le plus important des huit principaux pays de la zone euro. L'écart avec l'Allemagne devrait à nouveau augmenter, de près de 6 points de PIB entre 2019 et 2026.

La trajectoire du Portugal, pays qui était beaucoup plus endetté que la France à l'entrée de la crise (116,6 points de PIB contre 97,4 pour la France en 2019), est notable. Dès 2022, il avait presque fini de converger vers la France (113,9 points de PIB contre 111,6). En 2026, il vise un endettement de 95,6 points de PIB, près de 15 points de PIB inférieur à celui de la France.

Graphique n° 17 : dette des principaux pays de la zone euro par rapport à leur niveau de 2019 (en points de PIB)



Source : programme de stabilité des différents pays européens

C - Des règles européennes de gouvernance des finances publiques amenées à évoluer

Depuis mars 2020 et l'activation de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance, les règles européennes de gouvernance des finances publiques sont suspendues. Comme la Commission européenne l'a rappelé dans sa communication au Conseil de mars 2023 intitulée *orientations en matière de politique budgétaire pour*

2024, les conditions pour désactiver cette clause à la fin de l'année 2023 sont réunies. Les règles européennes trouveraient donc à s'appliquer à nouveau à partir de 2024 et notamment la procédure pour déficit excessif, déclenchée lorsque le déficit dépasse 3 % du PIB.

Au moment où la clause de sauvegarde a été activée en 2020, la Commission avait dressé un bilan critique de l'application de ces règles, concluant que celles-ci étaient devenues trop complexes, qu'elles avaient conduit à des comportements trop procycliques et notamment à un redressement insuffisant des finances publiques en phase haute du cycle économique, et qu'elles n'avaient permis ni de préserver l'investissement ni d'éviter un accroissement des divergences des situations des finances publiques entre pays européens.

La Commission a donc proposé, dans sa communication de novembre 2022, une réforme en profondeur, assortie de propositions législatives publiées le 26 avril 2023.

La pierre angulaire de cette nouvelle gouvernance sera constituée par des « plans nationaux budgétaires et structurels de moyen terme ». Ils décriront, pour les quatre prochaines années²⁹, une évolution des finances publiques ayant pour objectifs de placer la dette sur une trajectoire descendante et d'atteindre un niveau de déficit suffisant pour ne pas prendre le risque de dépasser 3 %. Ils présenteront également les réformes que les pays programment de mettre en place à cet horizon.

Tous les quatre ans, ces plans devront être transmis à la Commission avant la fin du mois d'avril. Avant leur finalisation, ils donneront lieu à des échanges bilatéraux entre les pays et la Commission qui proposera en amont de ces discussions une trajectoire indicative pour le pays. Les plans devront *in fine* être approuvés par le Conseil.

Pour suivre année après année le respect des engagements exprimés dans les plans budgétaires, un seul indicateur sera suivi sur la période du plan : il s'agit du niveau de dépenses primaires³⁰ hors dépenses conjoncturelles d'assurance chômage et nettes des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires. L'indicateur précédemment utilisé, le solde structurel, serait donc abandonné ; la difficulté de l'évaluer en temps réel et les révisions fréquentes de son estimation rendaient son utilisation difficile comme instrument de suivi des engagements.

²⁹ Ou plus si les pays font une demande d'extension de la période. Celle-ci sera conditionnée à la mise en place de réformes et investissements favorables aux finances publiques ou à la croissance, mais également aux priorités de l'Union européenne (comme les transitions écologique et numérique).

³⁰ Soit hors charges d'intérêts.

Le nouvel indicateur³¹ est conceptuellement plus simple à suivre, puisqu'il repose en grande partie sur une donnée facilement mesurable, les dépenses primaires. L'évaluation des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, qui le complète, pourrait en revanche être plus délicate car sujette à des choix méthodologiques³². Enfin l'indicateur de dépense nette, plus facile à suivre, est moins directement lié au solde effectif que ne l'était le solde structurel et constitue de ce fait un indicateur plus indirect de l'atteinte des objectifs de solde.

La trajectoire inscrite dans les plans nationaux pour l'indicateur de dépenses nettes sera déterminée de manière à ce que la dette décroisse sur les dix années suivant la période de transition de quatre ans couverte par les plans de moyen terme et que le déficit soit suffisamment bas pour ne pas dépasser la limite des 3 %.

La Commission entend pour cela s'appuyer sur l'analyse de la soutenabilité de la dette qu'elle présente déjà chaque année³³. Celle-ci repose notamment sur la simulation de scénarios de dette sur dix années à partir d'un scénario central « à politique inchangée » et de scénarios alternatifs pour certaines variables comme les taux d'intérêt ou l'effort de redressement des finances publiques. L'analyse de la Commission européenne inclue également des simulations de trajectoires de dette, plus de 3 000, attachées à différents scénarios économiques simulés de manière aléatoire³⁴.

Ces analyses, utiles dans le cadre de l'évaluation de la soutenabilité de la dette, sont d'une grande technicité. Dans le corpus des règles antérieures, le mode de calcul de l'objectif de moyen terme (OMT), qui jouait un rôle de cible pour s'assurer une marge suffisante avec le seuil de 3 % et mettre la dette sur une trajectoire descendante, était plus facile à appréhender.

³¹ À ce stade les textes ne précisent pas si cet indicateur devra être exprimé en valeur ou en volume.

³² En effet, la distinction entre évolution spontanée des recettes et mesures nouvelles n'est pas toujours évidente. Par exemple, concernant le traitement en recettes de gains de CSPE en 2022 et 2023, le Gouvernement a fait le choix de les inscrire en mesures nouvelles, mais on aurait tout aussi pu les intégrer dans l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires, ce surcroît de recettes ne relevant pas explicitement de mesures discrétionnaires.

³³ Voir Commission européenne, « *Debt sustainability monitor* », *Institutional paper n°199*, avril 2023.

³⁴ Ceux-ci reproduisent le lien statistique entre 5 variables : le solde public primaire, le taux d'intérêt à court terme, le taux d'intérêt à long terme, le taux de croissance nominal de l'activité et le taux de change.

En ce qui concerne la surveillance, la procédure pour déficit excessif sur le critère de déficit resterait inchangée. Elle est déclenchée lorsqu'un pays dépasse, de manière non temporaire, le seuil des 3 %. Sous cette procédure, le pays est tenu de procéder à un ajustement d'au moins 0,5 point de PIB.

En revanche, la procédure pour déficit excessif sur le critère de dette évoluerait, notamment parce que la règle passée de convergence vers 60 points de PIB par vingtième est devenue inapplicable, en conduisant mécaniquement à afficher des objectifs de redressement irréalistes pour les pays ayant un fort endettement. Elle serait déclenchée lorsqu'un pays ne respectera pas la trajectoire de l'indicateur de dépenses nettes inclus dans son plan national.

Les objectifs poursuivis par cette révision, tels que décrits par la Commission européenne, permettent de disposer d'une vision de moyen terme combinant réformes et finances publiques et de consolider la soutenabilité de la dette sur le moyen terme.

Certains États comme l'Allemagne ont cependant exprimé de fortes réserves vis-à-vis du système de « négociation bilatérale » de la trajectoire de finances publiques et des incertitudes qui en résultent quant aux cibles précises de dette et de déficit. Ils estiment que les règles doivent garder une dimension automatique, assurer une égalité de traitement entre les pays et conduire de façon certaine, contrairement aux règles passées, à une baisse des niveaux d'endettement.

En tout état de cause, il est crucial qu'un accord soit trouvé rapidement pour permettre aux nouvelles règles d'être en place en 2024, soit une fois la clause dérogatoire générale levée, et donc de permettre aux pays de présenter leur premier plan de moyen terme au printemps 2024.

II - Des hypothèses économiques optimistes, un objectif de maîtrise de la dépense inédit

Comme pour le projet de loi de programmation des finances publiques de l'automne 2022, le programme de stabilité a été construit à partir d'hypothèses économiques optimistes et repose sur un objectif de maîtrise de la dépense inédit.

A - Un scénario économique optimiste

Le niveau de croissance économique qui peut être atteint sur le moyen terme dépend de deux éléments : d'une part, le niveau de la croissance potentielle, qui correspond à la pleine mobilisation des facteurs de production sans générer d'inflation, d'autre part, l'écart de production en début de période (*output gap*), qui, quand il est négatif, indique que la croissance effective à venir peut dépasser transitoirement la croissance potentielle.

Dans le scénario du programme de stabilité, l'écart de production est évalué à - 1,1 point de PIB en 2022. Cette évaluation est plus élevée que celle de l'OCDE (- 1,5) mais plus basse que celle de la Commission (+ 0,2) ou du FMI (- 0,7). L'ampleur de l'écart entre les différentes évaluations montre bien la difficulté à déterminer la position de l'économie dans le cycle, en-dessous ou au-dessus de son potentiel d'équilibre, après une période caractérisée par une succession de chocs importants : crise liée à l'épidémie de Covid 19 en 2020, crise des prix de l'énergie et guerre en Ukraine en 2021 et 2022.

Certains signaux plaident néanmoins pour un écart de production plutôt proche de zéro. Le climat des affaires est, en mai 2023, au niveau de sa moyenne de long terme et le taux de chômage, à 7,1 % au premier trimestre 2023, est au plus bas niveau observé depuis 40 ans et s'accompagne de tensions sur le recrutement dans la plupart des secteurs économiques.

Ainsi, à titre d'illustration, dans un scénario où l'écart de production serait nul en 2022, et en conservant les hypothèses de croissance potentielle du programme de stabilité, la dette en 2027 atteindrait 110,9 points de PIB contre 108,3 dans le programme de stabilité.

En ce qui concerne la croissance potentielle, l'hypothèse retenue dans le programme de stabilité est de 1,35 %, soit plus que le niveau moyen des dix dernières années avant la crise (2010-2019), qui était évalué par le Gouvernement à 1,25 %. Ce dernier justifie ce choix par l'effet des réformes déjà entreprises (retraite et assurance chômage) ou qu'il compte mettre en place (France travail par exemple) et qui, dans la trajectoire du programme de stabilité, se traduit par le plein emploi en 2027, soit un taux de chômage de 5 %.

Les réformes des retraites et de l'assurance chômage prises en 2023 participent à l'amélioration des finances publiques. En effet, en augmentant le taux d'activité et l'emploi, elles permettent, d'une part, de réduire les dépenses de chômage et de retraite et, d'autre part, d'augmenter les recettes publiques dont l'assiette est liée au dynamisme de l'emploi (cotisations sociales, impôt sur le revenu notamment).

Selon l'Unédic, les gains à attendre de la réforme de l'assurance chômage de février 2023 seraient de l'ordre de 4 Md€ à terme. Dans le cas de la réforme de retraites, les gains attendus sur les dépenses sont amoindris par les mesures d'accompagnement (dispense des inaptes et des invalides, renforcement du dispositif carrières longues prises, revalorisation des petites pensions notamment) prises en parallèle. Une fois pris en compte cet effet, le gain serait de 3,5 Md€ en 2027 selon le Gouvernement.

En ce qui concerne l'effet sur l'emploi, et donc sur les recettes publiques, son ampleur et son horizon sont plus incertains. Le scénario du Gouvernement, qui postule des effets qui se manifestent très rapidement, avec un taux de chômage qui atteindrait 5 % en 2027, est assez éloigné des autres scénarios disponibles. Par exemple, dans ses prévisions de juin 2023, la Banque de France anticipe une remontée progressive du taux de chômage qui atteindrait 7,6 % en 2025. Dans ses prévisions financières de juin 2023, l'Unedic anticipe quant à elle une baisse du chômage mais celle-ci serait modeste puisque le taux de chômage serait encore de 6,7 % fin 2025.

Au total, la prévision de croissance potentielle du programme de stabilité apparaît optimiste. La commission européenne l'évalue en moyenne à 0,8 % sur 2023-2027, l'OCDE à 1,1 % en moyenne sur 2023-2024 et le FMI à 1,3 % en moyenne sur 2024-2027. Par ailleurs, dans sa note d'étude *La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme*, le secrétariat permanent du HCFP privilégiait un scénario de croissance potentielle de moyen terme proche de 1 %. En retenant ce chiffre, et toutes choses égales par ailleurs, la dette serait de 112,8 points de PIB en 2027 contre 108,3 dans le programme de stabilité.

L'optimisme de la prévision de croissance potentielle a pour corollaire des prévisions de croissance effective elles aussi optimistes.

Pour 2024, la prévision gouvernementale de 1,6 % est de loin la plus élevée des prévisions disponibles, lesquelles s'étagent entre 0,9 % pour la plus pessimiste et 1,4 % pour la plus optimiste. Sur 2024-2027, la croissance moyenne prévue par le programme de stabilité serait 0,3 point au-dessus de celle attendue par le *Consensus Forecast*. À titre d'illustration, en retenant la croissance du *Consensus Forecast* sur 2023-2027, la dette atteindrait 113,2 points de PIB en 2027.

Tableau n° 18 : prévisions de croissance pour 2024 et après (en %)

| | 2024 | 2024-2027 |
|-------------------------------------|------|-----------|
| OCDE (juin 2023) | 1,3 | n.d. |
| Commission européenne (mai 2023) | 1,4 | n.d. |
| Programme de stabilité (avril 2023) | 1,6 | 1,7 |
| Consensus Forecast (juin 2023) | 0,9 | 1,4* |
| FMI (avril 2023) | 1,3 | n.d. |
| Banque de France (juin 2023) | 1,0 | n.d. |

Source : différents organismes de prévision

* Édition d'avril 2023 du Consensus Forecast.

Dans son avis relatif au Programme de stabilité 2023-2027³⁵, le Haut conseil des finances publiques indique que « la prévision de croissance effective, 1,7 % en moyenne par an sur la période 2025-2027, est élevée » car elle résulte « d'hypothèses avantageuses de croissance potentielle (1,35 % par an de 2023 à 2027) et d'écart de production en 2022 (- 1,1 point de PIB potentiel) ». À titre d'illustration, dans un scénario qui combinerait un écart de production nul en 2022 et une croissance potentielle de 1 %, la dette atteindrait 114,7 points de PIB en 2027 soit près de 6 points de plus que le scénario du programme de stabilité.

B - Un objectif de maîtrise de la dépense inédit

Pour permettre au déficit de passer de 4,9 points de PIB en 2023 à 2,7 points en 2027, un ajustement structurel de 1,3 point de PIB est programmé, le reste de l'amélioration (+ 0,9 point de PIB) résultant de la disparition de la partie conjoncturelle du déficit.

Cet ajustement structurel reposerait pour sa plus grande partie sur une maîtrise inédite de la dépense.

En effet, côté recettes, le programme de stabilité ne retient que l'effet des mesures déjà votées (comme la suppression de la CVAE) ainsi qu'une élasticité des prélèvements obligatoires proche de l'unité à partir de 2024 impliquant qu'ils évoluent spontanément comme l'activité économique en valeur. Un montant, non spécifié, de réduction de certaines dépenses fiscales et sociales inefficaces est également inscrit dans la trajectoire. Il n'est pas non plus indiqué si, comme cela avait été le cas pour le PLPFP, une baisse de l'imposition des ménages a été provisionnée dans la trajectoire.

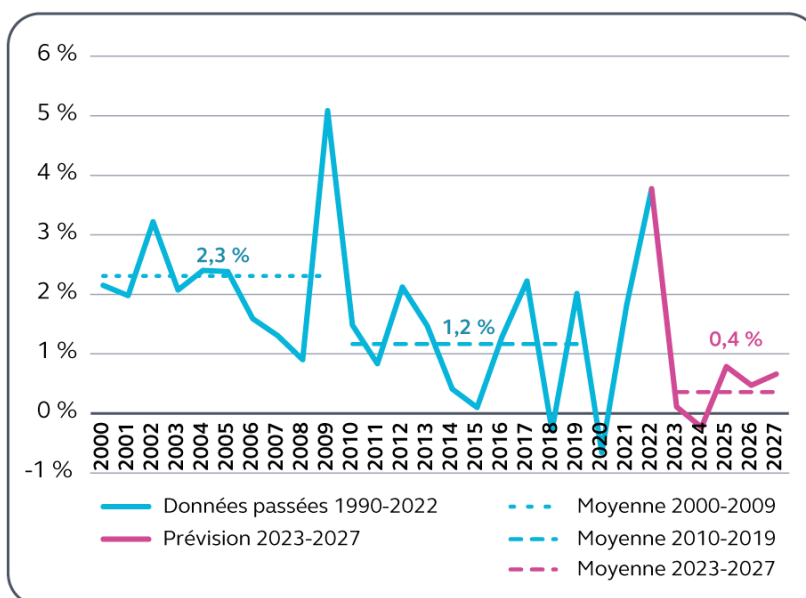
³⁵ Avis n° HCFP-2023-6 du 25 avril 2023 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2023 à 2027.

En tout état de cause, au vu de l'effort considérable de redressement qu'il est nécessaire de faire pour atteindre la trajectoire du programme de stabilité, une nouvelle baisse discrétionnaire des prélèvements obligatoires ne paraît pas judicieuse sauf à être totalement compensée. De même toute surprise positive sur les recettes publiques devrait être affectée à la réduction du déficit et non au financement de dépenses supplémentaires.

Pour la dépense, le taux de croissance moyen hors mesures de soutien et de relance est attendu à 0,6 % en volume sur 2023-2027. Mais l'effort à faire sur la dépense « maîtrisable » sera plus conséquent en raison notamment du dynamisme attendu des charges d'intérêts. Celles-ci augmenteraient de 1,7 point de PIB en 2023, à 2,4 points de PIB en 2027, alors qu'au moment de l'élaboration du PLPFP, elles n'atteignaient que 2,1 points de PIB à ce même horizon. Ainsi, le taux de croissance en volume moyen de la dépense primaire, hors charges d'intérêt et hors mesures de relance et de soutien, ne serait plus que de 0,4 % sur 2023-2027.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, si une telle modération de l'évolution de la dépense a déjà été observée ponctuellement une année donnée au cours des vingt dernières années, comme en 2015 ou 2018 par exemple, il serait inédit qu'elle s'impose quatre années de suite.

Graphique n° 18 : taux de croissance en volume* de la dépense primaire hors crédits d'impôts et hors mesures de soutien et de relance (en %)



Source : Insee et ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

* En utilisant le déflateur du PIB.

Cette croissance de la dépense primaire est très en deçà de celle qui avait été observée sur la période d'avant-crise (2010-2019) où elle avait atteint en moyenne 1,2 %. Par rapport à cette période, qui intégrait déjà diverses mesures de maîtrise de la dépense, ramener le taux de croissance de la dépense de 1,2 % à 0,4 % signifie qu'il faut trouver chaque année 12 Md€ d'économie soit, en cumulé à horizon 2027, près de 60 Md€.

Dans le cas où l'évolution de la dépense serait en fait similaire à celle de la décennie 2010-2019, la dette atteindrait 114,3 points de PIB en 2027. Si seulement la moitié de l'effort de maîtrise de la dépense était réalisé, ce même taux serait égal à 111,3 points de PIB, toujours nettement supérieur à l'objectif fixé dans le programme de stabilité.

Par ailleurs, la révision conséquente des charges d'intérêts, de près de 10 Md€ en 2027, entre le PLPFP présenté en octobre 2022 et le programme de stabilité d'avril 2023, montre que l'incertitude autour des taux d'intérêt est élevée. Dans la trajectoire du programme de stabilité, les taux à 10 ans sont maintenus constants à 3,4 % sur toute la période. Début mai, ces taux étaient un peu en dessous de 3%. Un choc positif de 100 points de base sur ce scénario se traduirait, toutes choses égales par ailleurs, par un niveau de dette de 109,9 points de PIB en 2027, soit 1,6 point de PIB au-dessus du scénario du programme de stabilité.

*

**

Au total, la combinaison d'un scénario économique optimiste et d'un objectif exigeant de maîtrise de la dépense rend très incertain le scénario du programme de stabilité d'une dette qui commencerait à décroître en 2027 comme le montrent les différents scénarios alternatifs synthétisés ci-dessus.

Au-delà de ces scénarios qui ne s'appuient que sur des hypothèses économiques ou de maîtrise de la dépense publique défavorables, un scénario qui combinerait un environnement économique moins allant, avec une croissance de 1,4 % en moyenne sur 2024-2027 (comme ce qui est retenu par le *Consensus Forecast*) contre 1,7 % dans le programme de stabilité et une maîtrise de la dépense moitié moindre que ce qui est anticipé par le Gouvernement, aboutirait à une dette de 116,1 points de PIB en 2027, soit près de 8 points au-dessus du scénario du programme de stabilité.

**Tableau n° 19 : niveau de dette en 2027 selon des scénarios alternatifs
(en points de PIB)**

| | 2027 | Écart au Pstab |
|---|--------------|----------------------|
| Scénario du Programme de stabilité 2023-2027 | 108,3 | 0 |
| Scénarios alternatifs économiques | | |
| Croissance 2023-2027 du <i>Consensus forecast</i> | 113,2 | + 4,9 |
| Croissance potentielle de 1 % | 112,8 | + 4,5 |
| Écart de production nul en 2022 | 110,9 | + 2,6 |
| Écart de production nul en 2022 et croissance potentielle de 1 % | 114,7 | + 6,4 |
| Scénarios alternatifs en dépenses | | |
| Croissance moyenne de la dépense primaire en volume hors soutien et urgence de 1,2 % | 114,3 | + 6,0 |
| Croissance moyenne de la dépense primaire en volume hors soutien et urgence de 0,8 % | 111,3 | + 3,0 |
| Choc positif de 100 points de base sur les taux d'intérêt | 109,9 | + 1,6 |
| Scénario combiné | | |
| Croissance 2023-2027 du <i>Consensus forecast</i> et croissance moyenne de la dépense primaire en volume hors soutien et urgence de 0,8 % | 116,1 | + 7,8 |

Source : programme de stabilité 2023-2027 et calculs Cour des comptes

C - Une maîtrise de la dépense publique qui doit s'inscrire dans le cadre d'une loi de programmation des finances publiques

Au-delà de l'objectif global d'évolution de la dépense, qui s'élève hors relance et urgence en volume à 0,6 % en moyenne sur 2023-2027, le programme de stabilité précise également l'évolution des grands postes de la dépense en comptabilité nationale (rémunération des salariés, consommations intermédiaires, prestations sociales, charges d'intérêt, subvention et investissement pour les principaux).

En revanche, aucun objectif chiffré n'est indiqué à partir de 2024 sur les dépenses de l'État dans le périmètre de la nouvelle norme, sur l'ONDAM ou sur le montant et le détail des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires. Cette absence est dommageable. Les deux premiers indicateurs constituent en effet des outils utiles de coordination des acteurs de la dépense et d'anticipation des montants globaux d'économies à réaliser. De plus, ces indicateurs, qui occupent pourtant une place prépondérante dans la gouvernance de nos finances publiques, ne peuvent être comparés aux chiffres qui figurent dans le PLPFP. Il n'est donc pas possible de savoir comment la trajectoire du programme de stabilité se situe par rapport à celle du PLPFP alors que des évolutions importantes sont intervenues depuis son dépôt, la norme de dépenses de l'État pour 2023 ayant été relevée de 16 Md€ entre le PLPFP (480 Md€) et la LFI2023 (496 Md€).

L'atteinte de l'objectif de maîtrise de la dépense s'inscrit par ailleurs dans un environnement mouvant. Les mesures prises pour atténuer les effets des prix de l'énergie élevés ont encore un impact important sur la dépense en 2023, de 27,7 Md€. Non ciblées pour la plupart, elles n'ont cependant pas vocation à perdurer, notamment si les prix de l'énergie devaient refluer. Leur disparition, ou leur forte diminution, pourra donc participer à ralentir la dynamique de la dépense.

À l'inverse, de nouvelles mesures ont été annoncées depuis le vote de la LFI pour 2023, qui viendront augmenter le niveau des dépenses toutes choses égales par ailleurs : accroissement des dépenses militaires (+ 1,5 Md€ sur la dotation pour 2023), aide aux élèves boursiers (500 M€), plan vélo (2 Md€), mesures pour les lycées professionnels par exemple. Enfin, il a annoncé un plan ferroviaire qui serait doté de 100 Md€ d'ici 2040.

Surtout, la trajectoire de dépense devra prendre en compte les besoins liés à la transition écologique et notamment à la réduction de 50 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990. Selon l'étude publiée par France Stratégie en mai 2023³⁶, le niveau supplémentaire de dépenses publiques pour la décarbonation à horizon 2030 pourrait atteindre 25 voire 34 Md€ selon le scénario retenu. Comme l'effort doit commencer dès maintenant une partie de ces dépenses supplémentaires devra se faire d'ici 2027, horizon du programme de stabilité. Pour certaines, elles ont déjà trouvé un financement à travers le plan de relance et le plan d'investissement France 2030.

³⁶ *Les incidences économiques des actions pour le climat* par Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, mai 2023.

L'objectif de maîtrise de la dépense devra être atteint alors que certaines parties de la dépense ont été inscrites dans des lois de programmation sectorielles déjà votées ou devant l'être prochainement, qui représentent près de 20 %, soit près de 100 Md€, du montant des dépenses du nouveau « périmètre des dépenses de l'État » : loi de programmation militaire (2024-2030), loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (2023-2027), loi de programmation et de réforme pour la justice (2023-2027) et loi de programmation de la recherche (2021-2030).

Dans son avis du 27 mars 2023 sur la loi de programmation militaire pour 2024-2030³⁷, le HCFP « constate que le projet de LPM, conjointement aux lois de programmation déjà votées, contraint fortement les autres dépenses de l'État. Celles-ci devraient ainsi baisser en volume [...], ce qui impliquerait un effort de maîtrise important et, à ce jour, peu documenté de la dépense ».

Compte tenu des efforts de maîtrise de la dépense à accomplir, les dépenses inscrites dans des lois de programmation sectorielles ne peuvent être considérées comme définitivement sanctuarisées et doivent en tout état de cause être intégrées aux revues de dépenses. Elles pourraient ainsi faire l'objet d'évaluations.

Enfin, la trajectoire devra s'inscrire dans le cadre de gouvernance européenne. Dans sa proposition de recommandation de mai 2023, la Commission européenne appelle le Gouvernement français à faire un ajustement structurel primaire de 0,7 point de PIB, soit de s'assurer que le taux de croissance des dépenses primaires nettes des mesures en prélèvement obligatoire, le nouvel indicateur de suivi au niveau européen, ne dépasse pas 2,3 % en 2024. Dans le programme de stabilité, ces dépenses croissent à 2,5 % ce qui implique un effort supplémentaire de 2 à 3 Md€ pour respecter la recommandation de la Commission.

Dans ce contexte, pour permettre d'identifier les économies à mettre en place dès 2024 et au-delà, le Gouvernement a inscrit dans la loi de finances initiale pour 2023, à l'article 167, la réalisation d'une revue de dépenses. Il devra remettre d'ici le 1^{er} juin 2023 un rapport présentant « le bilan des évaluations de la qualité de l'action publique menées et les propositions de réformes et d'économies associées ». Il s'agit notamment d'identifier « les dépenses fiscales inefficaces ou redondantes avec d'autres sources de financement et susceptibles d'être supprimées » et « les mesures d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et des coûts des politiques et des structures évaluées ». Lors des assises des finances publiques du 19 juin, le Gouvernement a donné des premières pistes d'économies.

³⁷ Avis n° HCFP-2023-2 du 27 mars 2023 relatif au projet de loi de programmation militaire pour 2024-2030

Le chapitre IV du présent rapport constitue une contribution transversale de la Cour des comptes à cet exercice des revues de dépenses, centré sur la qualité de la dépense publique.

Dans ce contexte de nécessaire maîtrise de la dépense publique, l'absence de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027 est problématique d'autant que le niveau d'information sur la trajectoire des finances publiques du programme de stabilité 2023-2027 est très en retrait par rapport au contenu d'une LPFP et de son annexe. Une telle loi s'avère donc indispensable pour clarifier la stratégie globale de redressement des finances publiques, quantifier l'engagement des différents niveaux d'administration ainsi que l'effort sur certaines parties de la dépense (Ondam et norme de l'État notamment) et la stratégie en termes d'évolution de la fiscalité, répartir cet effort sur les quatre années à venir et consolider nos engagements de finances publiques vis-à-vis de nos partenaires européens. Comme elle l'a déjà fait à plusieurs reprises, la Cour appelle donc à ce qu'une telle loi soit rapidement adoptée.

CONCLUSION

Après la crise liée à l'épidémie de covid 19 en 2020 et la crise des prix de l'énergie en 2021 et 2022 qui ont porté la dette publique à des niveaux historiques, la période qui s'ouvre doit être mise à profit pour retrouver des marges de manœuvre financières et redresser nos finances publiques.

À cet égard, la trajectoire proposée dans le programme de stabilité 2023-2027 est moins ambitieuse que celle de nos principaux partenaires européens, accentuant la divergence française.

La réussite du redressement de nos finances publiques dépendra aussi crucialement du réalisme des hypothèses économiques utilisées pour construire la trajectoire 2023-2027. Comme pour le PLPFP, la Cour réitère son avertissement selon lequel des hypothèses macroéconomiques trop optimistes conduisent à sous-évaluer l'effort à faire pour atteindre les objectifs de finances publiques. Elle appelle donc à ce que le prochain projet de loi de programmation des finances publiques soit construit sur des hypothèses économiques plus réalistes, notamment en termes de croissance potentielle.

L'objectif de maîtrise de la dépense publique devra être atteint dans des conditions d'autant plus difficiles que de nouvelles dépenses sont engagées et qu'il faudra garantir le financement d'investissements écologiques.

La revue de dépenses annoncée par le Gouvernement, qui ne doit exclure aucun champ ni aucune administration a priori, constitue à cet égard un levier potentiellement puissant, en particulier si les décisions prises produisent des résultats tangibles dès les premières éditions en 2023 et 2024.

En tout état de cause, les objectifs de maîtrise des dépenses publiques doivent s'inscrire dans une loi de programmation des finances publiques, seule à même de donner un cadre et une perspective aux efforts d'une ampleur inédite qu'il s'agit d'entreprendre.

Chapitre IV

Une indispensable revue des dépenses publiques au périmètre large, axée sur la qualité et les résultats

Le 5 janvier 2023, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a annoncé le lancement de revues des dépenses publiques, qui ont vocation à être réalisées chaque année au premier semestre pour inspirer la préparation du projet de loi de finances. La loi de finances pour 2023 ancre cet exercice dans la durée puisqu'elle prévoit en son article 167, au titre de ses dispositions permanentes, que *« En vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juin de chaque année, un rapport présentant le bilan des évaluations de la qualité de l'action publique menées et les propositions de réformes et d'économies associées. Le rapport relève notamment les dépenses fiscales inefficaces ou redondantes avec d'autres sources de financement et susceptibles d'être supprimées. Il identifie également les mesures d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et des coûts des politiques et des structures évaluées. »*.

Le présent chapitre constitue une première contribution transversale de la Cour des comptes à ces revues de dépenses, centrée sur le thème de la qualité de la dépense.

Ces revues sont d'autant plus nécessaires qu'il convient de souligner une singularité française en matière de dépense publique : outre que celle-ci, en part de PIB, est aujourd'hui parmi les plus élevées au monde, elle présente la double particularité d'être continûment croissante depuis une cinquantaine d'années alors que son caractère contracyclique s'est atténué. Cette situation affecte toutes les administrations publiques, État, collectivités territoriales, sécurité sociale, opérateurs publics, plaissant pour des revues de dépenses étendues portant sur tous les secteurs de l'action publique et sur la totalité des dépenses, sans exclusion *a priori* (I).

L'analyse de la « qualité » de la dépense dépasse la seule mesure de son efficacité et de son efficience. Les travaux récents des juridictions financières identifient d'autres critères applicables aux dépenses existantes comme aux dépenses nouvelles, et qui dessinent autant de voies possibles pour que la qualité des services publics soit pleinement intégrée à la gouvernance budgétaire tout en maîtrisant l'évolution des dépenses (II).

I - La nécessité de revues de dépenses au champ large responsabilisant tous les acteurs

La croissance de la dépense publique, qui caractérise tous les niveaux d'administration (État, collectivités territoriales, sécurité sociale), est un phénomène quasi-ininterrompu sur longue période qui se conjugue à une insatisfaction croissante de nos concitoyens (A). Ce paradoxe justifie que tous les acteurs de la dépense publique participent aux revues de dépenses, tous étant soumis à des exigences comparables de soutenabilité et de qualité (B).

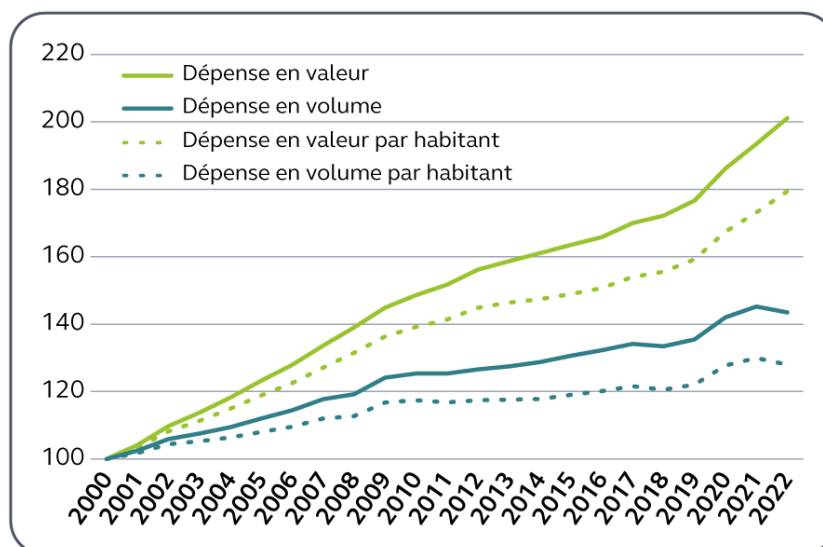
A - La singularité persistante de la dépense publique en France

La dépense publique a connu en France une augmentation continue depuis que les séries statistiques de l'Insee en enregistrent le niveau et l'évolution. Cette augmentation ressort comme un fait établi sur longue période, quel que soit l'indicateur utilisé (en valeur, en proportion de la richesse nationale, par habitant), qui singularise la France par rapport à ses partenaires européens.

1 - Une progression de la dépense publique par effets de cliquets successifs

Depuis plus de deux décennies, la dépense publique en France s'inscrit en constante augmentation, sans période durable de reflux, quel que soit l'indicateur retenu. Ainsi, depuis 2000, la dépense publique³⁸ en valeur courante a doublé (+ 101 %), passant de 764 Md€ en 2000 à 1 536 Md€ en 2022. Son évolution en volume, c'est-à-dire nette de l'évolution des prix à la consommation, est également soutenue, avec une hausse de 43 % sur la période. Une fois prise en compte la croissance démographique, la dépense publique demeure dynamique puisque, par habitant, elle a augmenté de 79 % en valeur (de 12 614 € en 2000 à 22 633 € en 2022) et de 28 % en volume.

**Graphique n° 19 : évolution de la dépense publique
en base 100 en 2000**



Source : Insee, retraitements Cour des comptes

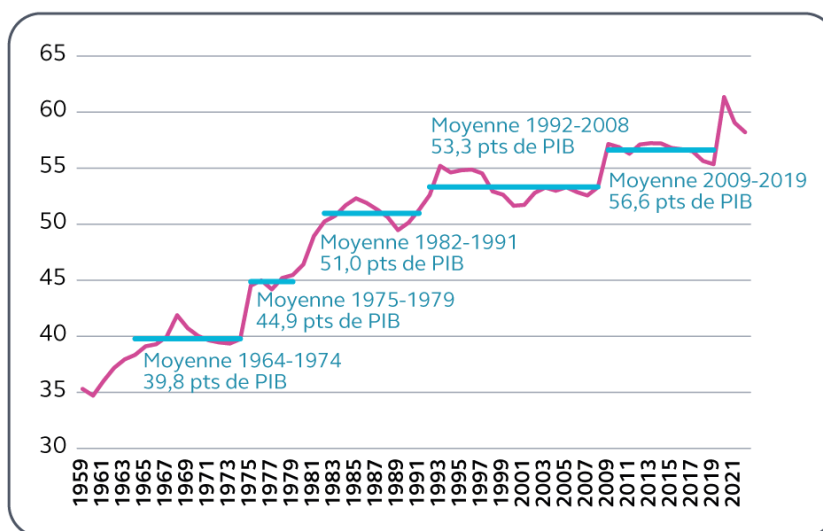
Sur la même période, le PIB en valeur est passé de 1 479 Md€ à 2 639 Md€ (+ 78 %), soit une progression inférieure à celle de la dépense publique (+ 101 %). La part de dépense publique dans le PIB a ainsi augmenté de 51,7 % en 2000 à 58,2 % en 2022, soit + 6,6 points. Si le poids de la dépense publique dans le PIB avait été maintenu à son niveau de 2000, la dépense serait inférieure de 173 Md€ en 2022.

³⁸ Dans tout ce qui suit, la dépense publique est considérée en incluant les crédits d'impôts enregistrés en dépense en comptabilité nationale (comme le CICE et le CIR).

La tendance à la hausse du ratio de dépense publique dans le PIB apparaît profondément ancrée et peut être retracée depuis le début des séries statistiques établies par la comptabilité nationale.

La dépense publique a ainsi progressé par rapport à la richesse nationale par poussées successives, souvent à la faveur de crises économiques, chacune menant à un nouveau plateau plus élevé que le précédent et entraînant un effet de cliquet. Le ratio de dépense, qui apparaissait stable en moyenne sur la décennie 1964-1974, à près de 40 % du PIB, a augmenté à la suite du premier choc pétrolier pour atteindre près de 45 % en moyenne sur la période 1975-1979. Dans le contexte du second choc pétrolier, elle a atteint un nouveau palier, s'établissant à 51 % du PIB en moyenne sur la période 1982-1991. Une nouvelle étape a ensuite été franchie au cours du retournement conjoncturel du début des années 1990, avec une dépense publique s'élevant à 53 % du PIB en moyenne jusqu'à la crise financière de 2008-2009, à la suite de laquelle elle a atteint en moyenne près de 57 % du PIB à la veille de la crise sanitaire.

Graphique n° 20 : évolution du ratio de dépenses publiques, en points de PIB

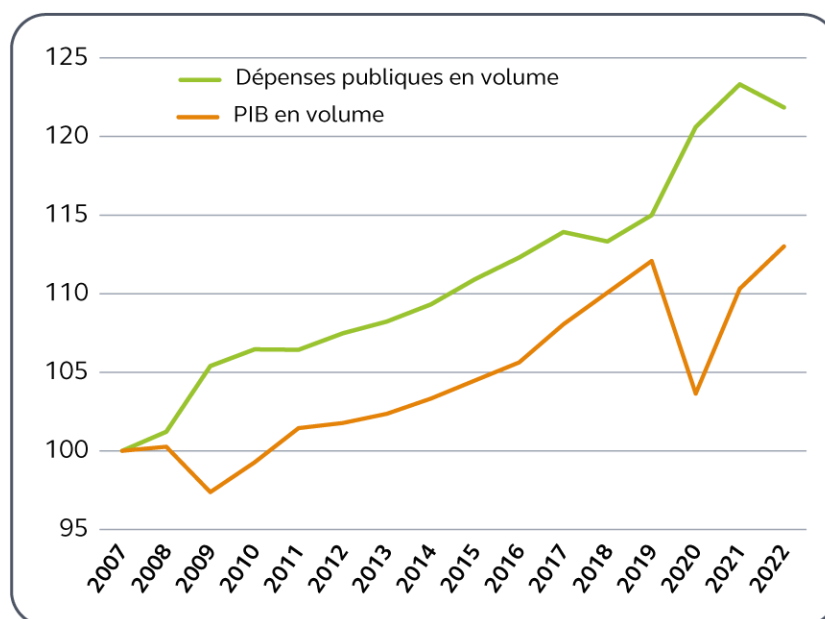


Source : Insee, retraitements Cour des comptes

La divergence entre la dynamique de la dépense publique en volume – déflatée par les prix à la consommation – et celle de l'activité, intervenue pendant la crise financière de 2008-2009, n'a ensuite jamais été pleinement résorbée : entre 2007 et 2019, la dépense publique en volume a en effet crû de 15 % contre 12 % pour le PIB en volume. Au cours des trois

dernières années, la crise sanitaire puis le choc d'inflation importé ont creusé cet écart : la dépense en volume et l'activité ont respectivement progressé de 22 % et 13 % sur la période 2007-2022.

**Graphique n° 21 : évolution des dépenses publiques
et du PIB en volume depuis la crise financière en base 100 en 2007**



Source : Insee, retraitements Cour des comptes

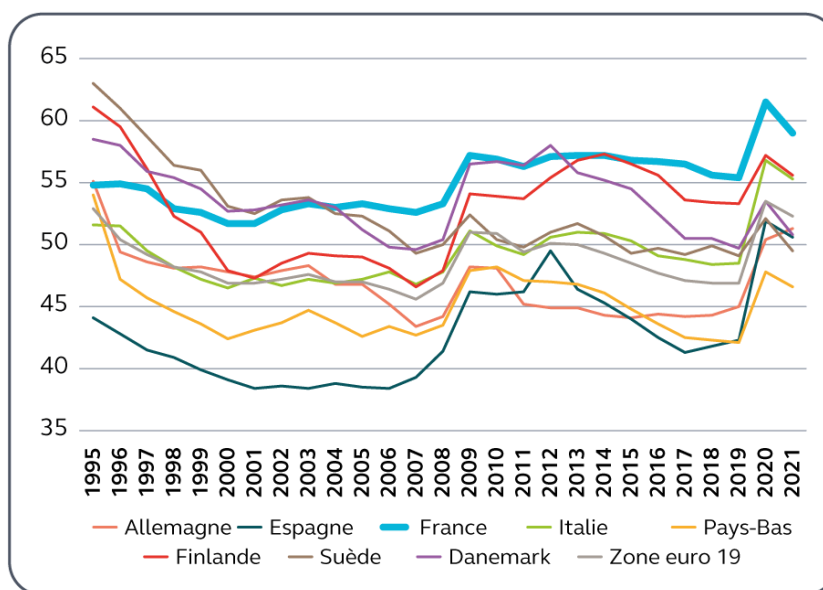
Chaque crise s'est ainsi traduite par une hausse de la dépense publique alors que le PIB diminuait ou ralentissait. Cette intervention contracyclique pouvait être justifiée pour soutenir les acteurs économiques lors d'un cycle conjoncturel défavorable, mais, la part de la dépense dans le PIB aurait dû ensuite refluer lorsque l'activité revenait à la normale. C'est cette force de rappel qui a fait défaut en France au cours des décennies passées.

2 - Une singularité en Europe

La succession d'effets de cliquets sur le niveau de la dépense publique en points de PIB constitue une spécificité française en Europe depuis au moins 1995, début des séries statistiques publiées par Eurostat.

Ainsi, pendant la deuxième moitié des années 90, qui marqua une période de forte croissance économique, le ratio de dépenses publiques a nettement diminué dans la plupart des pays de l'Union européenne (UE) : - 6 points de PIB en moyenne dans la zone euro entre 1995 et 2000, - 7 points en Allemagne, - 5 points en Espagne et en Italie, - 10 points en Suède, - 12 points aux Pays-Bas et - 13 points en Finlande, contre seulement - 3 points en France. De la même façon, entre 2009 (bas de cycle) et 2019 (haut de cycle), le ratio de dépenses publiques a baissé de 4 points de PIB en moyenne dans la zone euro, de 3 points en Allemagne, en Suède et en Italie, de 4 points en Espagne, de 6 points aux Pays-Bas, de 7 points au Danemark, contre 2 points de baisse en France, seule la Finlande enregistrant un repli plus modéré avec 1 point de PIB.

Graphique n° 22 : évolution des ratios de dépenses publiques dans l'Union européenne, en points de PIB



Source : Eurostat

De cette rigidité à la baisse de la dépense publique en proportion du PIB résulte une remontée progressive de la France dans le classement des pays caractérisés par un poids élevé de la dépense publique. En 1995, le ratio de dépenses publiques en France était inférieur à celui enregistré en Suède, en Finlande, au Danemark et même légèrement en-dessous du niveau allemand. Dix ans plus tard, la France se distinguait par le poids de la dépense publique le plus important de l'ensemble des pays de l'Union et ne devait ensuite céder sa première place à un autre pays que très sporadiquement (Danemark en 2012, Finlande en 2014).

3 - Un poids et une dynamique de la dépense publique principalement portés par les dépenses sociales

Le montant plus élevé en part du PIB de la dépense publique en France par rapport aux autres pays européens tient essentiellement aux dépenses sociales.

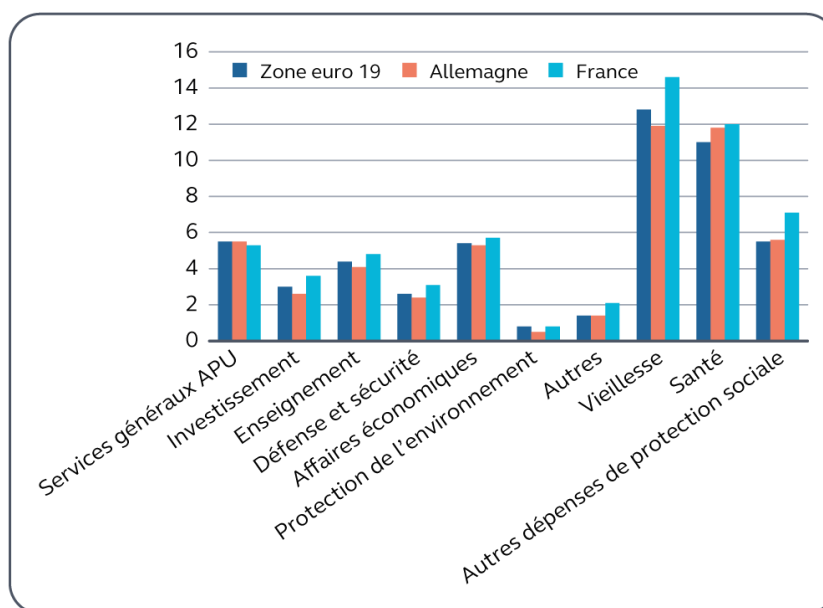
En 2021, les dépenses de protection sociale (retraites, santé, famille, pauvreté, chômage) représentaient en France 33,7 points de PIB, soit 57,1 % de la dépense publique totale, contre 29,3 points de PIB en moyenne dans la zone euro et notamment en Allemagne. Cet écart de 4,4 points de PIB représentait en 2021, rapporté au PIB français, 110 Md€. Les dépenses liées à la retraite constituent la principale source d'écart : elles représentaient 14,6 points de PIB en 2021 en France, soit + 1,8 point par rapport à la moyenne de la zone euro et + 2,7 points par rapport à l'Allemagne. Le surcroît de dépenses publiques de santé s'établit à + 1,0 point par rapport à la zone euro et + 0,2 point par rapport à l'Allemagne et celui des autres dépenses de protection sociale (famille, pauvreté, chômage) s'élève à + 1,6 point par rapport à la zone euro et + 1,5 point par rapport à l'Allemagne.

L'écart de dépenses de protection sociale contribue ainsi à expliquer les deux tiers de l'écart de dépenses publiques en part du PIB entre la France et l'ensemble de la zone euro et 57 % de l'écart entre la France et l'Allemagne. Il reflète à la fois un choix national en faveur de la socialisation de certaines dépenses par rapport à des modèles dans lesquelles celles-ci reposeraient sur l'initiative privée (c'est par exemple le cas des retraites complémentaires obligatoires, qui font partie des dépenses publiques en France mais pas dans tous les pays) ; dans certains cas, une dépense publique plus élevée (par exemple en matière de minima sociaux) ; et enfin parfois, un coût plus élevé en France pour des prestations ou des services qui ne sont pas plus importants ou de meilleure qualité qu'ailleurs (c'est globalement le cas en matière de santé³⁹).

La dépense publique apparaît de surcroît plus élevée que dans l'ensemble de la zone euro et en particulier qu'en Allemagne sur la quasi-totalité des autres interventions publiques. Seules les dépenses liées aux services généraux des administrations publiques sont très légèrement inférieures.

³⁹ Cour des comptes, *Les dépenses d'assurance maladie en France et en Allemagne*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2015 (septembre 2015).

**Graphique n° 23 : décomposition de la dépense publique en 2021
par fonction, en points de PIB**

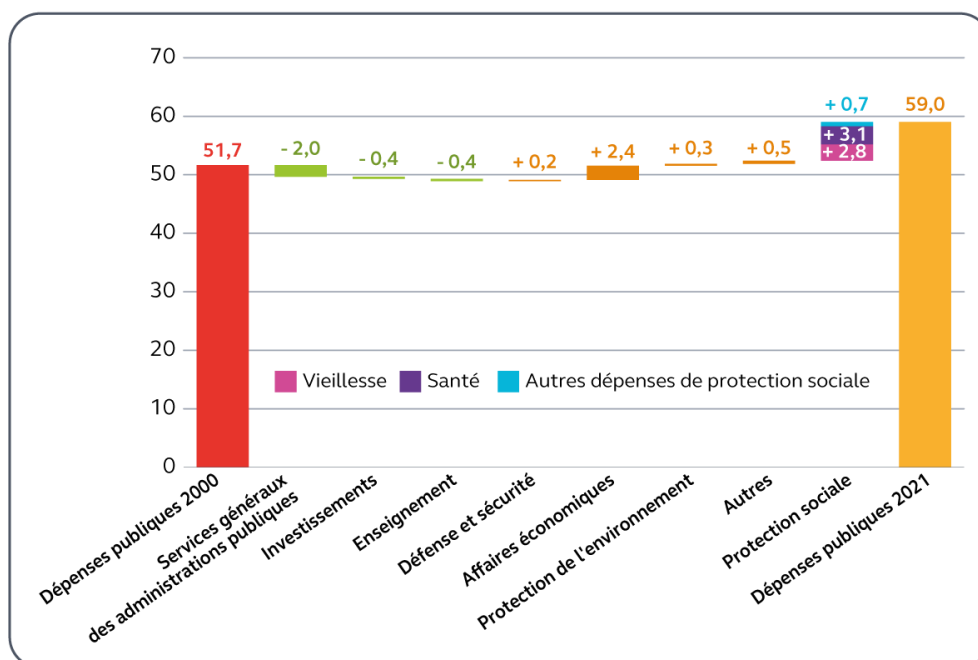


Source : Eurostat, retraitements Cour des comptes

En dynamique, ce sont également les dépenses de protection sociale qui expliquent l'essentiel de l'augmentation du ratio de dépenses publiques en France de 7,4 points de PIB entre 2000 et 2021, dont la moitié (3,7 points) a eu lieu pendant la crise sanitaire entre 2019 et 2021.

Sur cette même période, l'évolution des dépenses liées à la vieillesse, à la santé et aux autres domaines de la protection sociale ont conduit à une hausse de la part des dépenses publiques dans le PIB de respectivement 2,8 points, 3,1 points et 0,7 point. Les affaires économiques – qui regroupent notamment les mesures de soutien aux entreprises – contribuent également à la hausse du ratio de dépenses à hauteur de 2,4 points. En contrepoint, les dépenses liées à l'investissement et à l'éducation ont chacune contribué à diminuer ce ratio à hauteur de 0,4 point de PIB, de même que les services généraux des administrations publiques qui ont contribué à hauteur de - 2,0 points à l'évolution du ratio de dépenses publiques.

**Graphique n° 24 : contribution des différentes fonctions à l'évolution
du ratio de dépense publique entre 2000 et 2021, en points de PIB**



Source : Eurostat, retraitements Cour des comptes

Ce constat suggère que ce n'est pas principalement sur les dépenses de fonctionnement courant (le « train de vie de l'État »⁴⁰) qu'il faut rechercher les voies d'un rapprochement de la France des standards européens, mais qu'il est nécessaire de considérer tous les grands blocs de dépense, c'est-à-dire les politiques publiques.

⁴⁰ En 2022, les dépenses de fonctionnement courant de l'État (couvrant les loyers, les achats, les déplacements, les factures d'électricité, etc.) ont atteint 30,2 Md€, sur un total de dépense représentant, hors charge de la dette et remboursements et dégrèvements, 394,2 Md€. Le « train de vie de l'État » ne représenterait avec ces agrégats que 7,6 % de ses dépenses.

Une augmentation de la dépense publique sans augmentation parallèle de la satisfaction des citoyens

La part importante de la dépense publique en France, en proportion du PIB, traduit une préférence collective plus marquée que dans les autres pays pour l'intervention publique et la redistribution de la richesse nationale sous forme de prestations et de services publics gratuits, caractéristique du modèle social français. Elle rend alors particulièrement aiguës les questions de l'efficacité des dépenses et de la satisfaction des citoyens envers les interventions publiques.

Sur la première question, il existe des indicateurs de résultats en comparaison internationale liés à des politiques publiques – par exemple, les enquêtes PISA de l'OCDE pour l'éducation, l'espérance de vie ou le taux de mortalité infantile pour la santé – mais ces indicateurs ne permettent pas de relier rigoureusement ces résultats à l'intervention publique et au niveau de dépense socialisée. Ils peuvent refléter l'impact d'acteurs privés et de déterminants sociaux plus larges (comportements, culture, inégalités, etc.). L'analyse de l'efficacité des politiques publiques ne peut donc faire l'économie d'évaluations approfondies spécifiques à chacune d'entre elles.

La seconde question se heurte à la difficulté de la mesure objective d'une caractéristique subjective (la satisfaction), et à l'interprétation de cette dernière. Les évaluations sur longue période, selon une méthodologie rigoureuse et homogène dans le temps et entre pays, sont à privilégier. C'est ce que propose en particulier l'OCDE dans le cadre de son *Panorama des administrations publiques* qui réalise des comparaisons annuelles de la satisfaction vis-à-vis des principaux services publics. Les enseignements, provenant des années 2010 et 2019, sont toutefois assez peu conclusifs. La satisfaction à l'égard du système de santé ressort inférieure en France à la moyenne de l'OCDE (- 10 points en 2019 par rapport à 2010), de même qu'à l'égard de la justice (bien qu'en légère augmentation). La satisfaction vis-à-vis du système éducatif et plus encore des services locaux de police est en revanche supérieure en France à la moyenne de l'OCDE, et s'affiche en hausse.

La mesure de la satisfaction des citoyens peut être complétée par les enquêtes directement menées par les différents services publics et différentes enquêtes récurrentes menées par sondage. Les principales administrations recueillent par sondage le degré de satisfaction des usagers et en publient depuis 2018 les résultats, compilés sur le site service-public.fr. Ceux-ci sont souvent présentés à un niveau communal ou départemental, sans publication de résultats nationaux, si bien qu'il est difficile d'en inférer une appréciation sur la satisfaction globale des Français à l'égard de la dépense publique en général.

Parmi les sondages récurrents, l'institut Paul Delouvrier réalise chaque année depuis près de vingt ans avec la société Kantar et le soutien de la délégation interministérielle à la transformation publique (DITP) un baromètre de la perception des services publics par les Français. Celui-ci distingue la satisfaction des usagers à l'égard de chaque service public avec lequel ils sont en interaction de l'opinion des Français vis-à-vis des principaux domaines de l'action publique. Deux principaux enseignements peuvent en être tirés. Le taux de satisfaction des usagers issu de l'expérience concrète ressort nettement supérieur à celui de l'opinion générale des citoyens : en 2022, 71 % des usagers se déclaraient satisfaits des services publics mais seulement 46 % des citoyens avaient une bonne opinion des services publics. Sur près de vingt ans, les degrés de satisfaction des usagers et des citoyens ont connu des fluctuations cycliques sans qu'une tendance à la hausse ou à la baisse ne se dégage.

B - Une revue des dépenses à concevoir de manière plus ambitieuse que les expériences antérieures

L'exercice annoncé de revues de dépenses s'inscrit dans l'histoire de celles réalisées depuis une trentaine d'années en France, mais également dans d'autres pays (Canada, Suède, etc.). En France, les expériences antérieures ont porté sur des champs trop étroits. Malgré leurs limites, ces expériences passées confortent l'idée que les revues de dépenses sont utiles si elles portent sur un périmètre large, si elles s'inscrivent dans la durée et si, sous-tendues par une volonté politique constante, elles inspirent effectivement les choix budgétaires. Ces exigences valent aussi bien pour les dépenses de fonctionnement et de masse salariale que pour les dépenses sociales et les dépenses d'investissement.

1 - Des revues de dépenses passées trop étroites

En vingt ans, quatre processus de réforme de l'État intégrant sous des formes variables des revues de dépenses se sont succédé : les audits de modernisation de l'État sur la période 2005-2007, la révision générale des politiques publiques (RGPP) sur les années 2007-2011, la modernisation de l'action publique (MAP) de 2012 à 2016 et, en 2017-2018, la démarche « Action publique 2022 » (AP 2022).

Bien que les objectifs et les méthodes mises en œuvre ont été à chaque fois différents, ces démarches ont en commun d'avoir été dissociées du volet performance de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf), comme la Cour l'a souligné dans chacune de ses analyses et de manière transversale en 2019⁴¹. Par ailleurs, les champs couverts par ces revues de dépenses étaient trop étroits.

⁴¹ Cour des comptes *Finances publiques - Pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance* (novembre 2000).

Lancés en 2005, les audits de modernisation ont, pour les trois quarts d'entre eux, porté sur l'État et, pour la moitié, ont traité des sujets d'organisation et de fonctionnement des administrations et pour un quart, des questions relatives aux procédures. Dans son rapport public 2009⁴², la Cour, tout en saluant le caractère novateur de la démarche et en incitant à ce qu'elle soit poursuivie et amplifiée, avait noté que son bilan n'affichait qu'une « *faible traduction budgétaire* ».

La RGPP, qui n'a porté quant à elle que sur 40 % du budget de l'État, n'a que peu impliqué les administrations de sécurité sociale et a exclu de son périmètre les collectivités territoriales. Elle s'est concentrée sur la masse salariale et les dépenses de fonctionnement, et non sur les dépenses d'intervention. Seules 4 % des mesures suivies au titre de la RGPP en 2008 portaient sur les politiques publiques elles-mêmes, excluant de son périmètre l'essentiel des interventions publiques.

Dans le cadre de la MAP, le Gouvernement a publié en annexe aux projets de loi de finances 2017 et 2018 un « jaune » budgétaire dénommé « Revues de dépenses », qui n'a pas été reconduit par la suite. Il y dénombrait une quarantaine de revues spécifiques réalisées entre 2015 et 2017 par des inspections ou des administrations, sur un volume de dépenses estimé en 2015 à 60 Md€, soit 5 % des dépenses publiques. En raison d'un portage politique faible et faute qu'un objectif de maîtrise de la dépense lui ait clairement été assigné, les économies en résultant ont été estimées aux montants modestes de 325 M€ en LFI 2015, 156 M€ en LFI 2016 et 90 M€ en LFSS 2016.

Enfin, Action Publique 2022, en dépit de l'affichage d'ambitions transformatrices, s'est surtout incarnée dans la création d'un fonds de modernisation doté de 700 M€, avant de n'être plus identifiée en tant que telle dans la communication gouvernementale à partir de 2019.

Le plus souvent, ce sont d'autres réformes structurelles, hors des exercices de revue de dépenses, qui ont contribué à la maîtrise de certaines dépenses sectorielles, notamment les réformes des retraites et des prestations familiales engagées entre 2010 et 2015⁴³.

Ce dernier constat rappelle que la mise en place de revues de dépenses ne saurait se substituer, là où c'est nécessaire, à des réformes structurelles. Mais précisément, conçues autour d'un large champ, elles peuvent inspirer de telles réformes et contribuer à l'évaluation de leurs effets.

⁴² Cour des comptes, Rapport public annuel 2009.

⁴³ Cour des comptes, *L'évolution des dépenses de prestations familiales et d'assurance retraite : des réformes et des effets importants pour les assurés*, rapport sur la sécurité sociale 2020 (octobre 2020).

2 - Un périmètre des revues de dépenses qui doit correspondre à celui des nouvelles normes de dépense, nationale et européenne

L'idée selon laquelle il existerait par nature une « bonne » dépense publique (l'investissement, les interventions économiques et sociales) et une « mauvaise » dépense (le fonctionnement courant, la masse salariale de la fonction publique) est une idée trop simple qui ne contribue ni à la maîtrise de la dépense, ni à l'amélioration de sa qualité. L'exercice des revues de dépense doit intégrer les prestations de protection sociale aussi bien que les dépenses fiscales ou d'investissement des collectivités, toutes étant soumises à des exigences de soutenabilité et de qualité.

Les dépenses fiscales, des dépenses comme les autres

Les dépenses fiscales, en réduisant le produit des prélèvements obligatoires, ont sur le déficit public et la dette publique les mêmes effets que les dépenses budgétaires. Elles sont des dépenses à part entière⁴⁴. En 2022, ce sont 465 dispositions fiscales dérogatoires qui sont recensées, pour un coût de 94,2 Md€. Celles-ci ont fortement augmenté depuis 10 ans, passant de 72,1 Md€ à 94,2 Md€ et représentant 29,1 % des recettes fiscales nettes en 2022 contre 25,4 % en 2013. Certaines politiques publiques reposent largement sur ces dépenses : parmi les 36 Md€ de dépenses de l'État en faveur du logement, plus de la moitié est constituée de dépenses fiscales (taux réduit de TVA pour les travaux des locaux d'habitation, avantages fiscaux attachés à l'investissement locatif, etc.).

Ce coût croissant des dépenses fiscales a fait l'objet de nombreuses critiques de la Cour⁴⁵ : coût fortement révisé entre le projet de loi de finances et l'exécution finale, dispositif de plafonnement inopérant, connaissance incomplète des bénéficiaires, évaluations irrégulières nuisant au pilotage des dispositifs et articulation insuffisante entre les dépenses fiscales et les objectifs poursuivis. Plus particulièrement, les dépenses fiscales ne sont pas systématiquement assorties d'objectifs clairs et d'indicateurs de performance, empêchant ainsi de vérifier la qualité de la dépense induite⁴⁶.

⁴⁴ Selon le tome II de l'annexe Voies et moyens des projets de lois de finances, les dépenses fiscales se définissent comme « les dispositions fiscales dérogatoires induisant un coût pour le budget de l'État ».

⁴⁵ Pour les plus récentes, cf. analyse de l'exécution budgétaire 2022 *Dépenses fiscales*.

⁴⁶ La Cour a déjà recommandé de compléter les documents budgétaires en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées à chaque programme et en les assortissant, pour les plus significatives, d'indicateurs de performance, mais cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

À cet égard, les normes de dépense utilisées dans le cadre des lois de programmation des finances publiques (LPFP) et de la gouvernance budgétaire européenne ne font pas de différence selon la nature de la dépense, si bien qu'un principe simple peut être énoncé : le périmètre des revues de dépenses doit être identique à celui des normes de dépense nationale et européenne.

Depuis la réforme organique de 2012, les LPFP déclinent la trajectoire pluriannuelle de soldes effectifs par sous-secteurs des administrations publiques et présentent des trajectoires financières sous la forme d'objectifs de dépenses⁴⁷. Pour chacun des exercices de la programmation, les LPFP fixent, pour l'État, un montant maximal de dépenses selon un agrégat qu'elles définissent (une « norme ») et des plafonds de crédits alloués aux missions budgétaires et, pour la sécurité sociale, un objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l'objectif national de dépense d'assurance maladie (Ondam).

Ces prescriptions organiques relatives aux normes de dépense ont été déclinées de façon différente par chacune des lois de programmation⁴⁸. La LPFP 2018-2022 a fait évoluer la définition de la norme de dépense de l'État, en instaurant d'une part une « *norme de dépenses pilotables*⁴⁹ », et d'autre part une norme portant sur un agrégat plus large appelé « *objectif de dépenses de l'État*⁵⁰ ». Le projet de loi de programmation 2023-2027, en cohérence avec la réforme anticipée de la gouvernance budgétaire européenne, revient à une unique norme de dépense, « *périmètre des dépenses de l'État* », au champ plus large que l'ancienne norme « *pilotable* ».

⁴⁷ Ces règles pluriannuelles sont venues enrichir des dispositifs antérieurs, tels que les normes de dépenses sur l'État et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), créés en 1996.

⁴⁸ Ainsi, les deux dernières LPFP ont institué un objectif d'évolution de la dépense locale selon des périmètres différents.

⁴⁹ Celle-ci comprenait les dépenses nettes du budget général de l'État (hors missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, *Plan de relance*, *Investissements d'avenir*, *Remboursements et dégrèvements*, hors charges d'intérêts de la dette et contributions au CAS *Pensions*) auxquelles s'ajoutaient les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux « pilotables » ainsi que les plafonds des taxes affectées plafonnées.

⁵⁰ Celle-ci ajoutait aux dépenses pilotables les dépenses des missions consacrées à l'urgence, à la relance et aux investissements d'avenir, certaines dépenses des comptes spéciaux, les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne, la charge de la dette et les dépenses de pension.

Les normes de dépenses ne font pas de discrimination selon la nature de celles-ci. La réforme organique du 28 décembre 2021 conduit à ce que les dépenses d'investissement de l'État soient mieux identifiées dans le projet de loi de finances par un tableau inspiré de la double section fonctionnement/investissement appliquée par les collectivités territoriales. Il n'a, cependant, pas été envisagé de les sortir des normes globales. De même, bien que l'idée ait été avancée à titre prospectif, la réforme de la gouvernance budgétaire européenne ne conduira pas à sortir du périmètre des dépenses « surveillées » l'investissement, la protection de l'environnement ou les dépenses militaires. Au contraire, la norme appelée à structurer le suivi annuel des trajectoires nationales devrait être une norme globale comprenant l'ensemble des dépenses publiques ainsi que les mesures fiscales nouvelles (cf. chapitre III ci-dessus)⁵¹. L'augmentation des plafonds de crédits prévue par les lois de programmation sectorielles déjà en vigueur ou en préparation ne fait pas exception, ce qui justifie par ailleurs que les dépenses concernées soient intégrées aux revues de dépense : qu'elles fassent l'objet d'une programmation pluriannuelle ne les dispense pas, au contraire, d'une analyse extensive sous l'angle de la qualité.

Le mode d'emploi des revues de dépenses réussies : les bonnes pratiques identifiées par les organisations internationales

Les modalités d'organisation et le calendrier des revues de dépenses organisées au premier semestre 2023 n'ont pas été communiqués. Le rapport du Gouvernement au Parlement prévu par l'article 167 de la loi de finances pour 2023, supposé rendre compte avant le 1^{er} juin des propositions issues des revues de dépenses, n'a pas non plus été rendu public.

Une plus grande transparence pourrait cependant faciliter l'ancrage de cet exercice dans la gouvernance des finances publiques chaque année de 2024 à 2027 et la mise en œuvre des décisions qui en résulteront. Les recommandations et bonnes pratiques identifiées par les organisations internationales sur la base de nombreuses expériences dans tous types de pays peuvent constituer une base de travail, une fois adaptées au contexte français.

Les publications les plus récentes du Fonds monétaire international⁵², de l'OCDE⁵³ et de la Commission européenne⁵⁴ convergent autour de quelques prérequis et bonnes pratiques.

⁵¹ Communications de la Commission européenne et propositions législatives, novembre 2022 et mars 2023.

⁵² FMI, *How to Design and Institutionalize Spending Reviews* (2022).

⁵³ OCDE, *Spending reviews - Towards best practices* (novembre 2021).

⁵⁴ Commission européenne, *Spending Reviews : Some Insights from Practitioners* (décembre 2020).

**1°) Un soutien politique fort et constant,
avec des objectifs clairs, affichés et assumés**

Cette condition, soulignée par tous les guides et rapports consacrés aux revues de dépenses, a une importance particulière en France eu égard au monopole des exécutifs dans la préparation des budgets, et singulièrement au sein de l'État du fait du rôle du Premier ministre dans les arbitrages finaux (à la différence, par exemple, du Royaume-Uni, où les arbitrages relèvent plutôt du chancelier de l'échiquier, ou des États-Unis, où le budget procède autant du Parlement que de l'exécutif). L'intensité du soutien politique est la condition pour que tous les ministères et toutes les administrations « jouent le jeu » des revues des dépenses.

Les expériences étrangères comme les expériences nationales passées (notamment la modernisation de l'action publique de 2012 à 2016) plaident en faveur d'objectifs clairs et assumés, notamment si les revues de dépenses sont conçues en vue d'économies et de réformes structurelles. Elles doivent déboucher sur des mesures effectives constituant autant d'engagements politiques.

**2°) Une organisation spécifique inspirée
des bonnes pratiques internationales**

Pour s'affirmer dans la durée comme un moment clé du processus budgétaire, l'organisation des revues de dépenses doit être formalisée et « incarnée ». L'OCDE recommande par exemple d'en construire l'organisation à deux niveaux : un comité de pilotage transversal de haut niveau supervise l'ensemble du processus et élabore les principales propositions soumises à l'arbitrage gouvernemental ; des groupes de travail associant administrations budgétaires et ministères sectoriels examinent les données de la dépense, les résultats, les évaluations disponibles et les recommandations, et dégagent – sans arbitrage à leur niveau – les mesures possibles et les scénarios de réforme avec des hypothèses d'économies identifiées.

**3°) Déboucher sur des recommandations explicites
et ambitieuses soumises à l'arbitrage du Gouvernement**

Les revues de dépenses ne doivent pas être conduites en vue de constats ou de vérifications : les travaux doivent être pilotés et menés pour déboucher sur des décisions, ce qui implique des recommandations nombreuses, explicites et ambitieuses, le cas échéant sous forme de scénarios, quitte à ce qu'elles soient écartées au stade des arbitrages.

4°) Assurer l'articulation avec la procédure budgétaire

Le calendrier et les débouchés des revues de dépenses doivent être compatibles avec la procédure budgétaire, et symétriquement, celle-ci doit explicitement réserver une place aux mesures issues des revues de dépense. Dans le contexte français, cette articulation peut plaider pour des évaluations et des travaux techniques menés tout au long du deuxième semestre N-1, une phase d'examen des travaux et d'arbitrage des mesures en début d'année N, suivie par leur transcription par les conférences de budgétisation, les conférences fiscales et les conférences de performance du cycle budgétaire annuel avant le dépôt des projets de loi de finances de l'année N+1 à l'automne.

5°) Formaliser et rendre public le suivi de la mise en œuvre des décisions et des résultats dans la durée

Toutes les organisations internationales mentionnent la transparence des processus, des décisions et des résultats comme gage de réussite des revues de dépenses, que ce soit pour préparer en amont l'acceptabilité de réformes ou intégrer à certaines étapes les contributions des parties prenantes, voire du grand public.

Le maintien dans le temps de la crédibilité des revues de dépenses – et donc de l'engagement des parties prenantes – suppose que leurs résultats sont identifiés en tant que tels, et non pas seulement globalisés dans les comptes rendus budgétaires. Si, à côté de la maîtrise des dépenses, les revues se donnent un objectif d'amélioration de leur qualité, des cibles et des indicateurs précis doivent en rendre compte, en articulation étroite avec les matrices de performance attachées aux programmes budgétaires. Un compteur glissant des résultats rapportés aux objectifs et aux cibles quantitatives doit être continûment renseigné.

6°) Évaluer et améliorer en continu la programmation, l'organisation et la mise en œuvre des revues de dépenses

Les modalités concrètes des revues de dépenses ne doivent pas être figées. Chaque millésime doit déboucher sur un bilan assorti de recommandations visant à ajuster et optimiser le millésime suivant.

C - Un effort en dépense à partager entre État, collectivités territoriales, sécurité sociale et opérateurs

Comme l'ont montré les rapports successifs sur la situation et les perspectives des finances publiques depuis 2006, au-delà de la seule croissance des dépenses sociales, toutes les administrations publiques ont participé à la croissance des dépenses et doivent en conséquence se mobiliser sur les questions de leur maîtrise et de leur qualité.

Les rôles de financeur et d'« assureur en dernier ressort » que joue l'État au bénéfice des autres administrations publiques ont pour conséquence de concentrer sur lui le déficit et la dette publics. Cet effet de concentration progresse notamment au gré des crises conjoncturelles (en 2009-2010 et en 2020-2021) ou d'opérations de reprise de dette (par exemple de la SNCF en 2020 et 2022). De surcroît, en dehors du domaine strictement régalién, il n'y a pas d'exemple de politique publique qui ne soit partagée entre plusieurs niveaux d'administrations.

Il est donc nécessaire que tous les acteurs publics s'engagent dans des exercices de revue de dépenses.

1 - Une concentration du déficit et de la dette sur l'État de par son rôle d'assureur en dernier ressort

L'État a supporté l'essentiel du déficit et de la dette de crise. En 2020, la hausse du déficit de 9 points de PIB a été portée aux trois quarts par l'État (87 %). En 2021, l'État portait à nouveau la quasi-totalité du déficit (89 %), et en 2022, le déficit des administrations publiques (- 4,7 points de PIB) est le fait exclusif de l'État (- 5,6 points de PIB) tandis que les autres administrations publiques sont à l'équilibre ou en léger excédent.

**Tableau n° 20 : déficit public brut porté
par chaque sous-secteur d'administration publique
(en points de PIB)**

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| État | - 2,8 | - 3,5 | - 7,8 | - 5,7 | - 5,6 |
| ODAC | - 0,1 | - 0,1 | 0,9 | - 0,1 | 0,5 |
| APUL | 0,1 | 0 | - 0,1 | 0 | 0 |
| ASSO | 0,5 | 0,6 | - 2 | - 0,7 | 0,3 |
| Ensemble des APU | - 2,3 | - 3,1 | - 9,0 | - 6,5 | - 4,7 |

Source : Insee

La situation relative à l'endettement est similaire. Alors qu'en 2019, la dette publique s'établissait à 2 374,9 Md€, elle atteint 2 950,0 Md€ fin 2022. Sur les 575,1 Md€ de dette supplémentaire, 453,3 Md€ soit 79 % relèvent de la dette de l'État, qui est la seule à croître en 2022 (+ 132,1 Md€), là où les autres secteurs se désendettent.

La concentration de la dette sur l'État s'explique en premier lieu par l'ampleur de son propre déficit, mais aussi par son rôle d'assureur en dernier ressort des autres administrations publiques, alors qu'il supporte l'impact des crises de la même façon, voire plus sévèrement.

Les soutiens de l'État aux collectivités territoriales face aux crises

À la suite de la crise financière de 2008, l'État a apporté une aide financière aux collectivités territoriales de 2,5 Md€, ayant pris la forme d'une avance du versement pour le fonds de compensation de la TVA.

En 2020, l'État a établi un dispositif de compensation de perte de recettes des collectivités territoriales du bloc communal initialement à hauteur de 4,5 Md€, dont 2,8 Md€ ont déjà été versés. S'ajoutent à ces garanties financières divers mécanismes de soutien spécifiques en 2020-2021 : soutien à l'investissement local (2,5 Md€ notifié et 400 M€ consommés), aides face aux dépenses exceptionnelles de crise (543 M€), mesures de relance dédiées aux collectivités (4,5 Md€ engagés dont 1 Md€ est déjà consommé).

En 2022, l'État a également proposé son bouclier tarifaire aux 30 000 plus petites communes, ainsi qu'un filet de sécurité élargi à la totalité des collectivités locales, renouvelé en 2023.

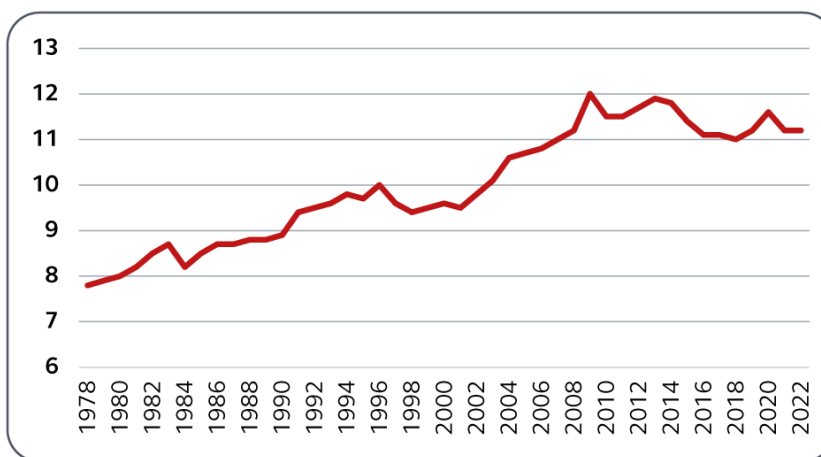
L'État prend également à sa charge les situations insoutenables rencontrées par diverses administrations publiques. Au cours des années 2010, l'État a pris à sa charge une partie des coûts de sortie des emprunts à risque des collectivités territoriales, à travers un fonds de soutien : 579 collectivités en ont bénéficié pour un engagement de l'État à hauteur de 2,52 Md€ fin 2022, dont 1,22 Md€ demeure à payer. Cela s'est également traduit à l'occasion des reprises de dette : l'État a ainsi repris 35 Md€ de dette de SNCF Réseau en deux temps récemment. Il ne reprend toutefois plus les dettes de la sécurité sociale depuis une dernière reprise de 5 Md€ en 2006, ce rôle étant désormais joué par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Enfin, l'État a la possibilité de soutenir certaines administrations de manière discrétionnaire, notamment les collectivités. Tel est chaque année le cas lors de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Mais, ces concours sont croissants à travers différents plans spécifiques, tel que le plan « Marseille en grand », estimé à plus d'un milliard d'euros, ou du programme exceptionnel d'investissement pour la Corse, financé à hauteur de 64 %, soit 416 M€, par le budget général.

2 - Une maîtrise de la dépense devant impliquer davantage les collectivités territoriales

Les dépenses des collectivités territoriales par rapport au PIB ont augmenté continuellement depuis que l'Insee en retrace la chronique en comptabilité nationale, sans qu'il soit aisé de différencier les effets des transferts de compétences de ceux dus à des choix de gestion. Peu d'analyses en distinguent et quantifient les différents facteurs, qu'il s'agisse de l'évolution de la démographie, de choix locaux (amélioration du service rendu, renforcement des moyens, extension du domaine d'intervention), du défaut de calibrage des moyens transférés au moment de la décentralisation ou d'une gestion locale peu économe⁵⁵.

Graphique n° 25 : dépenses des APUL depuis 1978, en points de PIB



Source : Insee

⁵⁵ Parmi les rares travaux sur le sujet, le rapport de M. Pierre Richard, rendu en 2006, *Solidarité et performance : les enjeux de la dépense publique locale*, évaluait à 50 % la hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités locales résultant de choix de gestion locale et indépendants de l'effet mécanique des transferts de compétences.

Cette hausse des dépenses est parallèle au dynamisme des ressources des collectivités territoriales, porté par la part croissante de la fiscalité transférée, alors que la réduction de la part des impôts locaux votés par les assemblées délibérantes a pu réduire l'incitation à modérer les dépenses. En 2018, les impôts locaux finançaient un tiers de la dépense locale totale ; en 2022, ils n'en financent plus que 21 %. Désormais financées par des transferts peu responsabilisants, les dépenses locales peuvent augmenter à hauteur de la croissance des impôts transférés.

Au sein des dépenses locales, une part importante relève de l'investissement local, qui représente, en 2021, 52,7 Md€, soit 59 % du total de l'investissement des administrations publiques⁵⁶. Si cet investissement est nécessaire, une analyse de sa qualité l'est tout autant : les travaux des juridictions financières ont régulièrement signalé certains investissements locaux n'ayant pas fait l'objet d'une justification suffisante ni d'une évaluation initiale probante, conduisant parfois à une disproportion entre la politique d'investissement, la capacité financière et les besoins des habitants de telle ou telle collectivité⁵⁷. À titre d'exemple, dans son rapport consacré aux soutiens publics à l'Euro de football organisé en France en 2016, la Cour et les chambres régionales des comptes ont estimé à 1,5 Md€ les soutiens publics engagés dans l'agrandissement des stades municipaux mobilisés, soit les trois quarts du coût global des travaux, alors que ces stades sont utilisés quasi exclusivement par des clubs professionnels qui sont loin d'en supporter les coûts et en reportent la charge sur les communes propriétaires. Par ailleurs, la présentation d'une étude relative à l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement de toute opération exceptionnelle d'investissement dépassant un certain seuil, obligatoire depuis 2016, n'est pas toujours mise en œuvre⁵⁸.

Les règles d'équilibre des budgets locaux constituent une garantie de soutenabilité des finances publiques locales : elles imposent d'équilibrer les recettes et les dépenses de fonctionnement, et expliquent leur faible contribution à la dette publique. Ces règles ont pu faire l'objet d'accommodements par le passé, au préjudice de la fiabilité des comptes

⁵⁶ En revanche, les collectivités territoriales n'en financent pas la majorité : en déduisant les subventions d'investissement reçues de l'État et de l'Union européenne, elles n'assurent que 41 % de l'investissement public en 2021.

⁵⁷ Certains investissements se traduisent par une démesure des programmes, à l'image des projets de centres aquatiques, un surdimensionnement des équipements ou un agrandissement non maîtrisé du parc d'actifs, notamment en matière de voirie.

⁵⁸ Cour des comptes, *Les Finances publiques locales en 2021*, fascicule 2.

locaux⁵⁹, et elles pourraient être complétées par des dispositifs d'encadrement de l'évolution des dépenses. Dans plusieurs pays, les règles applicables aux collectivités territoriales portent comme en France sur le déficit ainsi que sur l'endettement (plafond maximal de dette exprimée en points de PIB), mais il n'est pas rare qu'elles concernent aussi les dépenses. En Espagne par exemple, la croissance des dépenses des collectivités locales ne peut être supérieure à la croissance du PIB à moyen terme, avec des sanctions et des mécanismes d'ajustement automatiques.

En France, les dispositifs imaginés jusqu'à présent afin de mieux partager l'effort de maîtrise des dépenses entre l'État et les collectivités territoriales n'ont pas su concilier efficacité et acceptabilité.

Pour ce qui concerne la gouvernance d'ensemble des finances locales, les différents dispositifs mis en œuvre ces dernières années présentent un bilan mitigé : la conférence des finances publiques associant les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques, prévue par la LPFP 2014-2019, ne s'est jamais réunie tandis que la conférence nationale des territoires ne s'est réunie qu'en 2017 et 2018. À l'étranger, certaines instances jouent ce rôle de manière plus affirmée (conseil de politique financière et fiscale en Espagne, conseil de stabilité en Allemagne), et pourraient à terme inspirer la France⁶⁰.

Par ailleurs, les dispositifs d'encadrement de la dépense demeurent insuffisants. Deux LPFP ont institué un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), mais d'une portée indicative en raison du principe constitutionnel de libre administration des collectivités. La LPFP 2018-2022 a quant à elle mis en place un mécanisme de contractualisation, suspendu à partir de 2020 en raison de la crise sanitaire. Plus largement, alors que les finances locales sont désormais de plus en plus intégrées aux outils de pilotage pluriannuel des finances publiques, une nouvelle gouvernance doit être redéfinie autour d'un dialogue accru entre le Parlement, le Gouvernement et les collectivités territoriales passant par un nouveau pacte financier entre l'État et les collectivités.

À l'avenir, l'encadrement de la dépense locale pourrait reposer davantage sur des indicateurs reflétant la qualité de la dépense au regard de son niveau. En Angleterre (*best value performance indicators*) et en Italie (*fabbisogni standard*), différents outils ont été définis pour évaluer et comparer les résultats de la qualité de la dépense entre collectivités. La

⁵⁹ En particulier, les collectivités comptabilisent les subventions d'équipement qu'elles versent à l'actif de leur bilan, comme s'il s'agissait d'un élément de leur patrimoine, alors que l'État comptabilise ces mêmes flux de subventions dans ses charges.

⁶⁰ Cour des comptes, *Les scénarios de financement des collectivités territoriales* (octobre 2022).

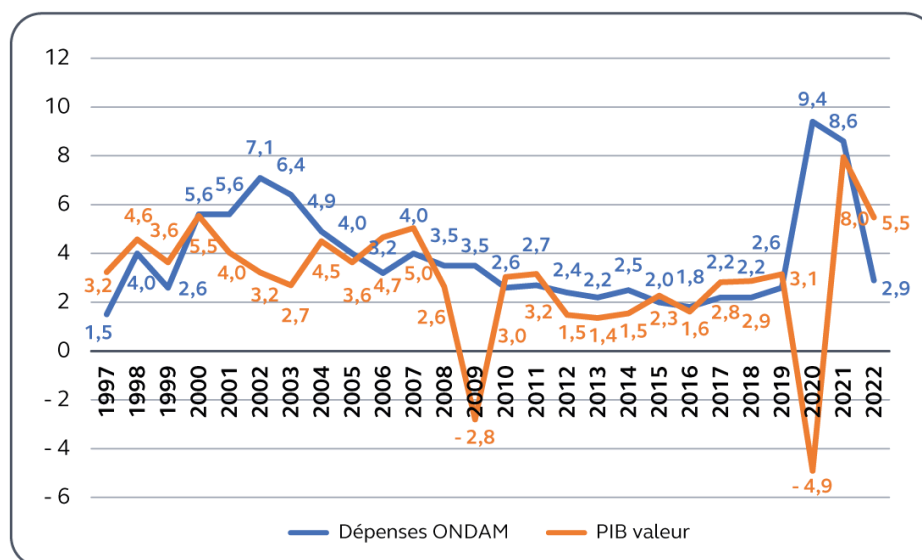
France pourrait notamment se doter de standards nationaux au regard desquels seraient appréciées les dépenses locales, par exemple en matière de politiques sociales décentralisées comme la Cour l'a recommandé dans son rapport annuel 2023⁶¹.

3 - Des dépenses sociales en forte hausse, interrogeant leur équité intergénérationnelle

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la croissance de la dépense sociale explique l'essentiel de celle de la dépense publique totale et constitue une tendance de long terme, ne serait-ce qu'en raison de facteurs démographiques ou du fait du renchérissement continu des dépenses de santé.

En France, la dynamique des dépenses sociales est depuis cinquante ans plus rapide que celle du PIB. Leur niveau moyen entre 1961 et 1966 était de 16,9 points de PIB, soit la moitié de leur niveau actuel (32,6 points de PIB entre 2016 et 2021). Pendant la première partie de cette période, la croissance des dépenses de vieillesse en a constitué le moteur, avant que les dépenses d'assurance-maladie prennent le relais : depuis 1997, les dépenses relevant de l'Ondam ont progressé presque chaque année davantage que le PIB.

Graphique n° 26 : croissance en valeur du PIB et des dépenses relevant du champ de l'Ondam depuis 1997, en %

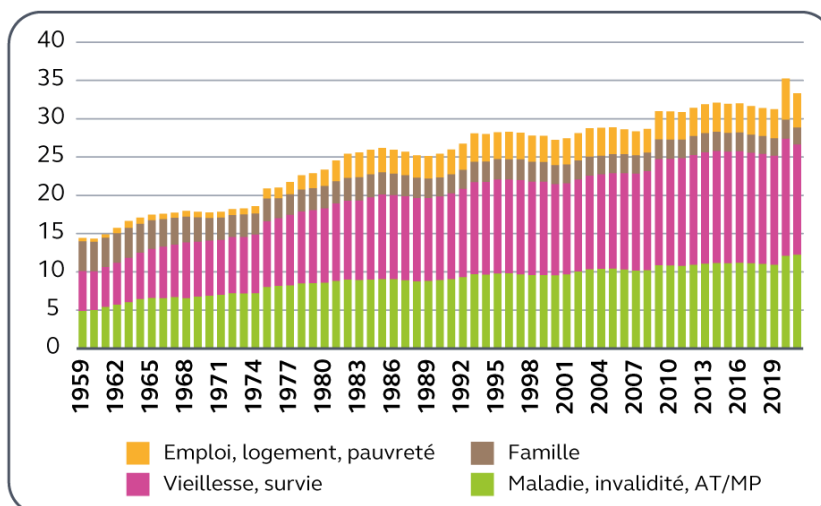


Source : Insee, commission des comptes de la sécurité sociale, haut conseil de l'assurance-maladie

⁶¹ Cour des comptes, rapport public annuel 2023.

D'autres dépenses sociales connaissent également un rythme d'augmentation supérieur à celui du PIB. C'est par exemple le cas de l'allocation adulte handicapé (AAH) dont les dépenses ont crû de 46 % entre 2006 et 2021, en raison de l'extension de son champ (elle intègre ainsi depuis 2005 les personnes porteuses de handicaps psychiques, par exemple liés aux phénomènes d'addiction) et de revalorisations régulières. C'est également le cas des indemnités journalières pour les risques maladies, accidents du travail et maladies professionnelles, qui sont passées de 8,5 Md€ en 2006 à 14,5 Md€ en 2021, soit une hausse de 78 % alors que sur la même période, la masse salariale privée n'augmentait que de 43,6 %.

Graphique n° 27 : part des dépenses de prestations sociales dans le PIB depuis 1959, en points de PIB



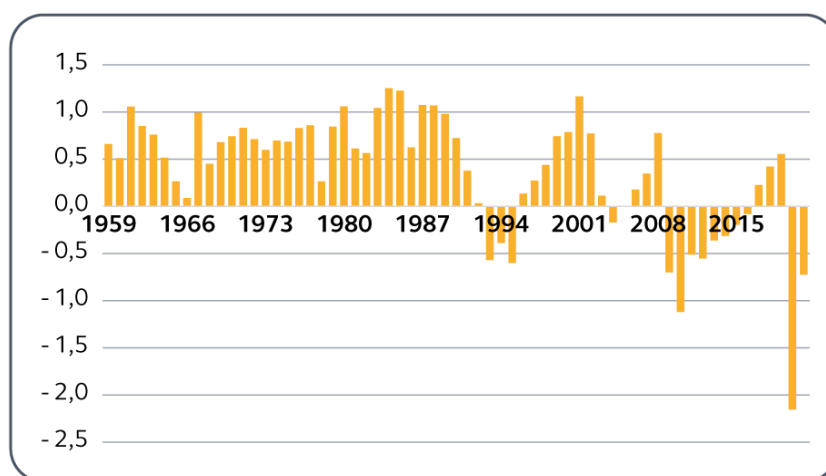
Source : Drees, retraitement Cour des comptes

Conjugée à la problématique du coût du travail, cette progression plus rapide que le PIB explique que le mode de financement historique par les cotisations sociales ait été depuis trente ans complété par des concours directs de l'État et une fiscalité affectée⁶². Ces financements ont été accrus ces dernières années avec la suppression du CICE et les dispositifs d'allègements de cotisations. En 2022, les impôts et taxes affectés à la protection sociale ont atteint 95,2 Md€, dont 60 % de TVA, 17 % de taxe sur les salaires et 14 % de droits de consommation sur les tabacs.

⁶² D'abord au bénéfice des prestations non contributives puis indistinctement affectée à plusieurs régimes et dispositifs (subventions aux régimes spéciaux de retraite, remboursement par l'État des prestations versées par les organismes pour son compte).

Les premiers déficits des comptes de la protection sociale sont apparus dans les années 1990, particulièrement après la crise de 1993. Entre 1992-1996, le solde moyen était - 0,3 point de PIB, une moyenne similaire à la période 2007-2011, 2012-2016 et 2017-2021.

Graphique n° 28 : solde de la protection sociale de 1959 à 2021, en points de PIB



Source : DREES, retraitement Cour des comptes

L'apparition de déficits réguliers soulève un enjeu intergénérationnel propre aux dépenses sociales. Les dépenses de protection sociale et notamment de prestations bénéficient uniquement aux générations présentes. Les déficits, au moins à l'échelle du cycle économique, consistent en des reports de charges sur les générations futures. La question de l'équité intergénérationnelle du financement par le déficit et la dette de la protection sociale est une question complexe, mais qui doit être posée.

Malgré les réformes déjà engagées, notamment en matière de retraites, la plupart des branches de la protection sociale ne sont pas à l'équilibre sur des cycles de moyen terme. Seule la récente loi sur l'assurance-chômage, en intégrant la modulation de la durée d'indemnisation en fonction du marché du travail, facilite la tenue de l'équilibre des dépenses au sein d'un cycle⁶³.

⁶³ Loi du 21 décembre 2022.

De surcroît, la qualité de la dépense sociale est souvent plus délicate à apprécier, d'autant qu'au-delà de ses effets monétaires immédiats, elle peut avoir des effets ultérieurs bénéfiques. L'accompagnement social et la sortie de certaines « trappes » (trappe à inactivité, trappe au logement aidé) est notamment difficile à quantifier alors qu'ils correspondent à des bénéfices sociaux. L'étude de la qualité des dépenses sociales se heurte ainsi régulièrement à la définition de la « performance » des dispositifs : les indicateurs quantitatifs (nombre de bénéficiaires) peinent à intégrer l'impact social de long terme de la dépense.

Par exemple, comme la Cour l'a constaté⁶⁴, la politique d'hébergement et d'accès au logement des plus démunis a longtemps été suivie par des indicateurs de production (créations de places d'hébergement d'urgence et de logement adaptés), sans indicateur conçu pour apprécier l'efficacité, l'efficience et encore moins la qualité de service. En matière de santé, comme l'a aussi déjà relevé la Cour⁶⁵, l'objectif de soins de qualité n'empêche pas la prise en compte d'objectifs d'efficience. Enfin, d'autres travaux des juridictions financières (sur les minima sociaux, sur la politique de la ville, sur les grandes associations opératrices de l'État en matière de solidarité) ont constaté la relative inertie des objectifs et indicateurs associés aux dépenses, qui relèvent encore très majoritairement d'une gestion des volumes, alors même que la qualité des prestations fait l'objet par ailleurs de prescriptions précises auxquels les professionnels sont très attachés. L'enjeu de réunir toutes ces dimensions reste donc largement posé.

4 - Des opérateurs publics à responsabiliser

L'État confie de longue date à des organismes extérieurs l'exercice de missions de service public : universités et établissements d'enseignement supérieur, musées, théâtres, agences de l'eau, Pôle emploi, Société du Grand Paris, etc. Au sein de ces organismes figurent notamment les opérateurs de l'État⁶⁶, au nombre de 438 pour 76,6 Md€ de subventions (38,9 Md€ en 2012) et 407 000 emplois, ainsi que les 83 entreprises détenues par l'État représentant 146 Md€ de capitaux propres.

Les dépenses des opérateurs et les entreprises publiques ont progressé sensiblement au même rythme que celles de l'État, avec toutefois des différences marquées selon les secteurs. Leur contribution à la dépense

⁶⁴ Cour des comptes, *La politique du logement d'abord*, Référé du 20 octobre 2020.

⁶⁵ Cour des comptes, *Note structurelle Santé* (novembre 2021).

⁶⁶ Au sens du jaune budgétaire « Opérateurs », reposant sur trois critères.

totale et plus encore, à la qualité des services publics commande de les intégrer, eux aussi, à l'exercice des revues de dépense avec comme objectif une plus forte responsabilisation.

Celle-ci pourrait passer par un rôle renforcé de la tutelle, sur une base contractuelle. Après la suppression il y a une vingtaine d'années des mécanismes de tutelle traditionnels (approbation des actes budgétaires, affectation directe des agents, etc.), aucun autre modèle de tutelle ne s'est véritablement imposé, alors même que les administrations sont confrontées à des opérateurs qui disposent d'une forte expertise et maîtrisent la majeure partie des leviers des politiques publiques (Pôle emploi, ADEME, universités, etc.).

Le pilotage modernisé de l'État sur ses opérateurs devait s'incarner dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de performance (COP). Mais les opérateurs qui disposaient d'un tel contrat en 2020 étaient minoritaires en nombre (22 %), même s'ils représentaient près de la moitié des financements de l'État⁶⁷. Dans le cadre de la démarche « Action publique 2022 », le Gouvernement s'était engagé à conclure des contrats d'objectifs et de moyens (COM), dotés d'objectifs prioritaires et arrêtant une trajectoire de moyens garantis associée à des efforts de productivité. Cette démarche n'a cependant été mise en œuvre que pour deux établissements (Météo France et Business France) avant 2020 et par quelques nouveaux COM depuis cette date (AEFE, France Médias Monde). Dès lors que des engagements sur les moyens ont pour contrepartie des engagements en termes d'efficacité et de qualité, cette démarche devrait être reprise et étendue, en commençant par les opérateurs bénéficiant des financements les plus importants.

Par ailleurs, les différents leviers de financement des opérateurs doivent être clairement définis et intégrés à la maîtrise des dépenses. La majorité des opérateurs, en plus des subventions pour charges de service public (SCSP) versées depuis le budget général de l'État, disposent en effet d'autres ressources, taxes affectées ou redevances perçues sur les usagers, qui doivent être pleinement prises en compte dans le dialogue de gestion et dans les contrats conclus avec l'État.

⁶⁷ Les universités et la plupart des autres établissements d'enseignement supérieur bénéficient de contrats spécifiques limités à quelques sujets et comportant des financements additionnels.

Les taxes affectées représentaient ainsi 17 % des ressources des opérateurs en 2019, soit 8,6 Md€. Or, comme l'a relevé le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), « *il n'y a aucune raison pour que l'évolution du rendement d'une taxe affectée corresponde à l'évolution des besoins d'un organisme* »⁶⁸. La réforme organique du 28 décembre 2021 a durci le régime des taxes affectées en proscrivant, à compter de 2025, l'affectation directe à une structure tierce hors sécurité sociale et collectivités territoriales, d'une imposition qui ne serait pas en rapport direct avec les missions de service public exercées par cette dernière⁶⁹. Cette avancée pourra être complétée par des mécanismes garantissant que le niveau et l'évolution des taxes affectées restantes est bien en rapport avec les coûts effectivement constatés.

Enfin, il convient d'intégrer davantage le levier tarifaire pour développer la qualité de la dépense en lien avec son coût réel.

Les tarifs pratiqués par les opérateurs représentent une part de leurs ressources – et une fraction du coût de leurs prestations – très variables d'un secteur à l'autre, sans toutefois être régulièrement adossés aux coûts de revient réels, conduisant à reporter la différence sur l'ensemble des contribuables et non sur les seuls bénéficiaires du service. Un tel écart peut être parfaitement légitime, mais il n'est pas certain qu'il le soit systématiquement. Des tarifs différenciés, notamment sociaux, peuvent être justifiés pour lutter contre les inégalités d'accès à certains services (transport ou cantines scolaires notamment). La part revenant aux usagers peut croître dans d'autres cas.

Dès lors, le levier tarifaire devrait être davantage mobilisé, tant par les opérateurs que les collectivités territoriales afin de rendre plus transparentes et plus explicites les contributions respectives de l'utilisateur de certains services et du contribuable local ou national⁷⁰. En matière de transport, les juridictions financières ont relevé que les coûts du transport express régional (TER) « *sont couverts à 88 % par des subventions publiques, les clients n'en payant que 12 %, soit 1 Md€ sur un total de*

⁶⁸ *Rapports du Conseil des prélèvements obligatoires de 2013 et 2018 sur la fiscalité affectée.*

⁶⁹ Dans son rapport sur *Le budget de l'État en 2022*, la Cour, s'appuyant sur ce nouveau régime, a critiqué l'affectation directe d'une fraction de TVA aux organismes publics à hauteur de 3,6 Md€, qui correspond exactement à la configuration interdite à compter de 2025 et sur laquelle il sera nécessaire de revenir à court terme.

⁷⁰ Cour des comptes, *Les scénarios de financement des collectivités territoriales* (octobre 2022).

8,5 Md€ [en 2017] »⁷¹. Au-delà des opérateurs de l'état, c'est également le cas des prestations de service public rendues par les collectivités : ainsi, pour la restauration collective gérée par les communes, la participation de l'utilisateur ne représente que 23 % du coût du repas (1,69 €), laissant plus des trois quarts de ce dernier financés par le contribuable⁷². Cette question, il est vrai, renvoie à des enjeux d'une grande sensibilité politique, par exemple pour ce qui concerne les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur⁷³. Il est d'autant plus nécessaire qu'elle soit examinée au vu d'analyses incontestables des coûts, ce qui est loin d'être le cas comme il est exposé ci-dessous dans le cas des universités.

II - Placer la qualité au cœur des revues de dépenses, à toutes les étapes du processus de décision

La Cour des comptes a déjà fréquemment appelé à améliorer la qualité de la dépense publique, par exemple dans son rapport de juin 2021 établi à la demande du Premier ministre *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, dans lequel elle soulignait l'urgence de « réformes clés pour infléchir le rythme et améliorer la qualité de la dépense publique ».

À l'inverse d'autres principes qui structurent l'analyse des finances publiques, comme le principe d'égalité devant les charges publiques ou le principe de sincérité budgétaire, la « qualité » de la dépense publique ne renvoie pas à une définition en droit. Le mot « qualité » ne figure pas dans la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (qui emploie les termes de performance ou d'efficacité), pas plus que dans le corpus européen consacré à la matière budgétaire. Elle ne renvoie pas non plus à une norme internationale, comptable ou même de *soft law*, bien que le terme « qualité » soit fréquemment utilisé dans les communications budgétaires et fiscales des organisations internationales (OCDE, Fonds monétaire international, Commission européenne).

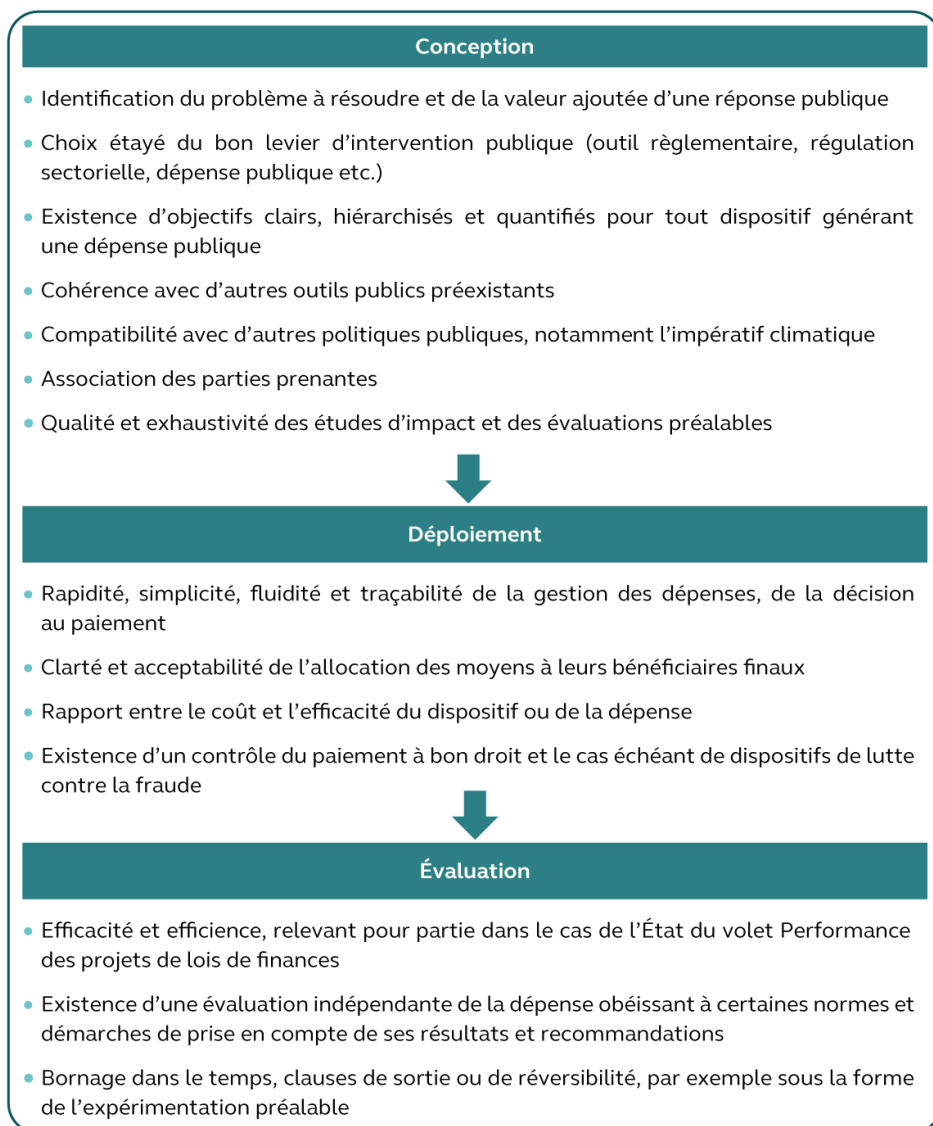
⁷¹ Cour des comptes, *Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence* (octobre 2019).

⁷² Cour des comptes, *Rapport public annuel 2020*, « tome I – Les services communaux de la restauration collective », février 2020.

⁷³ Cour des comptes, *Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur* (novembre 2018).

Le présent chapitre, sans prétention exhaustive, range sous le terme générique de « qualité » un ensemble de caractéristiques qui peuvent être auditées et faire l'objet d'une appréciation objective. Elles se rattachent aux trois étapes successives que sont la conception (A), le déploiement (B) et l'évaluation (C) des dispositifs et dépenses publics :

Schéma n° 1 : les exigences de qualité de la dépense



Source : Cour des comptes

Ces caractéristiques ne se déclinent pas de la même manière pour toutes les catégories et tous les secteurs de dépense (par exemple, les dépenses engagées au titre de la diplomatie nationale ne relèvent pas des mêmes registres de valeur ajoutée ou d'utilité que les dépenses d'intervention économique).

La production des informations auditables destinées à apprécier chacune de ces caractéristiques fait, pour partie, déjà l'objet de prescriptions. C'est le cas notamment de la plupart des caractéristiques attachées à la phase de conception, qui doivent obligatoirement figurer dans les études d'impact qui accompagnent les projets législatifs depuis 2009. C'est également le cas des objectifs et des indicateurs d'efficacité et d'efficience de la dépense, qui structurent les projets et rapports annuels de performance du budget de l'État depuis 2006. Mais, outre qu'elles ne concernent pas les autres administrations et opérateurs publics, ces prescriptions sont mal appliquées et n'ont d'évidence pas joué leur rôle de filtre en regard de la progression des dépenses de l'État. L'enjeu consiste dès lors à leur redonner sens et portée, en marquant une nette rupture avec l'usage qui en est fait depuis quinze ans.

La suite du présent II est structurée autour des trois étapes évoquées ci-dessus (conception, déploiement, évaluation), les critères de qualité proposés à chaque étape étant illustrés par des exemples tirés des travaux récents des juridictions financières.

A - La conception des dispositifs de dépense, de la démonstration de leur utilité à leur évaluation préalable

Utilité, valeur ajoutée, cohérence, clarté des objectifs, etc. Les critères de qualité attachés à la conception des dispositifs de dépense sont d'autant moins difficiles à énoncer qu'ils sont fréquemment rappelés par les recommandations des organisations internationales ou les contributions académiques relatives aux *spending reviews*⁷⁴. Dans le cas des dispositifs de l'État, ce sont ces critères qui structurent les études d'impact et les évaluations préalables. Malgré cela, des exemples récents témoignent de dispositifs de dépenses, sinon inutiles, du moins mal ciblés ou à faible valeur ajoutée. Cette question de l'utilité ne se pose pas uniquement pour les dépenses nouvelles au moment de leur création : bien des dispositifs ont vu leur utilité ou leur valeur ajoutée décroître avec le temps.

⁷⁴ Entre autres nombreux exemples : Fonds monétaire international, *How to Design and Institutionalize Spending Reviews*, (avril 2022) et OCDE, *Good Practices for Performance Budgeting* (mai 2019).

Par ailleurs, eu égard à la grande variété des dispositifs et des dépenses déjà mis en œuvre, la cohérence et l'articulation avec les compétences et dispositifs des autres administrations publiques, en particulier les collectivités territoriales, et l'association des parties prenantes sont loin d'être systématiquement vérifiées, de même que la compatibilité des initiatives avec les engagements internationaux de la France, une mention spécifique devant être faite ici de l'enjeu climatique.

1 - Mieux étayer l'utilité et la valeur ajoutée des interventions publiques

La démonstration de l'utilité ou de la valeur ajoutée de la dépense publique est une condition préalable : l'enjeu, ici, est tout autant d'identifier précisément quel est l'objectif recherché que de s'assurer de l'absence d'alternative efficace au sein même de la société civile ou des secteurs économiques, et d'étayer le fait que cette dépense est plus pertinente que l'outil réglementaire. Le plus souvent, les réponses à ces questions préalables ne sont pas univoques : une dépense peut être utile ou même nécessaire pour une partie de ses bénéficiaires et superfétatoire pour d'autres, donnant lieu dans ce cas à des effets d'aubaine - ce qui revient à rappeler que le juste ciblage des dépenses constitue une étape critique dans le cycle de la dépense publique.

a) Objectiver la nécessité d'une intervention publique.

Pour conforter la nécessité de créer un nouveau dispositif d'intervention, au moins quatre questions doivent trouver une réponse :

- Quel est précisément le problème que l'on cherche à résoudre ?
- Une intervention publique est-elle pertinente ou le marché peut-il à terme résorber ce problème ?
- Cette intervention doit-elle être normative ou économique ?
- Les avantages attendus d'une intervention budgétaire sont-ils supérieurs à son coût ?

C'est en partie le cheminement retenu par le secrétariat général du Gouvernement dans le modèle interministériel d'étude d'impact⁷⁵ (cf. *infra*).

Plusieurs approches quantitatives ont été déployées pour objectiver les réponses à ces questions. Ces différentes méthodes sont complémentaires et permettent de mesurer la valeur ajoutée d'une dépense publique nouvelle par rapport au *statu quo*. Elles sont tout aussi pertinentes pour évaluer l'utilité des dépenses existantes et s'assurer de leur correct ciblage.

En matière d'aides d'État, la Commission européenne a fait de l'effet incitatif une condition de la mise en place d'une aide publique. Cette condition suppose de s'assurer qu'une aide modifie effectivement le comportement de l'entreprise bénéficiaire, en apportant une démonstration contrefactuelle (c'est-à-dire en cherchant à définir ce qu'aurait fait l'entreprise sans l'aide). Cette méthode revient en pratique à prévenir un simple effet d'aubaine. En revanche, cette règle ne trouve pas à s'appliquer pour des dispositifs ouverts à toutes les entreprises, et notamment les dépenses fiscales. L'effet incitatif de tels dispositifs ne peut être étayé qu'à l'occasion d'une évaluation *ex post*.

Les modèles d'analyse coûts bénéfices (ACB), ou analyse coûts avantages (ACA), appliqués à l'action publique, permettent de comparer les coûts d'une mesure et les bénéfices que l'on en retire. Si ces bénéfices sont supérieurs aux coûts, la mesure est « rentable » et donc justifiée. Ces modèles ont été promus de manière constante par la Commission européenne, notamment pour justifier la mise en place par les États membres de projets d'infrastructure financés par des fonds européens d'un coût supérieur à 50 M€. Depuis le cadre financier pluriannuel 2014-2020, les règles pour la conduite d'ACB ont été formalisées et sont obligatoires pour l'ensemble des bénéficiaires des fonds de cohésion⁷⁶.

En France, depuis 2013⁷⁷, les projets d'investissements supérieurs à 20 M€ doivent faire l'objet d'une évaluation socioéconomique par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), qui rend un avis au Premier ministre. Cette procédure pourrait utilement être étendue aux dispositifs d'intervention.

⁷⁵ Secrétariat général du Gouvernement, *Memento pratique : comment rédiger une étude d'impact*. Les trois premières rubriques des études d'impact sont « nécessité de légiférer » ; « objectifs poursuivis » ; « options envisagées en dehors de l'intervention d'une règle de droit nouvelle ».

⁷⁶ Commission européenne, *Guide to cost-benefit analysis of investment projects* (décembre 2014).

⁷⁷ Le dispositif a été instauré à l'occasion de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

b) De nombreux exemples d'un ciblage insuffisant

Les exemples de dépenses publiques souffrant d'un défaut d'utilité manifeste ne sont pas si nombreux et le plus souvent, la question opérationnelle qui se pose est plutôt celle de leur ciblage. Les travaux des juridictions financières donnent de nombreux exemples de dispositifs dont l'utilité est avérée, mais qui peuvent donner lieu à d'importants effets d'aubaine. Les dispositifs conçus dans l'urgence, notamment à des fins contracycliques, sont particulièrement exposés à ce risque.

C'est ce qu'a constaté la Cour en matière de rénovation énergétique des bâtiments, qui mobilise plus de 7 Md€ par an auxquels s'est ajouté l'engagement supplémentaire de 6,3 Md€ sur les deux années 2021 et 2022 au titre du plan de relance. Dans son audit flash de septembre 2021 sur MaPrimeRénov'⁷⁸, la juridiction a noté le succès quantitatif du dispositif, avec près de 300 000 dossiers validés en un an, mais a relevé que *« MaPrimeRénov' répond à des travaux simples et souvent uniques, tels que le changement de chauffage ou l'isolation de fenêtres, ce qui ne favorise pas le bouquet de travaux complémentaires qui permettrait souvent d'éliminer les passoires thermiques (logements en étiquettes F et G). Aucun gain de consommation énergétique minimal n'est requis. »*. Dans un référé de juillet 2022⁷⁹, quelques mois plus tard, la Cour réitérait son observation d'un ciblage inadapté, orienté sur la massification de la politique de rénovation et non sur la performance énergétique : *« De ce point de vue, les objectifs ambitieux de la politique de rénovation énergétique des bâtiments se traduisent par des résultats limités en termes de performance énergétique, dont on peut craindre qu'ils entraînent de nouvelles dépenses à l'avenir, et par voie de conséquence des appels à de nouvelles aides publiques pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques de la France. Plus généralement, la définition des cibles comme la mesure des résultats de la politique de rénovation énergétique s'expriment le plus souvent par le nombre de logements rénovés et les dépenses publiques consenties, plutôt que par les quantités d'énergie économisée et d'émissions de gaz à effet de serre évitées, dont l'évaluation est insuffisante ou inexistante. »*.

⁷⁸ Cour des comptes, *Premiers enseignements du dispositif MaPrimeRénov'*, audit flash (septembre 2021).

⁷⁹ Cour des comptes, *La rénovation énergétique des bâtiments*, référé (juillet 2022).

Le soutien à l'apprentissage, qui constitue l'une des dépenses les plus dynamiques du budget de l'État depuis quatre ans, offre un autre exemple de ciblage trop large. Dans ses travaux sur le système de formation professionnelle et d'alternance⁸⁰, la Cour a critiqué l'absence de ciblage coûteuse de l'aide exceptionnelle à l'embauche d'apprentis mise en place pendant la crise sanitaire et prolongée jusqu'à la fin de l'année 2022 : contrairement à l'aide unique mise en place au 1^{er} janvier 2019, l'aide exceptionnelle décidée en 2020, d'un montant de 5 000 € pour les apprentis mineurs et de 8 000 € pour les autres, a été attribuée sans considération du niveau de diplôme préparé, ni de la taille de l'entreprise accueillant l'apprenti. Ainsi, le développement de l'apprentissage, avec des entrées passant de 305 271 en 2017 à 837 029 en 2022, a été principalement porté par les niveaux de diplôme élevés, pour lesquels la valeur ajoutée de l'apprentissage en termes d'insertion dans l'emploi est beaucoup plus faible. La reconfiguration de l'aide au 1^{er} janvier 2023 n'a pas remédié à cette insuffisance de ciblage.

c) Fixer des objectifs de résultat clairs, hiérarchisés et chiffrés

L'affichage d'objectifs et de cibles quantitatives en regard des dépenses programmées est devenue courante, à tous les niveaux d'administration publique. Il s'agit là d'un incontestable progrès, mais outre qu'il n'est pas encore systématique, il n'empêche pas que de nombreux dispositifs se voient assigné une multiplicité d'objectifs non hiérarchisés, au risque de rendre impossible la mesure de leur efficacité.

Dans son audit flash de mars 2023⁸¹ portant sur le plan en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée sur les exercices 2021 et 2022, la Cour ainsi souligné l'absence d'objectif de retour à l'emploi spécifiquement assigné au plan déployé par Pôle emploi, alors que des moyens supplémentaires importants ont été mis à la disposition de l'opérateur : 700 emplois et une enveloppe de 400 M€ pour financer des dépenses de fonctionnement et d'intervention (dont seulement un tiers a finalement été consommé). L'absence d'objectifs clairs au lancement d'une politique peut perdurer pendant plusieurs années si aucune action volontariste n'est entreprise. Dans son rapport de mars 2023 sur la pédopsychiatrie⁸², la Cour a ainsi relevé que le ministère de la santé avait

⁸⁰ Cour des comptes, *La formation en alternance* (juin 2022) et actualisation avec la note d'exécution budgétaire pour 2022 de la mission « Travail et emploi ».

⁸¹ Cour des comptes, *Le plan en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée*, audit flash (mars 2023).

⁸² Cour des comptes, *La pédopsychiatrie* (mars 2023).

essayé de renforcer l'accès à l'offre de soins psychiques infanto-juvéniles dès 2018, notamment avec l'adoption d'une feuille de route sur la santé mentale, mais que cette dernière n'avait pas fixé d'objectifs clairs, ni quantitatifs ni qualitatifs, qu'elle n'avait pas inscrit ses mesures dans un calendrier précis et ne s'était pas dotée d'indicateurs d'évaluation des soins de pédopsychiatrie.

Dans de nombreux cas, un même dispositif de dépenses poursuit plusieurs objectifs. Il importe alors que ceux-ci soient clairement explicités et hiérarchisés. C'est le cas par exemple de la dotation globale de fonctionnement (26,9 Md€ en 2023), qui a deux grandes finalités et composantes : contribuer au financement des dépenses des collectivités territoriales, par l'attribution d'une dotation forfaitaire par habitant ; réduire les inégalités de situation que connaissent les collectivités, par l'attribution de dotations de péréquation aux collectivités considérées comme défavorisées au regard de leurs bases d'impôts locaux et des besoins en services publics de leur population. Entre 2013 et 2017, une priorité affirmée a été donnée au second objectif : le montant total de la DGF a été réduit (- 10,5 Md€, soit une diminution d'un quart du montant de 2012), en faisant porter cette diminution sur la dotation forfaitaire tandis que le montant des dotations de péréquation a augmenté. Cette hiérarchisation en faveur de la réduction des inégalités de situation entre collectivités a favorisé la réalisation d'économies sur les dépenses locales, tout en améliorant la capacité des collectivités défavorisées à financer des services publics. À partir de 2018, cette hiérarchisation a été moins affirmée⁸³. La DGF reste aujourd'hui un outil jugé peu lisible par ses bénéficiaires directs. La difficulté à réformer cette dotation s'explique en partie par le fait qu'elle poursuit des objectifs qui n'ont pas été suffisamment hiérarchisés et donc qui sont jugés peu clairs ou peu satisfaisants par un nombre important de collectivités⁸⁴.

⁸³ Jusqu'en 2022, le montant global de la DGF a stagné et l'effort financier en faveur de la péréquation, par réduction de la dotation forfaitaire, a connu des augmentations annuelles plus modérées ; en 2023, l'augmentation des dotations de péréquation est financée par celle de la DGF globale, sans réduction de la dotation forfaitaire.

⁸⁴ Dans son rapport d'octobre 2022 sur *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*, la Cour avait examiné plusieurs scénarios d'évolution du système de financement des collectivités locales à partir de trois critères : la territorialisation des ressources et la capacité des collectivités d'agir sur celles-ci, la solidarité pour réduire les inégalités et l'équilibre des finances locales et nationales. La Cour soulignait la nécessité pour les décideurs politiques de hiérarchiser ces trois critères avant toute réforme d'ampleur du système de financement, et notamment des dotations aux collectivités.

Autre limite constatée de manière récurrente : les objectifs correspondent souvent à des cibles quantitatives (en nombre de bénéficiaires, en euros dépensés, en réalisations) associées au volume de la dépense, et non à des cibles d'impact socio-économique. Il conviendrait pourtant de privilégier les objectifs de résultats, correspondant à la finalité de la dépense (la transformation écologique, le retour à l'emploi, l'amélioration de la santé psychique et mentale, etc.) et non à des jalons administratifs qui correspondent en fait à des indicateurs d'activité.

Enfin, certains dispositifs poursuivent en réalité des objectifs différents de ceux qui leur sont officiellement assignés. Ce cas est illustré par le chèque énergie. Dans le rapport réalisé à la demande du Parlement sur ce dispositif⁸⁵, publié en février 2022, la Cour a signalé que ce chèque avait été créé pour réduire la précarité énergétique, mais qu'il était distribué trop largement avec des montants trop faibles pour être efficace. Depuis, le montant et le nombre de bénéficiaires ont augmenté en réponse à la hausse du prix de l'énergie, si bien que le véritable objectif du dispositif est devenu le soutien au pouvoir d'achat, et non la lutte contre la précarité énergétique.

La fixation d'objectifs clairs est un préalable indispensable au bon calibrage des moyens financiers qui seront nécessaires pour les atteindre. L'efficacité des dispositifs ne s'apprécie pas seulement *ex post* sous l'angle des résultats obtenus au regard des coûts mais doit faire l'objet, dès la phase de conception de la dépense, d'une appréciation des moyens les plus économes à déployer, par exemple dans les cas où le choix est ouvert entre obligation réglementaire, incitation fiscale, prêt bonifié ou subvention.

L'OCDE a ainsi souligné à de nombreuses reprises l'intérêt des approches « *value for money* », qui recherchent le meilleur rapport qualité-prix des services publics comme des politiques publiques. Elles supposent notamment de fixer des objectifs vérifiables et mesurables pour chaque dispositif avant sa mise en place. Au Royaume Uni, tout projet de réforme ne comportant pas d'objectifs vérifiables et mesurables doit, selon le Trésor britannique, être abandonné, faute de pouvoir en anticiper l'efficacité attendue. Ces recommandations et exemples, largement connus, ont déjà été mis en avant par la Cour des comptes dans son rapport de novembre 2020 en vue d'une réforme du cadre de gouvernance des finances publiques⁸⁶.

⁸⁵ Cour des comptes, *Le chèque énergie*, communication à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale (février 2022).

⁸⁶ Cour des comptes, *Pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance des finances publiques*, novembre 2020.

2 - La cohérence avec les dispositifs existants et les interventions des autres administrations publiques, notamment les collectivités territoriales

En affirmant que l'organisation de la République est décentralisée et que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* », la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, à travers ce principe de subsidiarité déjà promu à l'échelle européenne par le traité de Maastricht en 1992, espérait régir de manière rationnelle l'ordonnancement des compétences et des dépenses respectives de l'État et des collectivités territoriales.

Cet espoir ne s'est pas traduit dans les faits. Sans qu'il soit besoin de rappeler ici les nombreux travaux et rapports de toutes origines qui ont étayé ce constat, à commencer par le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes, les interventions de l'État et des collectivités demeurent intriquées, au risque d'incohérences et de doublons.

En matière sociale, le rapport public annuel 2023 précité montre que les quelque 78 Md€ relevant de politiques décentralisées n'obéissent pas à un partage clair des compétences, avec dans certains cas une dissociation décideur / financeur préjudiciable à la maîtrise des dépenses. C'est le cas avec l'AAH depuis 2005, et depuis quelques années avec le RSA dans les territoires dans lesquels l'État a repris le financement de l'allocation en laissant aux départements la conduite des actions d'insertion qui déterminent la logique des « droits et devoirs » prévus par la loi.

La question de la cohérence des interventions est aussi posée en matière d'intervention économique, les actions de l'État et des collectivités territoriales dans ce domaine apparaissant particulièrement peu coordonnées depuis une dizaine d'années. Dans le chapitre du rapport public annuel 2023 consacré aux compétences des collectivités en matière de développement économique, la Cour a évalué à 8,5 Md€ le montant moyen annuel de leurs dépenses entre 2014 et 2020. Celles-ci interviennent dans un cadre institutionnel peu clair, dans lequel de nombreux acteurs déploient des dispositifs en ordre dispersé. En 2022, 2 100 dispositifs de soutien des entreprises ont été dénombrés. L'émiettement de ces aides, l'insuffisance des indicateurs et des données collectées, ainsi que le faible nombre d'évaluations conduites sur leur efficacité ne permettent pas d'apprécier leur efficacité.

Ce foisonnement de dispositifs nourrit par ailleurs le risque d'initiatives inutiles. Ainsi, le fonds de fonds de relance État-régions (FFRER), créé en 2021 et géré par Bpifrance Investissement, devait permettre à l'État d'investir aux côtés des régions dans des fonds régionaux ou interrégionaux de capital-développement ou de transmission à majorité privée. En 2021, l'État a souscrit 250 000 parts du FFRER pour un montant total de 250 M€. Le premier appel de fonds a bénéficié de 15 M€ en 2021, puis de 13 M€ en 2022. Ces sommes ont permis à Bpifrance Investissement de souscrire pour 22 M€ au sein de trois fonds régionaux. En 2023, 29 M€ d'appels de fonds sont prévus, ce qui porterait le total des engagements de l'État à 57 M€, soit, en trois ans, seulement 23 % du montant prévu. Dans son analyse de l'exécution du budget de l'État en 2022, la Cour a estimé que le déploiement du FFRER était d'autant plus préoccupant que le jalon n° 77 du plan national de relance et de résilience (PNRR), qui conditionne le versement de 12,7 Md€ à la France, prévoyait le versement des 250 M€ prévus dès 2022, objectif non atteint et manifestement compromis pour les années ultérieures.

Cet échec révèle une insuffisante concertation préalable entre l'État et les régions sur l'articulation des dispositifs de soutien au développement économique. Ainsi, le conseil économique État - régions, créé en 2019, ne s'est réuni qu'occasionnellement et n'a pas débattu des projets du plan de relance, alors qu'une étape de concertation aurait été nécessaire, notamment pour le FFRER.

La sous-exécution de ce type de dispositif est également problématique d'un point de vue budgétaire car les crédits non utilisés en cours d'année sont quasi systématiquement redéployés au profit d'autres dispositifs plus dynamiques, et non vers une réduction du déficit comme en témoigne le niveau élevé des reports constatés sur le budget de l'État au cours des deux dernières années. Ils ont donc un effet inflationniste sur la dépense publique⁸⁷.

⁸⁷ Autre exemple : le Fonds de transition des entreprises en difficulté, créé dans le contexte de sortie de la crise pandémique en juin 2021, a été doté de 3 Md€. Aucun décaissement n'a eu lieu en 2021, et en 2022, le fonds n'a consenti que deux prêts à hauteur de 78 M€. Faute d'engagement et en raison de la fin du régime dérogatoire en matière d'aides d'État, ce fonds a été clôturé le 30 juin 2022. Au total, ce sont donc 4,3 % des crédits seulement qui ont été consommés sur l'enveloppe disponible. Celle-ci a été en partie redéployée et nourrit les reports opérés de 2022 sur 2023 (cf. rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2022).

3 - La prise en compte de l'impératif climatique et environnemental

La prise en compte de l'impératif climatique relève de la question plus générale de la cohérence des objectifs et des interventions en dépense, mais, de par son caractère systémique et de long terme, elle mérite une attention particulière. Parce qu'elle remet en cause des pans entiers de la dépense publique à vocation économique, industrielle ou sociale, la montée en puissance des politiques environnementales suscite des tensions largement irrésolues, dont les quinze dernières années ont montré la gravité.

Par la signature de l'Accord de Paris, la France s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans le but de limiter à 2 °C le réchauffement planétaire au cours du siècle présent, l'un des leviers étant la réduction drastique du recours aux énergies fossiles. Afin de réduire le poids de ses dépenses « brunes » par rapport aux dépenses « vertes », l'État a d'abord engagé la catégorisation des dépenses du budget général au regard de la taxonomie européenne. Depuis l'automne 2020, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé aux projets de loi de finances, couramment dénommé « budget vert », présente ainsi une cotation environnementale des blocs de dépense.

Cet exercice prometteur reste cependant incomplet. En effet, seules 10 % des dépenses sont cotées comme ayant un impact sur l'environnement, qu'il soit « favorable », « défavorable » ou « mixte », les trois quarts étant « neutre » et un cinquième « non coté ».

D'importants efforts demeurent donc nécessaires. Ainsi, parmi les dépenses fiscales, qui sont presque toutes cotées, seules 25 % sont supposées avoir un impact effectif sur l'environnement. De même, l'exercice du « budget vert » n'a encore permis, ni d'infléchir significativement le poids des dépenses « brunes » existantes, ni d'éviter la mise en place en 2022, en pleine crise énergétique, de dispositifs contradictoires avec l'Accord de Paris, comme la « remise carburants » évaluée à 7,9 Md€ ou le bouclier tarifaire sur le gaz, évalué à 9,4 Md€ sur les trois années 2021-2023. Néanmoins ce budget vert constitue une avancée importante, et servira de support, en préparation du projet de loi de finances pour 2024, à une discussion entre le ministère du budget et les ministères sectoriels sur le poids des dépenses « brunes ».

Pour les dépenses existantes, l'exercice des revues de dépenses offre l'opportunité d'une avancée importante sur le plan climatique. Ces revues devraient s'appuyer sur le « budget vert », ainsi que sur les feuilles de route élaborées par le secrétariat général à la planification écologique, pour faire de l'impératif climatique un crible systématique de la qualité de la dépense

et dessiner une trajectoire volontariste de réduction du poids des dépenses brunes. Pour les dépenses nouvelles, il pourrait être envisagé de prévoir dans les études d'impact des projets les plus importants une estimation du coût climatique de la mesure (exprimé en émission de gaz à effet de serre) et, le cas échéant, du coût de mesures alternatives pour atteindre le même objectif mais ayant un impact climatique plus réduit.

En plus de la diminution du poids des dépenses « brunes », les revues de dépense, en intégrant l'impératif climatique, devraient aussi tracer la voie d'une évaluation des coûts – et plus rarement des économies – que subiront certains services et investissements avec un climat plus chaud et plus instable.

4 - Associer davantage les parties prenantes à la conception des politiques publiques

Avec une dépense publique qui a représenté 58 % de la richesse nationale en 2022, et au regard de l'insatisfaction grandissante vis-à-vis de la qualité des services publics, l'association étroite des parties prenantes à la conception de la dépense est un gage de sa qualité.

a) Passer d'une logique de consultation obligatoire à une plus grande implication des parties prenantes

Dans son rapport public pour l'année 2011 *Consulter autrement, participer effectivement*, le Conseil d'État rappelait les quatre formes traditionnelles de consultation menées par les pouvoirs publics lors de l'élaboration d'un dispositif public : l'information, la demande d'avis, la concertation et la négociation.

De nombreuses dispositions législatives ou réglementaires prévoient la consultation de commissions et d'instances en amont de la création d'un dispositif. En annexe au projet de loi de finances, un « jaune budgétaire » retrace la liste de ces instances et leur budget, signe de leur intégration au processus de la dépense. Ces consultations obligatoires n'aboutissent qu'exceptionnellement à ce que les avis émis modifient les projets soumis. Dans son rapport précédemment cité, le Conseil d'État proposait de généraliser les concertations ouvertes précoces, intervenant le plus en amont possible de la décision, pour alléger au maximum les consultations d'aval des organismes, souvent formelles et de faible portée.

La notion de parties prenantes mérite également un examen particulier, afin de recueillir la pluralité des avis et d'établir un dialogue en amont de l'élaboration du dispositif, et non sur un projet finalisé. La Commission européenne, par exemple, a codifié depuis de nombreuses années l'association des parties prenantes à l'élaboration de la législation

européenne, notamment *via* son programme visant à améliorer la réglementation. Les livres blancs de la Commission, contenant les propositions d'action de l'Union dans un domaine spécifique, prennent ainsi la suite des livres verts publiés dans le cadre d'un processus de consultation au niveau européen.

En France, la réforme des postes et télécommunications, engagée en 1988, est identifiée comme le point de départ d'un élargissement et d'une diversification des modalités de concertation. De nombreuses initiatives ont été menées depuis, procédant du même objectif, sous diverses appellations (« Grenelle », « Assises », « États Généraux »). Ces concertations, qui concernent un volume limité des textes législatifs et réglementaires, sont encore éloignées de pratiques plus abouties de prise en compte des avis des parties prenantes dans d'autres pays ou recommandées par les institutions internationales. Depuis 2010, la Cour et les chambres régionales des comptes ont formulé 26 recommandations visant à améliorer l'association des parties prenantes. À date, une seule a été mise en œuvre⁸⁸.

Les parties prenantes : un concept issu de la gouvernance d'entreprise

Le concept de « parties prenantes » est issu de la littérature américaine, qui vise à élargir la gouvernance d'entreprises pour ne pas limiter les décisions des dirigeants à la prise en compte des seuls actionnaires (*stockholders*), mais à l'ouvrir également à d'autres groupes ayant des relations avec l'entreprise ou confrontés à des enjeux en lien avec celle-ci (*stakeholders*). Ces réflexions ont été engagées dès les années 1930 mais le terme de « stakeholders » est apparu dans les années 1960 et a été popularisé dans les années 80. Ce néologisme a été traduit en français par la notion de « parties prenantes ».

Il se déploie désormais sous le vocable de la responsabilité sociale de l'entreprise et les parties prenantes les plus souvent prises en comptes sont les actionnaires, les employés, les clients, l'environnement, la « société » ou la « communauté » mais peuvent aussi englober les fournisseurs, les générations futures, etc.

⁸⁸ D'après le suivi des recommandations des juridictions financières effectué en 2022. Sur ces 26 recommandations, 18 émanaient de rapports des CRTC et huit de la Cour des comptes. Elles portaient sur l'association des parties prenantes à la conception de dispositifs (le schéma national d'intervention par exemple) ; sur la conduite d'un dispositif ou d'un service public (les modalités d'exploitation de l'aéroport de Nîmes) ou encore sur l'évaluation de dispositifs terminés (l'évaluation des clauses conditionnelles du CPER de la région Alsace).

Cette réflexion s'est traduite par la modification de l'article 1833 du code civil à l'occasion de l'article 61 du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (PACTE), à la suite des recommandations issues du rapport Notat-Sénard (*L'entreprise, objet d'intérêt collectif*) remis au gouvernement le 9 mars 2018. À l'article 1833 originel (« *Toute société doit avoir un objet licite et être constituée dans l'intérêt commun des associés* ») a été ajoutée une phrase indiquant que « *La société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité.* »

b) Tester des modalités de consultation directe des citoyens

Plusieurs institutions ont essayé de développer en France des modalités de consultation directe des citoyens, avec des résultats encore marginaux.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) propose quatre modalités d'association des citoyens : le tirage au sort pour être associé à une formation de travail ; les pétitions, qui permettent de saisir le CESE à partir de 150 000 signatures ; les consultations en ligne ; les conventions citoyennes. Ces initiatives restent cantonnées au champ d'intervention du CESE.

L'Assemblée nationale offre la possibilité aux députés de mettre en place des consultations citoyennes, dont la première a été lancée du 2 au 16 février 2015 sur une proposition de loi relative à la fin de vie. Le site consacré à ces consultations en recense douze depuis sept ans⁸⁹, dont une seule est directement liée à une problématique budgétaire (les moyens des forces de sécurité). En application de l'article 83 de son règlement, l'Assemblée nationale a également mis en place une plateforme⁹⁰ permettant de recueillir les contributions du public à la procédure d'examen des projets législatifs, et notamment de déposer des observations sur les études d'impact. Les contributions sont ensuite transmises aux rapporteurs en charge de l'examen du projet de loi, qui pourront les présenter à l'ensemble des députés dans une annexe à leur rapport.

⁸⁹ Abstention et participation électorale ; Droits de diffusion audiovisuelle des manifestations sportives ; Les réserves ; Cannabis récréatif ; Identité numérique ; Réhabilitation de l'Étang de Berre ; Incendie d'un site industriel à Rouen ; Marin pêcheur : un métier d'avenir ? ; Les moyens des forces de sécurité ; Les contenus haineux ou injurieux en ligne sur Internet ; Lever les freins à la transition énergétique : oui, mais comment ? ; Faut-il mettre fin au changement d'heure ?

⁹⁰ <https://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/>.

Des pays européens ont testé des modalités plus directes d'association du public à l'élaboration des dispositifs. Ainsi en Grèce, les études d'impact sont proposées en *open data* sur une plateforme dédiée, qui permet aux contributeurs qui le souhaitent d'enrichir directement le texte proposé. En France, cette pratique n'a été généralisée que par la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui soumet à une consultation publique ouverte de deux à quatre mois les projets d'instruction fiscale.

S'agissant plus particulièrement des lois de finances, des efforts de communication ont été réalisés pour expliquer leur fonctionnement, ainsi que l'usage des impôts (grâce notamment à des sites tels que « À quoi servent mes impôts ? »). Un important travail de publication des documents budgétaires est réalisé sur le site performance.gouv.fr. En revanche, et contrairement aux pratiques locales de budget participatif, il n'existe pas de modalité de consultation publique en amont de l'élaboration de la loi de finances permettant d'allouer une partie du budget à des projets soutenus par des citoyens⁹¹.

Les formes de concertation préalable avec les parties prenantes et de consultation directe des citoyens sur les dispositifs de dépense méritent d'être développées. Il convient cependant de ne pas en méconnaître les nécessaires limitations au regard des prérogatives budgétaires des assemblées délibérantes, consubstantielles de la démocratie représentative au niveau national comme au niveau local. Enrichir ces formes de concertation et de consultation pourrait notamment exiger que les parties prenantes intègrent les contraintes de financement et d'équilibre budgétaire.

5 - Donner toute leur portée aux études d'impact préalables

Toutes les étapes évoquées ici au titre de la conception des dispositifs de dépense sont déjà prévues par les études d'impact et les évaluations préalables, qui doivent obligatoirement accompagner les projets de loi depuis 2009⁹². Mais outre que ces prescriptions, propres à l'État, ne s'appliquent pas à tous les dispositifs de dépense, il est manifeste que depuis douze ans, la pratique qui en est faite n'a pas enrayé la dynamique des dépenses, ni significativement contribué à leur qualité. Un

⁹¹ En 2023, le ministère des comptes publics a lancé une consultation intitulée *En avoir pour mes impôts*, qui prend la forme d'un questionnaire en ligne, permettant aux citoyens de donner leur avis sur les objectifs et les priorités de la dépense publique.

⁹² Les études d'impact sont obligatoires en France pour les projets de loi depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 15 avril 2009. Elles doivent retracer le cheminement par lequel la nécessité d'un dispositif s'est imposée, son calibrage et les consultations réalisées. Elles doivent aussi, en principe, évaluer les effets économiques et financiers sur les collectivités territoriales, les services administratifs, l'environnement, les départements d'outre-mer, l'égalité entre les femmes et les hommes et la vie des personnes en situation de handicap.

rôle plus affirmé de ces études d'impact, et notamment une contre-expertise indépendante de ces documents cruciaux, redonnerait une assise plus solide et une légitimité plus forte aux nouveaux dispositifs et aux dépenses qui leur sont attachées.

Dans son référé du 22 juin 2018 sur les études d'impact législatives dans les ministères sociaux, la Cour a formulé cinq recommandations, pouvant s'appliquer à toutes les études d'impact, en dehors du seul champ social. Celles-ci restent aujourd'hui d'actualité⁹³ et inspirent les présentes observations et recommandations.

a) Élargir le périmètre d'application des études d'impact

L'obligation d'accompagner les projets de loi d'une étude d'impact ne s'impose ni aux propositions de loi, ni aux amendements gouvernementaux déposés en cours de discussion parlementaire, ni aux projets d'ordonnance ou aux textes réglementaires.

Les projets de loi de finances font quant à eux l'objet de dispositions spécifiques inscrites aux articles 51 et 53 de la LOLF. Ils doivent être accompagnés d'études préalables⁹⁴ qui sont rédigées au niveau de chaque article et reprennent la trame des études d'impact⁹⁵. Ces études ne sont cependant obligatoires que pour certaines dispositions : les articles fiscaux, les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire et les dispositions qui relèvent du domaine facultatif des lois de finances. La justification au premier euro des dépenses présentée dans les projets et rapports de performance, quant à elle, ne fait pas l'objet de prescriptions de même nature que les études d'impact, même pour des mesures nouvelles, et peut être très inégale d'un programme budgétaire à l'autre.

⁹³ Recommandation n° 1 : assurer la traçabilité des différentes étapes de la préparation et de la prise de décision, en particulier des études d'impact législatives ;
Recommandation n° 2 : s'assurer que l'expérimentation a été envisagée parmi les options proposées dans le cadre des études d'impact législatives ;
Recommandation n° 3 : proposer au Gouvernement d'évaluer l'impact notamment budgétaire des amendements qu'il soutient, lorsque ceux-ci diffèrent des éléments constitutifs de l'étude d'impact et au plus tard dès l'adoption de la loi, de façon à mieux prévoir son financement et sa traduction dans les textes réglementaires ;
Recommandation n° 4 : faire figurer dans les études d'impact législatives, sauf exception justifiée, des objectifs chiffrés et des indicateurs qui serviront à l'évaluation ultérieure de la politique ;
Recommandation n° 5 : compléter les bases d'évaluation, en particulier les indicateurs figurant dans l'étude d'impact législative, en cas de changement substantiel dans l'économie du projet de loi.

⁹⁴ Ces dispositions sont prévues par les articles 51 et 53 de la loi organique relative aux lois de finances (Lof), modifiés par la loi organique du 15 avril 2009, puis par celle du 28 décembre 2021.

⁹⁵ Voir <https://www.budget.gouv.fr/documentation/fid-download/43165>.

S'agissant des projets de loi de financement de la sécurité sociale, l'obligation d'évaluation préalable ne porte également que sur certaines dispositions relevant du domaine facultatif de ces lois.

En conséquence, des dépenses parfois très importantes n'ont fait l'objet d'aucune étude impact préalable, même succincte. Cela a été le cas en novembre 2021 du plan France 2030 introduit dans le PLF pour 2022 par amendement du Gouvernement à hauteur de 34 Md€ ou du décret d'avance du 7 avril 2022 portant différentes mesures en réaction à la hausse des prix énergétiques et aux conséquences de la guerre en Ukraine, pour 5,3 Md€.

Il est constitutionnellement difficile de conditionner le droit d'amendement, gouvernemental ou parlementaire, à la production d'une évaluation préalable. Mais il pourrait opportunément relever de l'autodiscipline que le Gouvernement produise un chiffrage étayé de toute mesure proposée par amendement, au moins pour les dispositifs dépassant un certain seuil⁹⁶.

b) Renforcer l'évaluation des effets socioéconomiques attendus des nouveaux dispositifs

Les études d'impact accompagnant les projets législatifs traduisent une compétence ou une préoccupation très inégale de la part des administrations en matière de modélisation des effets sociaux et économiques des mesures envisagées⁹⁷.

À titre d'exemple, les effets socioéconomiques présentés dans l'étude d'impact du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, déposé à l'Assemblée nationale en février 2021, étaient peu documentés, notamment

⁹⁶ À titre de comparaison, le monopole des lois de finances et des lois de financement pour porter des mesures fiscales d'initiative gouvernementale ne procède pas d'une obligation constitutionnelle, mais d'une simple circulaire du Premier ministre en date du 4 juin 2010 qui a été globalement respectée depuis douze ans.

⁹⁷ Le recours à un appel d'offres pour la rédaction d'une étude d'impact dans le cadre du projet de loi d'orientation des mobilités témoigne d'une appropriation faible des enjeux de l'étude d'impact par l'administration concernée.

en termes d'emplois⁹⁸ ou de coûts pour les acteurs économiques privés et publics. Certaines affirmations de l'étude manquaient d'éléments permettant de les étayer, alors qu'ils étaient contredits par d'autres études émanant de la sphère gouvernementale⁹⁹. Dans certains cas, c'est le chiffrage du coût du dispositif lui-même qui est défaillant, notamment en matière de dépenses fiscales. La note d'analyse budgétaire pour 2022 consacrée à ces dernières, publiée en avril 2023, observe : « *Les prévisions du coût des dépenses fiscales sont fragiles et elles ont souvent sous-estimé leur dynamisme.* ».

Une évolution sur ce plan suppose une véritable professionnalisation des équipes en charge de préparer les études d'impact. Dans sa communication *Une approche méthodologique des coûts de la justice* de décembre 2018, la Cour des comptes a par exemple recommandé d'identifier au sein du ministère de la justice un service spécifiquement en charge de l'élaboration d'études transversales, de l'analyse de l'activité juridictionnelle et du suivi des études d'impact des projets de loi, en lien avec le secrétariat général et les autres directions ministérielles, et au niveau local, avec les cours d'appel.

c) Procéder à une contre-expertise indépendante des études d'impact

À partir des mêmes constats, le CESE, dans un rapport publié en 2019 sur les études d'impact¹⁰⁰, a formulé plusieurs recommandations

⁹⁸ L'étude d'impact indique ainsi : « *Les évaluations macroéconomiques de la transition énergétique et écologique montrent toutes un effet créateur net d'emplois des politiques bas carbone de l'ordre de plusieurs centaines de milliers d'emplois non délocalisables d'ici 2030. Durant la transition, des activités seront certes amenées à disparaître, comme les centrales à charbon ; d'autres secteurs devront se transformer, comme ceux de l'automobile, de la construction ou de l'agriculture intensive. Ces pertes seront toutefois plus que compensées par le dynamisme de création d'emplois directs dans de nouveaux secteurs de l'économie qui émergent (la rénovation des bâtiments, la production, stockage et distribution d'énergies renouvelables, le recyclage, la réparation etc.), d'emplois indirects (les fournisseurs des nouvelles activités) et d'emplois induits en raison de l'effet macroéconomique du surcroît d'activité des nouvelles filières. Le Gouvernement devra accompagner cette transition des emplois, en faisant évoluer la gouvernance du travail et en anticipant les futures évolutions pour planifier les formations à mettre en œuvre notamment.* ».

⁹⁹ France Stratégie, *L'action climatique : un enjeu macroéconomique* (novembre 2022). Il y est notamment indiqué que « *l'impact immédiat de la transition a ainsi toute chance d'être inflationniste* ».

¹⁰⁰ Conseil économique, social et environnemental, *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer*.

autour de trois axes (l'amélioration des études d'impact ; l'extension de leur champ d'application et le développement d'une culture de l'évaluation). Parmi les points de faiblesse soulignés par ce rapport figure le contrôle de la qualité des études d'impact, jugé insatisfaisant, conduisant le CESE à évoquer un rôle accru du Conseil d'État. Dans l'année suivant le vote de la loi organique du 15 avril 2019, ce dernier avait d'ailleurs émis un avis défavorable sur un projet de loi au motif d'une étude d'impact insuffisante¹⁰¹. Plus récemment, à l'occasion du dépôt du projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, constatant le caractère inégal et insuffisant de l'étude d'impact, il a demandé au Gouvernement de compléter l'étude avant le dépôt du projet de loi au Parlement¹⁰². Ni le Conseil d'État, ni le Conseil constitutionnel ne procèdent cependant à une vérification de la robustesse des projections économiques, financières, environnementales ou sociales des études d'impact.

Il serait donc nécessaire d'aller plus loin et de marquer une rupture audacieuse avec les pratiques actuelles en soumettant les études d'impact à une contre-expertise indépendante systématique, à l'instar de ce qui a été mis en place depuis 2012 pour les projets d'investissements dans lesquels le financement de l'État dépasse 100 M€¹⁰³.

Une telle procédure existe déjà dans plusieurs pays. C'est par exemple une des missions de l'OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*) aux États-Unis, rattaché à l'*Office of Management and Budget*, dont le champ d'intervention, très large, est orienté vers la transparence des informations publiques et la prise en compte du point de vue des usagers sur les services publics. De même, la Commission européenne s'appuie sur un organisme indépendant, le Comité d'examen de la réglementation, chargé de vérifier la qualité de chaque rapport d'analyse d'impact et d'émettre des avis sur ces documents. Le rôle du comité dépasse la seule phase d'élaboration législative, puisqu'il vérifie également les bilans et les évaluations importantes de la législation en vigueur, et émet des avis et des recommandations à leur sujet. En Allemagne, le président de la Cour des comptes fédérale (*Bundesrechnungshof*), qui exerce parallèlement les fonctions de commissaire fédéral pour la performance avec pour mission d'évaluer la

¹⁰¹ Voir colloque du Conseil d'État de 2009 (<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/le-role-du-conseil-d-etat-dans-la-mise-en-oeuvre-des-etudes-d-impact>)

¹⁰² <https://www.senat.fr/leg/pjl21-889-avis-ce.pdf>

¹⁰³ Depuis la LFI 2012, lorsque le financement de l'État dépasse 100 M€, le porteur de projet doit saisir le SGPI de façon à ce que ce dernier organise une contre-expertise indépendante du dossier d'évaluation et rende un avis sur le projet. La contre-expertise repose sur trois contre-experts en moyenne (selon la complexité et les enjeux du dossier). Ces contre-experts produisent ensemble un rapport unique.

bonne utilisation des deniers publics avant qu'ils ne soient engagés, peut intervenir de sa propre initiative sur les projets de loi pour lesquels il identifie un risque élevé au regard notamment des contrôles et enquêtes menées précédemment par la *Bundesrechnungshof*. Son avis doit être rendu public par le gouvernement, et en cas d'omission, le commissaire fédéral procède à la publication.

Ces trois configurations sont de nature « institutionnelle » au sens où la contre-expertise obligatoire procède d'un organisme public indépendant du Gouvernement mais relevant au sens large de l'État. C'est cette voie qu'illustre dans l'Union européenne le rôle croissant des institutions budgétaires indépendantes (IBI) prescrit par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012. Tel est le rôle joué en France par le Haut conseil des finances publiques (HCFP), dont les missions ont été étendues par la loi organique du 28 décembre 2021, sans aller néanmoins jusqu'à mettre en place la recommandation formulée par la Cour en 2020 de confier à ce dernier la responsabilité d'« examiner le réalisme de l'évaluation des mesures nouvelles les plus significatives »¹⁰⁴.

Une voie plus audacieuse consisterait à confier la contre-expertise du volet économique et social des études d'impact à des laboratoires académiques, sélectionnés ou labellisés sur la base de critères d'excellence et d'indépendance. Cette voie suppose que le nombre de laboratoires en capacité de produire ces contre-expertises indépendantes soit suffisant pour répondre au besoin, mais en concentrant dans un premier temps ce travail sur les projets les plus importants, la montée en charge de ce type de prestation est possible.

B - Améliorer le déploiement des dispositifs

L'autorisation de dépenser votée par les assemblées délibérantes ne préjuge pas des conditions concrètes dans lesquelles les interventions, aides ou subventions seront attribuées et versées à leurs bénéficiaires. Du point de vue de ces derniers, la qualité de la dépense est associée à la simplicité et à la rapidité des procédures, quand, du point de vue des administrations qui en sont en charge, ces exigences doivent être conciliées avec les règles de la gestion publique et la nécessité du contrôle.

¹⁰⁴ Cour des comptes, *Finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance* (novembre 2020).

À travers son travail de certification des comptes de la sécurité sociale, la Cour des comptes a l'occasion de se pencher entre autres sur la qualité de déploiement des prestations sociales. Elle a ainsi refusé de certifier les comptes 2022 de la branche famille (réseau des Caf) et de la Cnaf. En effet, le montant des erreurs non corrigées par les actions de contrôle interne est beaucoup trop élevé : 5,8 Md€ de versements indus mais aussi de prestations non versées à tort ont été constatés à la fin de 2022, qui ne seront jamais régularisés.

Cet exemple de dysfonctionnement systémique est particulièrement problématique, mais reste ponctuel. Il est difficile d'embrasser l'ensemble des qualités et des défauts des milliers de modalités de gestion différentes de la sphère publique, mais les paragraphes qui suivent cherchent à en identifier certains enjeux et tracer des voies d'amélioration, au regard des meilleures pratiques.

1 - Une demande sociale de simplicité et de rapidité, des progrès à accomplir en matière de traçabilité de la dépense

a) Des avancées notables en matière de simplification et de rapidité

Les administrations sont capables, lorsque cela est nécessaire, de dépenser vite. Tirant le bilan des dépenses engagées de 2020 à 2022 dans le cadre des réponses d'urgence à la crise pandémique, la Cour, dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* pour 2022¹⁰⁵ a noté que les aides relevant de cinq grands dispositifs (l'activité partielle, le fonds de solidarité en faveur des entreprises, le renforcement exceptionnel des participations de l'État, la compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements sociaux et l'achat de matériels sanitaires) avaient été rapidement mobilisées, gage de leur efficacité. En contrepoint, elle a relevé que l'analyse de leur performance ainsi que le contrôle du paiement à bon droit avaient été globalement insuffisants.

En réponse à une demande sociale de simplicité et de rapidité, toutes les administrations publiques peuvent être créditées d'avancées notables sur ces plans. Les initiatives déployées en la matière, qui s'appuient toutes peu ou prou sur la numérisation des procédures et le traitement des données, relèvent de différents registres : programmes transversaux, opérateurs spécialisés ou guichets uniques.

¹⁰⁵ Cour des comptes, *analyse de l'exécution budgétaire en 2022 de la mission Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

L'initiative « *Dites-le nous une seule fois* » (DLNUF) lancée par la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, constitue un exemple probant de démarche transversale. Son efficacité repose sur le partage de données détenues par au moins une administration, que celle-ci est mise en mesure de rendre accessible aux autres opérateurs publics par le décret du 19 janvier 2019. Elle aboutit, aujourd'hui, à dispenser les entreprises de produire la plupart des attestations et certificats exigés auparavant pour soumissionner à un marché public ou pour solliciter une aide publique. Pour les particuliers, les avis d'imposition, les attestations de droits en matière sociale et les justificatifs d'identité lorsque la demande est effectuée *via* FranceConnect ne sont plus nécessaires.

Une autre tendance de fond, au moins au niveau de l'État, est le recours à des opérateurs spécialisés, qui prennent en charge par convention tout ou partie de la gestion des dispositifs, de l'attribution au paiement et au contrôle. Ce schéma est ancien en matière de prestations sociales de solidarité, avec le rôle central du réseau des caisses d'allocations familiales (Caf), chargé depuis longtemps de la gestion de dispositifs relevant de l'État (les aides au logement, l'AAH) ou de collectivités territoriales (le RSA). Il tend à s'accroître avec des opérateurs spécialisés (l'Agence de service et de paiement, ASP, Bpifrance) ou des agences sectorielles (Ademe).

Dans ce dernier cas, l'enjeu de la traçabilité de la dépense se trouve placé au premier rang. Pour la gestion des fonds du plan de relance adopté fin 2021, le recours à des opérateurs spécialisés pour gérer la centaine de dispositifs financés par l'État a été généralisé. Cette configuration a permis de déléguer rapidement les crédits à ces opérateurs. Le suivi effectif des dépenses au profit des bénéficiaires finaux en a été rendu plus tardif et approximatif. C'est ce qu'a signalé la Cour dans son analyse de l'exécution pour 2022¹⁰⁶ de la mission budgétaire *Plan de relance* : « *La mission fournit des crédits, par transferts et délégations de gestion, à des administrations puis à des tiers, à qui il revient de les utiliser pour le financement effectif des actions au profit des bénéficiaires finaux. Le suivi des crédits budgétaires de la mission ne permettant pas de faire le lien entre crédits consommés et financement effectif des mesures « sur le terrain », l'impact macro-économique du plan de relance ne peut donc pas encore être évalué.* ».

Une troisième modalité de simplification prend la forme des guichets uniques. Le principal apport de ceux-ci tient à ce qu'ils peuvent réunir différents niveaux d'administration (État, collectivités territoriales, sécurité sociale). Ces guichets uniques parviennent en principe à centraliser l'accueil et l'information aux usagers, voire participent à la constitution des

¹⁰⁶ Cour des comptes, *analyse de l'exécution budgétaire en 2022 de la mission Plan de relance*.

dossiers de demande d'aides (c'est le cas des centres communaux d'action sociale depuis longtemps par exemple) mais ils ne sont généralement pas conçus pour gérer eux-mêmes l'attribution et le paiement d'aides ou de subventions. En cela, ils participent à une simplification de l'accès aux droits, mais pas nécessairement à la rapidité de la dépense.

Quelques expériences « trans-administrations » sont toutefois à relever. Ainsi, sur une base volontaire, le réseau des œuvres universitaires et sociales (les Crous) est devenu, depuis une dizaine d'années, le quasi-guichet unique des aides directes aux étudiants, en prenant par convention la gestion des bourses relevant des ministères de l'agriculture et de la culture ainsi que de plusieurs dispositifs relevant des régions (aides à la mobilité, bourses des formations sanitaires et sociales).

En sens inverse, la Cour a constaté, dans un référé du 28 juillet 2022¹⁰⁷, que l'accès aux aides à la rénovation énergétique des bâtiments demeurait complexe, précisément en raison d'un rassemblement insuffisant des multiples intervenants : « (...) la réunion des différents réseaux sous le label « France Rénov' » au début de l'année 2022 n'a pas encore permis de clarifier les rôles et les missions des différentes structures : il s'agit davantage d'un annuaire des plateformes que d'une harmonisation des services proposés ».

Un constat similaire avait été dressé en matière de soutien aux associations, la Cour, dans un référé du 10 mars 2021, ayant constaté un retard global dans la constitution de guichets uniques : « La profusion des guichets d'accompagnement des associations, notamment les centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) et les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA), a été relevée à de nombreuses reprises par différents rapports publics (...). Au moment où des expérimentations ont lieu sur ce sujet, il est regrettable qu'elles n'explorent pas l'option de la fusion pour tester une politique de guichet unique. ».

Lors de la mise en place de nouveaux dispositifs d'aide, la délégation de leur gestion à des guichets existants devrait être systématiquement mise en œuvre.

¹⁰⁷ Cour des comptes, *La rénovation énergétique des bâtiments*, référé (juillet 2022).

Les démarches Qualité normalisées dans le secteur privé, peu mobilisées dans le secteur public

La question de la qualité prend une dimension nécessairement différente dans le secteur privé, où la sanction d'un défaut de qualité expose au risque concurrentiel. La mesure et l'amélioration continue de la qualité sont intégrées au fonctionnement des entreprises et font l'objet d'un certain nombre de standards et de normes internationaux. Un des plus connus, appliqué à la production de biens et services, est la norme ISO 9001, dont la dernière version a été formalisée en 2015. Cette norme, qui codifie le système de management de la qualité, repose sur une démarche en quatre temps, dite « PDCA » pour « *plan* » / « *do* » / « *check* » / « *act* », qui vise une amélioration continue du bien ou du service concerné.

Des entreprises publiques ont fait certifier leur démarche qualité. C'est par exemple le cas de la SNCF qui a travaillé sur la démarche ISO 9001 depuis les années 1990¹⁰⁸ et l'a déclinée au niveau de certaines gares, de services administratifs ou de lignes ferroviaires.

L'application de cette norme n'est pas réservée au secteur concurrentiel : la Cour et les chambres régionales des comptes ont eu plusieurs fois l'occasion de constater que services publics (Pôle Emploi) et des collectivités (département du Cantal) avaient choisi de faire certifier leur démarche qualité. Elle n'est pas la garantie que les dispositifs mis en place sont de qualité, mais que leur gestion administrative fait l'objet d'une démarche d'amélioration continue

À ce jour, la Cour n'a identifié aucune direction d'administration centrale¹⁰⁹ ayant obtenu une certification de type ISO 9001. L'application de ce type de démarche qualité à la fourniture de services publics est pourtant possible et la DITP a produit un guide sur la qualité et l'amélioration continue à destination des administrations¹¹⁰. Il serait d'ailleurs souhaitable que cette direction accompagne les administrations dans leur labélisation sur des standards internationalement reconnus, comme la norme ISO 9001, sans chercher à les modifier ou à les adapter aux seules spécificités de l'administration française.

¹⁰⁸ La première application de la norme ISO 9001 aux contrats de la SNCF date de 1996 dans ses relations avec les fournisseurs.

¹⁰⁹ Le Parquet général et le greffe central de la Cour des comptes sont certifiés ISO 9001.

¹¹⁰ DITP, *Améliorer la qualité des services publics au plus près des usagers : les incontournables de la démarche d'écoute et d'amélioration continue*, janvier 2023.

*b) La territorialisation de la dépense : un mode de ciblage
et de gestion insuffisamment mis en œuvre*

La territorialisation de la dépense, c'est-à-dire la capacité à cibler les seuls territoires sur lesquels elle est nécessaire, constitue à la fois une condition de son efficacité lorsque celle-ci est directement attachée à une dimension territoriale et un élément-clé dans un contexte de « fractures territoriales », voire de « désertification » de certains territoires.

De fait, un grand nombre de politiques publiques reposent sur des circonscriptions territoriales, des zones, qui leur sont propres et ne correspondent pas aux circonscriptions administratives de droit commun.

La loi peut aisément fixer des critères d'éligibilité spécifiques à telle ou telle catégorie de dispositif public (c'est le cas entre autres nombreux exemples de l'éducation prioritaire, des quartiers de reconquête républicaine, voire des sur-rémunérations des agents publics outre-mer). La possibilité de différencier finement des financements publics nationaux sur une base territoriale apparaît globalement sous-utilisée, ou à une maille trop frustre pour être efficiente¹¹¹, alors qu'il s'agit d'une condition essentielle de la correcte prise en compte de problématiques sensibles (la mixité sociale, les déserts médicaux, etc.).

La politique du logement illustre cette faiblesse, notamment en ce qu'elle repose sur des dépenses fiscales (à hauteur de 14,3 Md€ en 2023). C'est la raison pour laquelle, dans un référé de novembre 2020 sur la territorialisation de la politique du logement, la Cour a recommandé, dans l'esprit d'une expérimentation conduite en Bretagne, de permettre une territorialisation de ces dépenses : *« Si ces conditions étaient réunies, le pilotage de la dépense fiscale dans un cadre territorialisé, sur le fondement de décisions prises localement, permettrait aux acteurs locaux d'agir, au-delà des dépenses budgétaires, sur tous les leviers disponibles, et de dépasser l'implication actuelle des acteurs locaux, essentiellement centrée sur le seul logement social. »*

La question de la géolocalisation de la dépense constitue en termes de suivi le corollaire de la différenciation territoriale. S'il est généralement possible de suivre les dépenses spécifiques à des zones, il est en revanche structurellement difficile d'y décompter les dépenses « de droit commun ».

¹¹¹ Dans sa conclusion générale, le rapport public annuel 2023 de la Cour des comptes indique à cet égard : *« De même il faut s'attacher à adapter l'organisation et les modalités de gestion des collectivités territoriales à la diversité des situations locales en recourant davantage aux possibilités de différenciation territoriale et d'expérimentation ».*

L'un des exemples les plus critiques est celui de la politique de la ville, qui se déploie dans 1 514 quartiers prioritaires situés dans 859 communes au bénéfice de 5,4 millions de personnes. Elle représente une dépense d'environ 10 Md€ par an pour l'État hors rénovation urbaine. Dans son évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires publiée en décembre 2020¹¹², la Cour des comptes a relevé que « *L'impossibilité de quantifier – et donc de démontrer – le niveau de présence, de mobilisation des services publics et des financements afférents alimente un écart persistant entre la présence pourtant visible d'équipements publics et la perception qu'en ont les habitants. Cette absence de chiffrage alimente un débat peu constructif mais récurrent entre acteurs sur l'articulation du « droit commun » et du « droit spécifique »* ». Dans ses travaux, la Cour montre que le risque d'une substitution des moyens spécifiques aux moyens de droit commun est très présent, avec un effet inflationniste sur la dépense.

De même, alors qu'un peu plus de 10 Md€ du plan de relance sont consacrés à des actions dont l'attribution est décidée à l'échelle des territoires, la Cour a observé que le suivi du plan ne permet pas actuellement d'identifier l'ensemble des bénéficiaires des mesures dans un territoire donné.

2 - La juste allocation des dépenses et des moyens : un enjeu d'égalité et d'acceptabilité

Pour toutes les administrations publiques, le niveau d'autorisation des enveloppes de dépense ne correspond pas au niveau, beaucoup plus fin, de leur répartition. Celle-ci dépend de systèmes plus ou moins formalisés, qui ne relèvent pas du vote des assemblées délibérantes et ne sont généralement pas décrits dans les documents budgétaires, alors que du point de vue des bénéficiaires finaux, ces systèmes présentent des enjeux d'équité et d'acceptabilité majeurs. Au sein de l'État, leur évaluation et, lorsque les résultats de celle-ci sont insuffisants, leur réforme, justifieraient d'être des passages obligés des lois de programmation pluriannuelles dont bénéficient les ministères concernés.

¹¹² Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires – Une dimension majeure de la politique de la ville*, évaluation de politique publique (décembre 2020).

a) Les systèmes et critères d'allocation des moyens : des outils clés insuffisamment transparents au cœur de la dépense

Différents dispositifs de dépense reposent sur des systèmes et critères d'allocation des moyens. Ceux-ci permettent, en principe, d'objectiver la manière dont sont réparties des enveloppes parfois très importantes. Leur capacité à faire l'objet d'un consensus parmi les bénéficiaires est toutefois inégale, et lorsque c'est le cas, le soupçon existe que c'est en raison d'une inertie qui n'est pas un gage de qualité.

Trois exemples en sont donnés ci-dessous.

- Le système de répartition des moyens à la performance et à l'activité entre universités (SYMPA)

Mis en place en 2009, le système de répartition des moyens à la performance et à l'activité entre les 73 universités publiques (et qui inspire pour partie l'allocation de moyens à d'autres catégories d'établissements, comme les écoles d'ingénieurs) procède à l'allocation de quelque 10,5 Md€. Il repose sur des paramètres conventionnels (avec principalement des dotations par étudiant selon les niveaux et selon les filières), qui ne font pas consensus parmi ses bénéficiaires et dont les tentatives de réforme au cours des dernières années ont toutes échoué sur l'impératif exprimé par la communauté universitaire d'un alignement vers le haut. L'une de ses vertus est d'afficher des universités surdotées et des universités sous-dotées en une forme de classement que les intéressées contestent, les unes parce qu'il ne valoriserait pas assez la recherche, les autres parce qu'il n'intégrerait pas les antennes de proximité destinées aux primo-étudiants. Dans sa note d'enjeux structurels d'octobre 2021 *Les universités à l'horizon 2030*¹¹³, la Cour a exprimé une critique forte de ce système et de l'incapacité du ministère, depuis des années, à le réformer : « *Les allocations de moyens par le ministère et les contrats qui le lient à chaque université tiennent plus d'un calcul forfaitaire, dont les bases n'intègrent pas de façon équitable l'effet de la pression démographique, que de la satisfaction des besoins réels de chaque université. L'absence de connaissance exacte de leurs coûts, donc de leur maîtrise, est une aberration. Elle conduit les universités à vivre dans l'incertitude financière et dans un manque total de transparence vis-à-vis des pouvoirs publics, des contribuables, des gestionnaires de proximité comme des enseignants et des étudiants.* ».

¹¹³ Cour des comptes, *Les universités à l'horizon 2030* (octobre 2021).

- La répartition des moyens du ministère de la justice entre les tribunaux sur le territoire

Dans sa communication de décembre 2018 *Approche méthodologique des coûts de la justice*¹¹⁴, la Cour a relevé les carences manifestes du dialogue budgétaire entre administration centrale et juridictions, et les faiblesses de la répartition des moyens qui en résulte : « *Le manque de lisibilité des critères de répartition concerne l'ensemble des moyens alloués. Ainsi pour les crédits de fonctionnement, la DSJ a élaboré des ratios accessibles sur l'intranet du ministère mais qui sont en fait des moyennes nationales de consommation des crédits par type de dépenses et par groupe de cours ou de juridictions comparables. Mais c'est à propos des effectifs, parce que les enjeux sont particulièrement importants, que les critiques sont les plus nombreuses et les critères encore moins clairs. (...) De la même façon, le ministère est dans l'incapacité d'anticiper l'incidence de la croissance de la population dans le ressort d'une cour d'appel ou d'un tribunal.* ». Depuis, de nouvelles pistes ont été envisagées pour améliorer l'allocation de la dépense, notamment dans le cadre des lois de programmation pour la justice 2018-2022 et 2023-2027. Ainsi, la direction des services judiciaires du ministère de la justice a initié en 2022 des travaux visant à construire un système de pondération judiciaire afin de mesurer plus précisément l'activité des magistrats et d'objectiver les besoins en recrutement. Il était initialement prévu que ces travaux soient rendus fin 2022 mais ils ont pris du retard et il est peu probable qu'ils puissent inspirer la répartition des premières vagues de créations d'emplois prévues par le projet de loi de programmation 2023-2027.

- La répartition des dotations globales des collectivités territoriales

Les concours de l'État aux collectivités territoriales sous forme de dotations ou subventions ont représenté près de 43 Md€ en 2022. La question de leur répartition est d'une grande sensibilité politique, si bien qu'une forme de consensus sur les critères de répartition les plus adaptés apparaît hors de portée. C'est ce qui explique l'inertie marquée du système, chaque modification visant à mieux financer telle ou telle caractéristique territoriale ou démographique étant plus ou moins compensée aux perdants. Dans sa communication d'octobre 2022 *Scénarios de financement des collectivités territoriales*¹¹⁵, la Cour a ainsi constaté à propos de ces dotations : « *Si leur montant et modalités de calcul sont fixés par la loi de finances, leur répartition est calculée annuellement par la direction générale des collectivités locales (DGCL). La complexité de leurs critères de répartition,*

¹¹⁴ Cour des comptes, *Approche méthodologique des coûts de la justice*, communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale (décembre 2018).

¹¹⁵ Cour des comptes, *Scénarios de financement des collectivités territoriales*, communication à la commission des finances du Sénat (octobre 2022).

notamment de la trentaine de critères s'appliquant au calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui n'a pas fait l'objet de réformes majeures depuis 2004-2005, ne permet pas aux élus locaux de faire le lien entre les ressources accordées via des dotations d'une part et les compétences exercées par les collectivités d'autre part. Les constats de la mission « Pirès-Beaune » de 2015 sur la réforme de la DGF demeurent valables en 2022, celle-ci étant davantage liée à des composantes historiques – complément de garantie et dotation de compensation – qu'à des charges de fonctionnement des collectivités. Dès lors, dotée d'une architecture peu lisible et d'une répartition incomprise par les nouveaux élus, le principal concours financier de l'État consolide des situations passées. Aussi des communes présentant pourtant des populations et une typologie similaires bénéficient-elles de dotations différentes. ».

Les trois systèmes de répartition ou d'allocation présentés ci-dessus accusent des carences comparables : primat des dotations historiques sur la prise en compte de nouvelles caractéristiques, caractère forfaitaire des dotations en euros n'ayant qu'un rapport lointain avec les coûts réels, difficulté de mettre en œuvre toute réforme et insatisfaction large de leurs bénéficiaires.

Une fois rappelé que la répartition des moyens de l'éducation nationale entre établissements scolaires ou celle des agences régionales de santé entre hôpitaux obéissent elles aussi à de systèmes de ce type, on comprend l'enjeu crucial qui s'attache à dégager quelques principes directeurs pour une amélioration d'ensemble.

b) Des méthodes d'allocation de moyens à réformer en fonction du coût réel des services, d'indicateurs de qualité de la dépense et d'engagements contractuels, de préférence à la reconduction automatique

Un grand nombre de rapports, parlementaires, des juridictions financières ou d'inspections générales, convergent sur quelques principes susceptibles d'inspirer la modernisation des systèmes et critères d'allocation ou de répartition de moyens.

Le premier est la transparence, non seulement des critères (c'est généralement le cas, au moins vis-à-vis des bénéficiaires) mais de leurs effets sur les sommes finales réellement attribuées après la prise en compte de multiples mécanismes d'écêtement, de compensation, de bonification, et des dotations précises qui en résultent pour chaque bénéficiaire. La transparence peut être vue comme un impératif démocratique mais plus prosaïquement, elle est aussi dans cette configuration une condition de la maîtrise des dépenses en signalant les bénéficiaires ou les objectifs surdotés et ceux qui sont au contraire sous-dotés. Elle est à ce titre un gage, sinon de consensus, du moins d'une meilleure acceptabilité des réformes.

Le deuxième principe est le lien avec les coûts réels, renseignés par la comptabilité des bénéficiaires. Même lorsque les dotations et moyens alloués n'ont pas vocation à couvrir l'intégralité des coûts – parce que les bénéficiaires perçoivent d'autres ressources, y compris des usagers – leur niveau ne peut pas rester durablement décorrélés de ceux-ci, sauf à accroître en peu de temps les incohérences et l'insatisfaction. À plusieurs reprises, par exemple, la Cour a indiqué que la connaissance des coûts des établissements et professionnels de santé était nettement insuffisante pour garantir la qualité de la répartition des moyens de l'assurance maladie¹¹⁶.

Le troisième principe vise à ce que les critères et les indicateurs utilisés favorisent dans la durée la qualité de la dépense, c'est-à-dire l'amélioration des résultats et l'efficacité de la gestion, de préférence au simple financement passif du niveau d'activité. En dépit de son caractère relativement consensuel, ce principe n'a en pratique inspiré qu'à la marge les exemples récents de réforme.

Le dernier principe est d'assortir les systèmes d'allocation de moyens d'un dispositif contractuel. Celui-ci devrait au minimum couvrir les financements non récurrents et le soutien aux investissements, et servir de vecteur à des engagements réciproques. C'est le sens de la recommandation récurrente de la Cour de conclure avec les opérateurs des contrats d'objectifs et de moyens, comme il a été rappelé au ci-dessus.

3 - Le contrôle de l'attribution à bon droit et la lutte contre la fraude

Les revues de dépense sont une opportunité pour évaluer la performance des mécanismes de contrôle de l'attribution à bon droit et de lutte contre la fraude attachés à chaque bloc de dépense, alors que ceux-ci sont inégalement documentés selon les administrations et les dispositifs. Les montants en cause sont potentiellement importants. Sur le périmètre des prestations sociales versées sous condition de ressources, soit environ 103 Md€ en 2020 constitués pour les trois quarts par les prestations servies par les caisses d'allocations familiales (Caf) et pour un quart par les minima sociaux, la Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale d'octobre 2022, a relevé « *Des niveaux élevés d'erreurs, d'indus et de fraude* » : en 2020, le montant total des indus, rappels et fraudes non détectés en temps utile et atteints par la prescription se sont élevés à 5,3 Md€, soit 7,1 % des prestations légales servies par les Caf. L'inégale performance des dispositifs de contrôle du

¹¹⁶ Cour des comptes, note d'enjeux structurels *Santé : garantir l'accès à des soins de qualité et résorber le déficit de l'assurance maladie* (novembre 2021).

paiement à bon droit est illustré par le fait que cette année-là, un euro sur six de RSA et près d'un euro sur cinq de prime d'activité ont été versés à tort à titre définitif, contre un sur 50 pour les allocations familiales. Il doit cependant être rappelé que ces écarts tiennent moins au caractère plus ou moins « fraudogène » des dispositifs qu'à la complexité des critères d'éligibilité et de ressources, et que le contrôle du paiement à bon droit englobe à la fois les indus liés à des erreurs déclaratives, qui sont majoritaires, et la lutte contre la fraude délibérée.

À cet égard, la distinction traditionnelle entre contrôle *a priori* et *a posteriori* conserve sa pertinence, le premier matérialisant schématiquement le paiement à bon droit et le second la lutte contre la fraude.

a) Les enjeux renouvelés du contrôle a priori

La qualité de la dépense suppose que, lors de leur mise en œuvre, un mécanisme intégré et si possible automatisé de contrôle de l'attribution à bon droit soit intégré au dispositif.

En matière de prestations sociales notamment, les progrès de la détection des irrégularités sont continus et probants, soutenus par la généralisation au cours des dix dernières années des échanges de données entre administrations ou tiers détenteurs, d'une part, et du traitement automatique des données en masse (*data mining*) à des fins de contrôle d'autre part. De nombreux travaux des juridictions financières montrent cependant que ces progrès sont récents et doivent encore s'appliquer à des dispositifs et dépenses qui demeurent structurellement mal contrôlés.

Deux exemples illustrent à la fois les carences dont souffrent certains dispositifs et les progrès qui peuvent être réalisés en tirant parti du traitement des données déclaratives.

- L'allocation adulte handicapé (AAH), un dispositif de contrôle *a priori* globalement défaillant

L'AAH représente une dépense de l'État estimée pour 2023 à 12 Md€, au bénéfice de 1,3 million d'allocataires. Dans son rapport public d'octobre 2019 consacré à cette allocation¹¹⁷, la Cour a relevé le caractère globalement défaillant des contrôles préalables portant sur les conditions d'éligibilité des demandeurs (qui doivent être distingués des contrôles *a posteriori* réalisés par les Caf, qui ne portent que sur les montants versés au regard des ressources des bénéficiaires, sans revenir sur l'éligibilité).

¹¹⁷ Cour des comptes, *L'allocation adulte handicapé (AAH)*, rapport public particulier (octobre 2019).

Les équipes des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont en effet « *amenées à se prononcer sur l'attribution ou le renouvellement de l'AAH sur la base quasi-exclusive de documents déclaratifs (certificat médical établi par le médecin choisi par le demandeur, formulaire de demande), qui ne font l'objet d'aucun mécanisme de contrôle particulier. (...) L'organisation n'est pas conçue pour détecter et poursuivre d'éventuelles fraudes intentionnelles (certificats de complaisance, faux dossiers, fausses déclarations).* ». Or, le simple constat, bien documenté mais globalement inexpliqué, des disparités territoriales en termes de décisions favorables ou défavorables suffit à attester la nécessité et l'urgence de procédures d'attribution plus rigoureuses. Dans le cadre du suivi de ses recommandations, la Cour a constaté, en 2022, que les trois recommandations formulées à ce titre en 2019 (instauration d'une contre-visite médicale obligatoire avant toute première attribution, entretien systématique d'employabilité préalablement à l'attribution de l'AAH-2, conditionnement de l'attribution de l'AAH-2 à une prise en charge médico-sociale, quand celle-ci est possible) étaient restées lettre morte.

- Le Fonds de solidarité en faveur des entreprises, un contrôle quasi-exclusivement *a posteriori* mais efficace

Le fonds de solidarité a été créé dès mars 2020 dans le cadre du premier confinement lié à la pandémie pour prévenir la cessation d'activité des TPE, microentrepreneurs, indépendants et professions libérales. Le choix de verser le plus rapidement possible les aides financées par le fonds a conduit à limiter drastiquement les contrôles préalables bloquants, mais un dispositif de détection des anomalies a bien été intégré sous la forme d'une confrontation automatique des demandes avec des fichiers de contrôles préétablis, qui a débouché fin juillet 2020 sur une première liste de 91 740 dossiers à contrôler au titre des critères d'éligibilité. Par ailleurs, la DGFIP a engagé au début de l'année 2021, une opération de contrôle visant à s'assurer que les montants versés n'excédaient pas les pertes effectivement supportées par les bénéficiaires. L'ensemble des contrôles s'est traduit par la confirmation du caractère irrégulier de plus de 180 200 demandes en 2021 et 2022, soit un total de 466 M€ de titres émis. Au 31 décembre 2021, plus de 3 000 entreprises ont fait l'objet d'un signalement auprès du parquet au titre de l'article 40 du code de procédure pénale ou d'une plainte pour un montant total de près de 67 M€, auxquels s'ajoutent environ 19 500 entreprises qui ont reversé sur simple demande les sommes perçues à tort pour 96 M€.

L'exemple du Fonds de solidarité témoigne d'un choix assumé de déplacement a posteriori du contrôle, dans un contexte où la rapidité de versement des aides apparaissait prioritaire, mais en ayant conçu dès l'origine le système de gestion pour pouvoir automatiser la détection d'anomalies.

Dans le cas des dépenses récurrentes, typiquement de prestations sociales, cette détection des anomalies doit dans toute la mesure du possible se faire *a priori*, être bloquante et alimenter la programmation des contrôles *a posteriori*, ce qui revient à faire reposer le plus possible sur des tiers de confiance l'acquisition des données relatives aux ressources, aux situations et aux revenus professionnels.

C'est le virage qu'ont pris la Cnaf et les Caf avec la mise en place du dispositif ressources mutualisé (DRM) depuis le 1^{er} janvier 2021, dont l'intérêt et l'efficacité ont été signalés par la Cour dans sa communication à la commission des affaires sociales du Sénat de septembre 2020 « *La lutte contre les fraudes aux prestations sociales* ». Celle-ci relève que « *Pour la branche famille, il ne s'agit rien de moins que de substituer au mode actuel de production des prestations, fondé sur leur mise en paiement suivie de la vérification ultérieure d'une partie des données, la prise en compte a priori des données de salaires et de revenus de remplacement déclarées par les employeurs et les organismes sociaux et rassemblées dans le DRM. Ce projet, qui doit permettre de surmonter le dilemme entre rapidité de la mise en paiement et fiabilité des prestations, est engagé pour la prime d'activité et sera ensuite étendu au RSA et aux autres prestations. Son calendrier de réalisation est toutefois incertain.* ».¹¹⁸

Désormais, et ce peut être un axe privilégié de la revue de dépenses en matière de prestations sociales, il importe d'accélérer le déploiement du DRM et d'en transposer l'usage aux autres gestionnaires de prestations dont le versement à bon droit implique la connaissance des revenus, assurance maladie, assurance vieillesse, caisses générales de sécurité sociale outre-mer, Pôle emploi voire Agence de services et de paiement (ASP).

b) La lutte contre les fraudes sociale et fiscale

La lutte contre les fraudes fiscale et sociale constitue une démarche d'ensemble, depuis le premier niveau de contrôle relevant de la gestion des dispositifs jusqu'à la sanction judiciaire des cas les plus graves, au plan administratif. Elle s'incarne à titre principal dans la détection des irrégularités, incohérences ou anomalies, puis dans le contrôle des dossiers correspondant et le recouvrement des sommes frauduleusement versées ou éludées.

¹¹⁸ Communication à la commission des affaires sociales du Sénat, *La lutte contre les fraudes aux prestations sociales* (septembre 2020).

La phase de détection a connu les progrès les plus notables au cours des dernières années sous le double effet de l'accroissement des données disponibles avec l'intensification des échanges entre administrations et du traitement de masse de ces données par des méthodes relevant de l'intelligence artificielle.

Pour autant, dans le champ des prestations sociales, la Cour a estimé dans sa communication précitée que la détection automatique *a priori* devait encore progresser en réduisant les angles morts. Les organismes sociaux n'ont en effet pas accès ou n'exploitent pas certaines données détenues par des administrations de l'État pour contrôler la stabilité de la résidence en France ou le caractère irrégulier du séjour. De même, Pôle emploi n'est pas habilité à obtenir des informations relatives à la situation des bénéficiaires des prestations en interrogeant des tiers de confiance. Surtout, la Cour a indiqué que le « *niveau de contrôle exercé demeurerait très en deçà des risques de fraude et appelait un « changement d'échelle* »¹¹⁹.

L'assurance maladie apparaît à cet égard en retard sur la branche famille. Outre le sujet très médiatisé des assurés qui ne devraient pas l'être (selon la direction de la sécurité sociale, 2,4 millions de personnes ne rempliraient pas ou plus les conditions d'activité ou de résidence stable en France, la Cour estimant que le surnombre effectif dépasse vraisemblablement 3 millions d'assurés), les paiements aux professionnels et établissements de santé apparaissent structurellement sous-contrôlés bien que la quasi-totalité des paiements soient réalisés au bénéfice de professionnels pratiquant le tiers payant. Là aussi, la Cour a indiqué que l'équilibre entre objectif de rapidité des paiements et contrôle du paiement à bon droit avait été rompu au bénéfice du premier : « *il convient que l'assurance maladie implante des contrôles automatisés de la conformité des facturations à la réglementation applicable dans la chaîne informatisée de règlement des frais de santé, alors qu'elle a en grande partie démantelé les contrôles existants, déjà insuffisants, lorsqu'une garantie de paiement sous sept jours a été accordée en 2016 aux professionnels pratiquant le tiers payant* »¹²⁰.

Les observations les plus récentes de la Cour des comptes en matière de fraude fiscale s'inscrivent dans un contexte administratif et technologique comparable. Ainsi, en matière d'impôt sur le revenu, depuis 2016, la programmation des contrôles de l'administration fiscale ne repose plus sur la vérification triennale des dossiers à forts enjeux, mais sur une analyse du risque de fraude reposant sur un traitement en masse des

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ Idem.

données fiscales et sur la détection automatique d'irrégularités déclaratives. Malgré la dématérialisation généralisée des déclarations et les méthodes de traitement des données fiscales, la Cour a signalé une trop lente adaptation de l'administration, qui se traduit par une relative stagnation du « rendement » de la lutte contre la fraude, en contraste avec la puissance des outils déployés¹²¹.

De surcroît, les motifs et techniques de fraude évoluent avec la matière fiscale. Dans un rapport encore à paraître, préparé à la suite de la consultation citoyenne menée en 2022 pour nourrir la programmation de ses travaux en 2023, la Cour signale que les fraudes aux remboursements et crédits d'impôts (RICI) sur l'impôt sur le revenu se sont accrues en 2020 et 2021 avec la mise en place de l'avance liée à la réforme du prélèvement à la source, sans que les outils déployés depuis dix ans répondent de manière adéquate au problème.

Un principe simple peut être énoncé : aucune extension importante de l'éligibilité de tel ou tel dispositif ou augmentation significative des montants servis ne devrait être mise en œuvre sans que les dispositifs intégrés de contrôle du paiement à bon droit et de lutte contre la fraude aient été préalablement audités et aient fait l'objet d'une trajectoire d'amélioration destinée à les porter aux meilleurs standards qu'autorisent la technologie et la protection des usagers, notamment en matière de données personnelles.

Tout en renvoyant aux recommandations spécifiques formulées dans les rapports cités ci-dessus, la Cour propose quatre orientations dans ce domaine, à intégrer aux revues de dépenses :

- évaluer régulièrement le montant présumé de la fraude aux principaux impôts, dispositifs sociaux et de subvention sur la base d'une méthodologie statistique éprouvée ;
- organiser la vérification automatique des données déclarées en amont du versement des fonds, et non à seule fin de contrôle *a posteriori*, ce qui suppose notamment, dans le champ social, de poursuivre et d'étendre à d'autres organismes le dispositif ressources mensuelles (DRM) ;
- étendre le champ des données faisant l'objet d'un partage entre administrations et organismes publics, notamment concernant la résidence des contribuables et des bénéficiaires de prestations ;

¹²¹ Communication au Premier ministre, *La fraude aux prélèvements obligatoires* (novembre 2019).

- structurer et généraliser les mutualisations technologiques (lacs de données, systèmes de requêtes, méthodes d'intelligence artificielle, etc.) et les échanges de bonnes pratiques entre administrations.

C - Mettre la performance et l'évaluation de la dépense publique au cœur de la politique budgétaire

Un meilleur usage dans la sphère publique, et singulièrement au sein de l'État, de la logique de « performance » associée aux actes budgétaires par la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) est l'une des réponses à la rigidité à la baisse de la dépense. Le volet « performance » constitue au moins autant un dispositif de crible permettant d'identifier les dépenses peu performantes, qu'il convient de diminuer voire de supprimer, qu'un facteur d'amélioration de la qualité des prestations et des services publics. C'est la raison pour laquelle sont évoquées ici dans un continuum la performance (et notamment l'efficacité et l'efficience), l'évaluation et la réversibilité de la dépense.

1 - Une logique de performance à adapter à l'ère de la donnée

a) Le volet performance de la Lolf : une pratique datée

Le spectre large de la qualité proposé ici ne doit pas minorer l'importance centrale des critères d'efficacité et d'efficience, qui, réunis, déterminent ce qu'il est convenu d'appeler la « performance »¹²². Matérialisé par les projets et rapports annuels de performance et les matrices objectifs / cibles / indicateurs de résultats qui les nourrissent, le volet « performance » de la loi organique du 1^{er} août 2001 a incontestablement favorisé l'explicitation et la quantification des objectifs et le développement des outils de reporting. Pour autant, il est considéré comme un échec par la majorité des bilans tirés de la mise en œuvre de la Lolf¹²³ : il n'a pas enrayé la dynamique globale des dépenses de l'État, il n'a pas substantiellement conduit à adapter ou remplacer les dépenses les

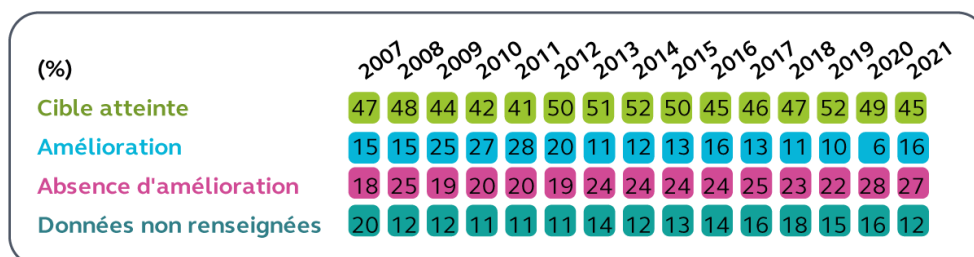
¹²² Plus de 300 indicateurs de performance mentionnent, dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2023 des enjeux de « qualité ».

¹²³ Dans son rapport *Les finances publiques - Pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance* de novembre 2020, la Cour des comptes indique : « Près de vingt ans après l'adoption de la LOLF, la Cour estime que ce nouveau cadre de gestion n'a pas permis de conduire des processus de réforme à même de réaffecter de façon significative les ressources vers les actions les plus efficaces et efficientes. L'analyse de la performance des administrations reste insuffisante sur le fond, et son champ trop étroit ».

moins efficaces et n'a pas amélioré le jugement des citoyens, contribuables et usagers sur les services publics. Alors que la production de rapports de performance, en annexe de la loi de règlements, devait jouer un rôle de « *contrepartie de la souplesse offerte au Gouvernement pour l'exécution budgétaire* »¹²⁴, permettant le renforcement du contrôle par les assemblées parlementaires, force est de constater que cet objectif n'est pas atteint¹²⁵. Au fur et à mesure du temps, le choix des objectifs et indicateurs de performance est sorti du dialogue entre Gouvernement et Parlement pour devenir essentiellement un enjeu entre administrations, perdant son caractère stratégique au sein de la gouvernance budgétaire.

L'instabilité de cette matrice de performance et sa difficulté à représenter de manière simple et directe ce qui est fondamentalement attendu de la dépense de l'État en est une première cause. Dans le cadre de la préparation du présent rapport, il a été constaté que, parmi les quelque 1 300 indicateurs de résultats définitifs du volet performance relatifs à l'exercice 2021, quasiment aucun ne figurait dans le premier programme annuel de performance réalisé en 2006. Depuis 2007, la proportion d'indicateurs traduisant une absence d'amélioration connaît une légère hausse tendancielle et la part des indicateurs non renseignés n'est jamais descendue en dessous de 11 % soit plus de 130 indicateurs.

Graphique n° 29 : l'atteinte des cibles du volet performance du budget de l'État de 2007 à 2021



Source : direction du budget

¹²⁴ Voir sur ce point l'exposé des motifs de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

¹²⁵ Le rapport d'information de MM. Eric Woerth et Laurent de Saint-Martin sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances destiné à préparer la réforme de cette dernière, publié en septembre 2019, notait quant à lui : « *La recherche de la performance a été confortée par l'introduction d'un dispositif conséquent. Malgré des apports réels, la démarche de performance n'a pourtant pas pris l'ampleur initialement souhaitée. Elle demeure un mot d'ordre plutôt qu'une matrice des pratiques budgétaires si bien qu'un renouvellement du dispositif s'impose aujourd'hui* ».

La Cour des comptes a régulièrement eu l'occasion de se prononcer sur les volets performance des missions et programmes budgétaires, et trois voies d'amélioration peuvent être rappelées.

La première est de rapprocher la programmation des crédits et l'analyse de la performance. Les conférences de performance qui réunissent la direction du budget et chaque ministère permettent certes un échange entre administrations sur l'efficacité et l'efficience des dispositifs, mais l'essentiel de leur ordre du jour porte sur la présentation des projets annuels de performance (quelles cibles doivent être ajustées ? quels indicateurs faut-il revoir ?) et non sur les conséquences budgétaires qu'il conviendrait d'en tirer.

Une autre piste serait de chercher à faire davantage converger le volet « performance » du budget de l'État avec l'affichage de priorités gouvernementales et/ou d'indicateurs simples et univoques mesurables sur longue période. Il est notable, s'agissant du premier point, que les gouvernements successifs aient préféré publier des documents et sites Internet alternatifs du type « Baromètre des réformes » ou « Objets de la vie quotidienne » destinés à afficher les objectifs et les résultats des grands chantiers de la législature, qui ne correspondent pas aux indicateurs de performance des politiques publiques.

La troisième piste serait d'ouvrir davantage la mesure de la performance de l'administration aux différentes composantes de la société civile. Actuellement, le volet performance du budget de l'État procède d'une vision datée en vertu de laquelle l'administration produit, sélectionne, commente et communique elle-même des données parcellaires à l'usage des parlementaires et des corps de contrôle, sans suffisamment chercher à associer les citoyens à cet exercice.

Plutôt que de réitérer les recommandations nombreuses visant à remédier aux faiblesses actuelles du volet performance dans son ensemble ou à l'échelle de tel ou tel ministère, il est proposé ici que l'exercice des revues de dépense soit l'occasion d'en promouvoir un usage plus ambitieux en favorisant son ouverture et sa transparence. Une ambition serait de rendre publique en masse la quasi-totalité des données d'activité non nominatives produites par l'administration, y compris budgétaires, permettant aux acteurs de la société civile (associations, groupes d'intérêt, laboratoires de recherche, journalistes, etc.) de s'en saisir et d'étayer leur propre analyse des effets de la dépense publique. Il s'agit là d'une des dimensions d'une orientation plus globale consistant à transporter la logique de performance à l'ère de la donnée.

La mise à disposition des données publiques

Depuis 2012, l'État mène une politique de mise à disposition des données publiques, qui s'incarne dans le site *data.gouv.fr*, piloté et maintenu par la direction interministérielle du numérique (Dinum).

Ce site regroupe aujourd'hui plus de 44 500 jeux de données (au sens des fichiers unitaires), représentant environ un millier de thèmes ou dispositifs publics. À titre de comparaison, le site homologue américain en contient 254 000.

L'utilité de ce site est incontestable et il devrait servir de base à tous les développements de l'*open data* gouvernemental. Pour autant, il accuse plusieurs limites et ne correspond pas encore à une démarche d'*open data* sur la performance de la dépense et les résultats des services publics. Quelques jeux de données reprennent des éléments sur certains impôts ainsi que des données transversales du projet de loi de finances 2022 (le PLF 2023 n'y est pas encore disponible), mais il ne comporte aucune donnée de dépense à proprement parler, ni aucune donnée sur les effectifs des administrations publiques.

Ces quelques éléments attestent d'une faible orientation de l'*open data* sur la dépense publique et son suivi : ce sont les données des *projets* de loi de finances qui sont publiées et non les données de la dépense exécutée, et le bilan des réutilisations de données budgétaires s'établit à 0 pour les fichiers correspondants (il est de 11 pour les données relatives à l'impôt sur la fortune immobilière), signe d'une absence d'appropriation et de valorisation par les utilisateurs du site.

b) Transporter la logique de performance à l'ère de la donnée

L'administration est à la fois productrice et destinataire de données brutes, et notamment de données budgétaires, dans des proportions difficilement quantifiables. En dépit de quelques avancées et expérimentations, celles-ci sont loin d'être mobilisées par les services concernés pour enrichir leurs instruments de pilotage, massivement constitués d'indicateurs d'activité quantitatifs et marginalement d'indicateurs d'impact.

Dans son rôle de conseil auprès des gouvernements, l'OCDE a élaboré en 2020 un document intitulé *Axer le secteur public sur les données : marche à suivre* qui vise à accompagner les démarches des administrations pour orienter leur gestion par la donnée (« *data driven* »). L'organisation estime que l'exploitation des données publiques à grande échelle, favorisée par la révolution digitale, permet d'améliorer le fonctionnement et les résultats des administrations, et améliore ainsi la confiance publique dans les institutions et services.

Cette exploitation des données en masse s'apparente à des degrés divers à l'usage de l'intelligence artificielle. Le Conseil d'État, dans un rapport consacré à ce sujet identifie plusieurs utilisations susceptibles d'améliorer l'action publique : optimiser les coûts de fourniture de services (transports, éducation, énergie et gestion des déchets), automatiser certaines tâches fastidieuses ou concentrer l'action des acteurs publics sur certaines situations par des algorithmes de ciblage). L'IA, déjà utilisée par les robots de conversation, pourrait aussi permettre de franchir rapidement un cap en termes d'information du public et d'accès aux droits, par exemple en répondant de manière plus ciblée et plus claire aux besoins des usagers¹²⁶.

Le rapport sur la politique publique de la donnée, des algorithmes et des codes sources remis par Eric Bothorel en décembre 2020 identifie les mêmes enjeux¹²⁷ et formule des recommandations similaires destinées à constituer le socle d'une administration utilisant les potentialités du *big data*, dont une est particulièrement orientée sur la performance (« *Structurer le pilotage et le suivi de la politique d'ouverture des données et des codes sources au niveau interministériel (indicateurs de performance, insertion dans les études d'impact des projets de loi)* »¹²⁸).

Franchir une étape décisive en la matière suppose au préalable que les responsabilités et relations entre services statistiques et services en charge des données soient clarifiées. À la suite du rapport mentionné ci-dessus, un travail conjoint de l'Insee et de la direction interministérielle du numérique (Dinum) a constaté la faible articulation des orientations interministérielles sur la donnée avec la statistique publique et le fait que le développement de l'exploitation des données à des fins opérationnelles peut amener à revoir le rôle du service statistique public.

¹²⁶ Le Conseil d'État donne l'exemple d'un système d'IA qui proposerait automatiquement à des demandeurs d'emplois des offres pouvant correspondre à leurs compétences et cite comme exemple le projet « Intelligence emploi » porté par Pôle emploi et le ministère du Travail.

¹²⁷ Le rapport indique notamment : « *La donnée est un moyen d'évaluer correctement nos politiques publiques. D'une part, faire de la data, ce n'est jamais que fiabiliser et permettre en temps réel le bon vieux contrôle de gestion ; et c'est aussi se donner enfin les moyens de suivre l'exécution des dépenses publiques. Le baromètre des résultats de l'action publique en est une traduction immédiate. D'autre part, le partage sécurisé des données des politiques publiques entre administrations et avec les chercheurs est la condition indispensable à une évaluation fine des politiques publiques. La statistique publique n'est plus un simple outil de comptabilité nationale, elle est un réseau de services statistiques qui ont toute la compétence pour évaluer rigoureusement les actions des ministères où ils sont implantés.* »

¹²⁸ Sur ce dernier point, la mission préconisait de maintenir dans chaque projet de loi l'examen d'un volet relatif à la politique publique de la donnée, permettant de traiter à la fois la problématique de la collecte des données pour les besoins de pilotage de la politique publique, mais aussi de partage et de publication des données et des codes sources.

2 - Mieux intégrer les résultats des évaluations indépendantes

C'est en 1990, inspiré par une littérature académique existante, qu'un décret a introduit les évaluations de politiques publiques parmi les instruments à disposition de l'État. La croissance continue du nombre d'évaluations portant sur des dispositifs ou des politiques publiques constitue un acquis, mais en dépit d'une volonté politique consensuelle quant au rôle accru que doivent les jouer les évaluations dans la gouvernance des finances publiques – dont témoigne l'institution depuis 2018 du « Printemps de l'évaluation » de l'Assemblée nationale – celles-ci n'inspirent encore que trop peu les décisions budgétaires.

Dans son plan national de relance et de résilience (PNRR) destiné à exposer les jalons auxquels elle souscrit pour bénéficier du plan de relance européen, *NextGenerationEU*, la France a pris l'engagement de renforcer l'évaluation de la qualité des dépenses publiques et notamment de « *construire des lois financières articulées avec les évaluations de la dépense publique couvrant le champ des administrations publiques dans le respect de la trajectoire de dépenses de la loi de programmation des finances publiques* » à compter de 2023. L'amélioration et l'effectivité des démarches d'évaluation apparaissent donc aujourd'hui indispensables.

a) Systématiser les clauses d'évaluation pour les nouveaux dispositifs

Depuis plusieurs années, l'évaluation des dispositifs nouveaux est parfois expressément prévue par la loi, à l'initiative soit de l'exécutif, soit du Parlement. La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active avait ainsi prévu dans un délai de trois ans la réunion d'une conférence nationale dont les travaux devaient reposer sur une évaluation conduite par un comité indépendant. Cette évaluation a été menée à bien en 2011, mais malgré le coût croissant du dispositif et son rôle majeur dans la politique de lutte contre la pauvreté, ce n'est pas avant 2021 qu'une nouvelle évaluation du RSA, celle de la Cour des comptes, a été réalisée¹²⁹.

Plus récemment, plusieurs lois relevant des ministères économiques et financiers ont intégré à leur dispositif une clause d'évaluation. Le titre III de la loi pour un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018 (dite « loi ESSOC ») est ainsi entièrement consacré à l'évaluation de la loi. L'article 221 de la loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises du 22 mai 2019 (« loi Pacte ») prévoit la création d'un comité d'évaluation constitué au sein de France Stratégie, qui établit un

¹²⁹ Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active* (janvier 2022).

rapport annuel public. La loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets comporte elle aussi, dans son article 298, un dispositif d'évaluation annuel confié à la Cour des comptes avec l'appui du Haut Conseil pour le climat.

Ces mécanismes d'évaluation de nouveaux dispositifs par des tiers sont bienvenus, à condition qu'ils ne se limitent pas simplement au suivi du déploiement des mesures. Surtout, ils supposent que les résultats des travaux d'évaluation externes soient bien pris en compte par les administrations concernées. À titre d'exemples, plusieurs évaluations successives ont montré que les allègements de cotisations sur les bas salaires ont des effets positifs en termes d'emplois, mais seulement pour les salaires proches du SMIC ; au-dessus, comme l'ont par exemple rappelé les notes du CAE de janvier 2019¹³⁰ et de France Stratégie de septembre 2020¹³¹, ce dispositif n'est pas efficace en termes d'emplois. En dépit de ces évaluations négatives, les allègements issus de la transformation du CICE continuent pourtant à s'appliquer aux salaires jusqu'à 2,5 SMIC et il reste même un allègement de cotisations famille jusqu'à 3,5 SMIC. Ces paramétrages sont coûteux et sans effet sur l'emploi : la note du CAE chiffre à 4 Md€ pour 2019 le coût des exonérations entre 1,6 et 3,5 SMIC.

S'inspirant de l'exemple de l'Allemagne, où les évaluations *ex post* sont obligatoires depuis 2013, dans un délai de trois à cinq ans, pour toute loi dont le coût dépasse 1 M€, le principe d'une évaluation systématique mériterait d'être généralisé, sinon à toutes les lois, du moins à celles qui interviennent en matière économique, sociale et environnementale, ainsi qu'à toutes les lois de programmation. Dans ces derniers cas une évaluation à mi-parcours ou une évaluation l'avant dernière année de la période couverte serait adaptée. Les dispositifs d'évaluation prévus dans ce cadre devraient être distingués du suivi du bon déploiement des mesures.

¹³⁰ Conseil d'analyse économique, note n°49 de janvier 2019, *Baisses de charges : stop ou encore ?*.

¹³¹ Dans son évaluation du CICE publiée en septembre 2020, France stratégie indique ainsi que « les résultats restent conformes aux conclusions des années précédentes : un fort effet emploi est trouvé chez le quart des entreprises les plus bénéficiaires du CICE, qui ne représentent qu'un huitième des effectifs, mais rien de significatif chez les autres. L'effet total reste estimé à 100 000 emplois environ, ce qui est faible, rapporté au coût du CICE – de l'ordre de 18 Md€ en 2016 ».

Enfin, les lois de programmation des finances publiques et les programmes de stabilité – ou les plans pluriannuels appelés à leur succéder après la réforme de la gouvernance budgétaire européenne – constituent les véhicules adaptés à la fixation de programmes d'évaluation pluriannuels précis et détaillés. La Cour a déjà formulé des recommandations en ce sens à plusieurs reprises, notamment pour l'évaluation par cycles de la totalité des dépenses fiscales significatives¹³².

*b) L'insuffisant recours aux évaluations académiques
par l'administration*

À l'occasion d'un discours prononcé devant le Conseil d'État en 2020, le président du Sénat a relevé qu'en Allemagne, l'évaluation de l'efficacité des réformes du marché du travail de 2004, dites « réformes Hartz », avait mobilisé plus de 20 instituts de recherche et environ 100 chercheurs pour un budget de plus de 10 M€.

La France n'a jusqu'à présent pas offert d'exemple comparable de mobilisation du monde académique, la pratique des évaluations restant largement le fait d'institutions publiques. Cette situation résulte peut-être de l'origine « administrative » de la pratique des évaluations. Il a été rappelé que celles-ci ont été d'abord définies par un décret du 22 janvier 1990, lequel avait aussi créé un conseil scientifique de l'évaluation qui est resté actif jusqu'à la reprise de ses compétences par France Stratégie. Ce dernier a produit à ce titre un guide de l'évaluation en 2016. Cet encadrement administratif, quelles qu'en soient les intentions louables, apparaît singulier vu du monde académique et scientifique.

La Constitution confère explicitement un mandat d'évaluation des politiques publiques à deux institutions : la Cour des comptes¹³³ et le

¹³² La note d'analyse budgétaire des dépenses fiscales en 2022 comporte la recommandation « Élaborer un programme pluriannuel d'évaluation des dépenses fiscales en vue d'en réduire le nombre et l'impact sur les recettes publiques, et le mettre en œuvre dans le calendrier prévu ».

¹³³ Article 47-2 : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. ». Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'évaluation des politiques publiques constitue une des quatre missions de la Cour des comptes, encadré par les articles L. 111-13 et L. 132-6 du code des juridictions financières ainsi que par le chapitre IV des normes professionnelles.

Parlement¹³⁴. Entre 2011 et 2021, 29 évaluations ont été réalisées par la Cour des comptes, dont 19 à la demande de l'Assemblée Nationale. Aucune des évaluations menées par la Cour n'a été réalisée à la demande du Gouvernement, qui a cependant la possibilité de saisir la Cour.

D'autres institutions ont reçu par la loi ou par décret une mission d'évaluation des politiques publiques : la loi organique du 28 juin 2010 a donné au Conseil économique, social et environnemental (Cese) un rôle d'évaluation des politiques publiques relevant de sa compétence ; l'article L211-15 du code des juridictions financières confère aux chambres régionales et territoriales des comptes une compétence d'évaluation des politiques publiques dans leur ressort ; le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) peut désormais être saisi par le Parlement en vue d'une évaluation, cette possibilité ayant été utilisée pour la première fois en 2022 sur le sujet du « Zéro artificialisation nette ». France Stratégie et, d'une manière générale, les inspections générales à vocation interministérielle disposent également de compétences d'évaluation mentionnées dans leurs textes statutaires.

Ce tissu institutionnel ne pallie cependant pas la faible mobilisation par les pouvoirs publics des instituts et laboratoires de recherche académiques. Ceux-ci ne présentent peut-être pas la même profondeur de champ que celle rencontrée en Allemagne ou aux États-Unis, même si leur nombre et leur taille augmentent depuis plusieurs années¹³⁵. Leur sollicitation devrait être plus fréquente, non seulement pour répondre à des programmes officiels d'évaluation plus ambitieux et plus fréquents (par exemple en matière de dépenses fiscales) mais aussi pour diversifier les approches et soumettre au débat scientifique tant la méthodologie déployée que les résultats observés.

¹³⁴ De nombreuses administrations sont également chargées d'une mission d'évaluation, mais sur des périmètres plus limités. À titre d'exemples ; un décret confère à France stratégie une mission d'évaluation des politiques publiques ; l'IGF est chargée d'une mission « d'évaluation en matière administrative ». Enfin, les chercheurs, universitaires ou encore des acteurs privés (*think tank*, cabinets de conseil) peuvent également conduire des évaluations de politiques publiques de leur propre initiative ou sur la base de commandes publiques. Article 24 : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* »

¹³⁵ La fédération de recherche Théorie et évaluation des politiques publiques (Tepp) du CNRS comprend une dizaine de laboratoires universitaires. S'y ajoute une vingtaine au moins d'autres laboratoires rattachés à des établissements d'enseignement supérieur ou des organismes de recherche explicitement orientés vers les politiques publiques, sans compter les dizaines de laboratoires de tous statuts du champ de l'économie.

3 - Renforcer l'amélioration continue des dispositifs publics et systématiser les clauses de réversibilité ou de sortie

Le changement d'échelle du recours à l'évaluation recommandé ci-dessus a une vocation opérationnelle. Il ne s'agit pas de capitaliser des connaissances étayées sur les mécanismes de l'action publique, mais bien d'organiser une boucle d'amélioration continue ou de suppression des dispositifs évalués.

a) Une amélioration en continu des dispositifs à organiser

L'amélioration en continu des dispositifs et des dépenses publiques est par nature inégale selon leurs objets, et il est difficile d'en dresser un panorama global, sinon à travers le constat d'une forte résistance à la baisse des dépenses et du peu de formalisation préalable des mécanismes destinés à revoir et améliorer les dispositifs après leur déploiement (clauses de revoyure, etc.).

Des exemples récents suggèrent néanmoins une prise en compte croissante des possibilités d'amélioration *in itinere*. Le resserrement progressif des critères d'éligibilité aux aides mises en place pendant la crise sanitaire en témoigne¹³⁶ comme, dans un registre plus ponctuel et très différent, l'adaptation des effectifs militaires affectés à l'opération Sentinelle¹³⁷.

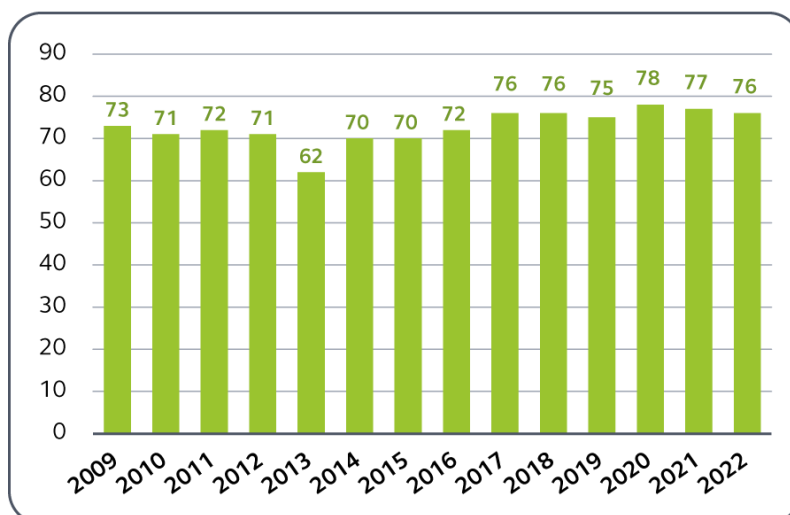
Depuis une quinzaine années, les juridictions financières assurent de manière systématique le suivi des recommandations formulées dans leurs rapports, ce travail faisant l'objet d'une publication spécifique depuis 2022¹³⁸. Le taux de mise en œuvre des recommandations constitue depuis 2010 un indicateur de performance du programme budgétaire n° 164 – *Cour des comptes et juridictions financières*, rattaché à l'objectif « Contribuer à l'amélioration de la gestion publique et des politiques publiques ». Celui-ci, qui a porté au cours des dernières années sur un champ d'environ 2 000 recommandations, a relativement peu évolué depuis 2009 et reste à un niveau élevé, avec une légère tendance à la hausse si l'on considère bout à bout les séquences 2009-2012 et 2020-2022.

¹³⁶ Cf. les analyses budgétaires 2020, 2021 et 2022 de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

¹³⁷ Cour des comptes, *L'opération Sentinelle 2015-2021* (septembre 2022). La Cour relève dans ces observations définitives que « l'évolution de la menace a entraîné une évolution de la réponse correspondante apportée par Sentinelle dont les effectifs sont passés de 10 000 à 3 000 hommes. Ce changement de format progressif est une adaptation intervenue grâce au dialogue civilo-militaire (...) et qui vise, du point de vue des armées, à ne pas installer un « effet cliquet ».

¹³⁸ <https://www.ccomptes.fr/system/files/2023-06/20230621-suivi-recommandations-JF.pdf>

**Graphique n° 30 : taux de mise en œuvre totale, partielle ou en cours
des recommandations de la Cour et des chambres régionales
et territoriales des comptes (en %)**



Source : rapports de performance du programme 164

Cette démarche de suivi et de publication des recommandations pourrait être mise en place par d'autres institutions, notamment le Cese, voire les assemblées parlementaires pour certains types de travaux (les rapports du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale par exemple).

Dans le prolongement des clauses d'évaluation systématiques suggérées précédemment, sur le modèle de ce qu'a recommandé la Cour des comptes au sujet du programme des investissements d'avenir France 2030¹³⁹, les nouveaux dispositifs de dépense significatifs et les lois de programmation pourraient intégrer à leur base législative un ou plusieurs points de bilan formalisés destinés à examiner les résultats produits par ces évaluations *in itinere* (conférence des parties, comité interministériel, etc.) et comportant obligatoirement un volet consacré à la prise en compte ou non des modifications recommandées.

¹³⁹ Cour des comptes, *Programme d'investissement d'avenir : un acquis à consolider, un rôle spécifique à mieux définir 2010-2020* (octobre 2021).

b) Développer l'expérimentation avant de généraliser des mesures nouvelles

Le recours aux expérimentations est un mécanisme simple pour s'assurer de la pertinence d'un dispositif et faire plus facilement marche arrière en cas de difficulté. Il suppose de consacrer du temps et un budget à l'évaluation de l'expérimentation avant sa possible extension.

Parmi les dispositifs récents qui témoigneraient de l'utilité de l'expérimentation préalable pour éviter l'effet de cliquet de mesures aux résultats peu concluants, figure le dispositif « Voyager, protéger », créé en 2022. Celui-ci consiste à ce que l'État prenne en charge la quasi-intégralité du coût des billets de train retirés par des personnels actifs de la police nationale pour leurs trajets privés, à condition que ces derniers voyagent armés et se signalent aux contrôleurs, qui peuvent en conséquence faire appel à eux en cas de difficultés dans le train. Pour un dispositif au coût d'environ 30 M€ en 2022, la police nationale a recensé 75 interventions sur un total de 248 107 trajets pris en charge, dont seulement 23 participaient effectivement à la sécurisation des voyageurs contre 50 liées au contrôle des titres de transport ou d'identité et deux pour un secours à personne. Comme l'a relevé la Cour des comptes, ce bilan « *interroge* »¹⁴⁰. Quoique limité dans son objet, ce type de dispositif relève typiquement de ceux qu'il convient d'encadrer dans une expérimentation préalable, et auquel il ne faut pas hésiter à mettre fin.

D'une toute autre portée apparaissent certaines expérimentations conçues pour traiter des problématiques sociales complexes, soit explicitement sous la forme prévue par l'article 72-4 de la Constitution et l'article LO 1113-1 du code général des collectivités territoriales, soit sous celle de plans pluriannuels spécifiques assortis d'une clause de sortie. Dans ses travaux sur le plan 2018-2022 « Un logement d'abord »¹⁴¹ et sur le « Plan Crack 2019-2021 »¹⁴² déployé à Paris, la Cour a souligné l'intérêt des démarches expérimentales antérieures et en cours, et relevé que la pertinence des actions engagées y avait gagné, même si dans les deux cas, les résultats restaient en-deçà des attentes.

¹⁴⁰ Cour des comptes, analyse budgétaire de la mission *Sécurités* pour 2022 (avril 2023).

¹⁴¹ Cour des comptes, *La politique du logement d'abord* (référé du 20 octobre 2020).

¹⁴² Cour des comptes, *La mise en œuvre du plan crack à Paris* (audit flash, décembre 2021).

D'une façon générale, l'expérimentation doit permettre au moins autant à ne pas pérenniser des erreurs qu'à tester des dispositifs efficaces. À cet égard, il peut être rappelé que la Cour des comptes a émis des réserves vis-à-vis de l'expérimentation de la reprise de l'attribution et du financement du RSA par l'État en lieu et place des départements volontaires, prévue par la loi de finances pour 2022 et expérimentée en Seine-Saint-Denis et dans les Pyrénées-Orientales, au motif que celle-ci instituait une dissociation entre le payeur de l'allocation (l'État) et celui qui en détermine le versement et la durée à travers son suivi des bénéficiaires (le département)¹⁴³. L'annonce en octobre 2022 par le département de la Seine-Saint-Denis de son retrait de l'expérimentation connexe consistant à inscrire les bénéficiaires du RSA dans des parcours d'insertion à vocation professionnelle et non plus seulement sociale illustre les frictions inévitablement liées à cette dissociation. Dans les deux cas, le recours à une expérimentation, par nature réversible, évitera que des dommages durables en résulte.

c) Encadrer dans le temps les dispositifs d'intervention

Les exemples abondent de dépenses conçues comme ponctuelles ou exceptionnelles qui ont été finalement pérennisées, de la prime de Noël aux ménages les plus modestes jusqu'aux repas à 1 € dans les Crous, en passant par les avantages sociaux et fiscaux attachés à la prime de partage de la valeur (dite « prime Macron »). À cet égard, le caractère annuel de l'autorisation de dépense ne joue pas un rôle d'amortisseur.

Tirant le bilan de l'exécution du budget de l'État en 2022, la Cour a salué la suppression de la mission budgétaire *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* à compter de 2023, et dans le même esprit, a appelé à la clôture rapide de la mission *Plan de relance*. Celle-ci « doit intervenir dès que possible, indépendamment de la chronique des décaissements à venir présentée au sein des PLF. Une réflexion doit donc être menée dès à présent, en prévision du PLF 2024, sur l'identification des mesures qui ne correspondent d'ores et déjà pas ou plus à l'objectif de la relance, de celles auxquelles il doit être mis un terme avec la fin de la relance et de celles qui doivent perdurer au sein de programmes de droit commun. De tels maintiens représentent un risque d'effet de cliquet, relevé par la Cour dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission pour 2021. Ils doivent donc s'appuyer sur une analyse précise et au besoin régulièrement réévaluée, justifiant la transformation de dépenses exceptionnelles de relance en dépenses pérennes. ».

¹⁴³ Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active* (janvier 2022).

Quelques tentatives récentes de dispositifs volontaristes de bornage dans le temps ont été testés, sans résultats probants. Ainsi, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 prévoyait que tout nouveau texte instituant une dépense fiscale ou sociale serait limité à quatre ans pour la « niche fiscale » et trois ans pour la « niche sociale » ainsi créée. Dans sa note d'analyse budgétaire des dépenses fiscales en 2022, la Cour a cependant constaté que sur 82 dépenses fiscales ou sociales créées depuis 2018, 44 n'étaient pas bornées dans le temps malgré les prescriptions explicites de la LPFP.

En dépit de ce résultat décevant, un bornage dans le temps ou un schéma de sortie, corollaire des orientations proposées ci-dessus en faveur d'évaluations et de clauses de revoyure plus systématiques, devrait être intégré aux dispositifs nouveaux les plus significatifs, tout renouvellement devant être assorti d'une évaluation préalable.

CONCLUSION

Plusieurs pays européens accordent aux revues de dépenses une place centrale dans leur stratégie de finances publiques. Le fait que les expériences antérieures, en France, n'aient abouti qu'à des résultats modestes ne doit pas retarder le déploiement d'un tel exercice, en tirant les leçons du passé et en l'adaptant aux caractéristiques de notre modèle. Il doit pour cela s'inscrire dans la durée, devenir chaque année un moment clé de la gouvernance des finances publiques, inspirer effectivement les stratégies budgétaires.

L'exercice des revues de dépenses doit identifier, accompagner, compléter des réformes structurelles dans les champs de l'action publique caractérisés par une forte dynamique de dépense ou par une dégradation de l'efficacité des dispositifs publics ; il doit aussi être coordonné avec les programmes d'investissement indispensables pour faire face aux grands défis déjà présents, à commencer par celui du changement climatique.

Les conditions de l'ambition tiennent au champ retenu, qui doit être le plus large possible. Les grands blocs de dépenses et les grandes politiques publiques doivent y être incluses sans exception, qu'ils relèvent de l'État, du champ social ou des collectivités territoriales. Tous les niveaux d'administration publique doivent être les acteurs et les objets de cet exercice, tous étant concernés par les enjeux de soutenabilité des finances publiques et de qualité de leurs actions.

De même, il convient de ne pas en exclure par principe telle ou telle catégorie de dépense selon qu'elle relève du fonctionnement ou de l'investissement, d'un secteur ou d'un autre, de dépenses budgétaires ou de dépenses fiscales. Un usage restreint des revues de dépenses qui ne ferait par exemple porter l'effort que sur l'administration courante, méconnaîtrait le fait que des dépenses de fonctionnement peuvent préparer l'avenir tout autant que des dépenses d'investissement, ou que ces dernières doivent être soumises aux mêmes exigences d'utilité, de ciblage ou d'évaluation.

La maîtrise et l'amélioration de la qualité de la dépense passent par des mesures spécifiques à chaque dispositif mais également par la mobilisation d'outils transversaux. La présente contribution, sans prétention à l'exhaustivité, en identifie une vingtaine, dont certains rompent avec des pratiques très ancrées ou explorent des voies nouvelles (la contre-expertise indépendante des études d'impact ou la publication généralisée en open data des données budgétaires par exemples).

Une revue des dépenses audacieuses est la contrepartie du haut niveau de redistribution de la richesse nationale qui caractérise la France ; elle doit accompagner l'impératif de soutenabilité de nos finances publiques.

Afin de doter les revues de dépenses à venir d'une grille d'analyse de la qualité de la dépense, les orientations proposées tout au long du présent rapport sont récapitulées ci-dessous.

Au titre de la conception des dispositifs publics :

- *mieux étayer la nécessité et la valeur ajoutée des mesures nouvelles de dépense, en accordant une priorité au ciblage de celles-ci, en réalisant des analyses coûts – bénéfices plus complètes et en élargissant aux dispositifs d'intervention économique et sociale l'évaluation socioéconomique déjà prescrite pour les investissements ;*
- *veiller systématiquement à la cohérence des dispositifs de dépense avec ceux déjà mis en place ou envisagés par les autres administrations publiques, sécurité sociale et collectivités territoriales ;*
- *assigner aux dispositifs des objectifs hiérarchisés, clairs, assortis de cibles chiffrées lorsque cela est pertinent, en privilégiant l'impact économique et social sur le seul affichage d'objectifs d'activité ;*
- *démontrer la compatibilité des dispositifs avec les engagements climatiques de la France et procéder à l'évaluation du coût climatique, exprimé en émissions de gaz à effet de serre, des nouvelles dépenses ;*
- *associer davantage les parties prenantes à la conception des dispositifs, en privilégiant la concertation en amont des décisions et en relançant, par exemple, la démarche des livres blancs ;*
- *redonner toute leur place aux études d'impact en améliorant leur qualité d'ensemble, en élargissant leur champ aux amendements gouvernementaux et aux décrets d'un montant significatif, et en les soumettant à une contre-expertise indépendante en s'appuyant davantage sur le monde académique.*

Au titre du déploiement des dispositifs de dépense :

- *encourager la création de guichets uniques pour la gestion des dispositifs, et non pour la seule délivrance d'informations sur ces derniers, en facilitant pour ce faire les délégations de gestion entre administrations ;*
- *relancer la démarche des contrats d'objectifs, de performance et de moyens avec les opérateurs et conditionner l'engagement sur les moyens à des engagements d'efficience et de qualité ;*
- *développer les outils de ciblage territorial et de géolocalisation de la dépense, en identifiant les moyens « de droit commun » mobilisés et les moyens relevant de dispositifs spécifiques aux territoires ;*
- *engager la modernisation des systèmes d'allocation ou de répartition de moyens entre collectivités, services et opérateurs, notamment à l'occasion des lois de programmation, en privilégiant les critères fondés sur les coûts réellement exposés par les bénéficiaires de préférence à des montants forfaitaires, et en y réservant des mécanismes favorisant les gains d'efficience ;*
- *organiser la publication en masse des données relatives au fonctionnement et aux résultats de l'administration, y compris des données budgétaires, permettant aux acteurs de la société civile de s'en saisir et d'étayer leurs propres analyses des effets de la dépense publique ;*
- *évaluer régulièrement le montant présumé de la fraude aux principaux impôts, dispositifs sociaux et de subvention ;*
- *étendre le champ des données faisant l'objet d'un partage entre administrations et organismes publics, notamment en matière de résidence, et organiser la vérification automatique des données déclarées en amont de la dépense, notamment, dans le champ social, en généralisant le dispositif de ressources mensuelles (DRM) ;*
- *structurer et généraliser les mutualisations technologiques (lacs de données, systèmes de requêtes, méthodes d'intelligence artificielle, etc.) et les échanges de bonnes pratiques entre administrations en matière de contrôles et de lutte contre la fraude.*

Au titre de l'évaluation des dépenses et des suites à y donner :

- *relancer vigoureusement des programmes pluriannuels d'évaluation des principaux dispositifs de dépense, notamment des dépenses fiscales, en mobilisant davantage le monde académique pour leur réalisation et en intégrant aux revues de dépenses des années 2024 à 2027 un examen formalisé de leurs résultats et des suites à leur donner ;*
 - *encourager les assemblées et les institutions publiques de contrôle et de régulation à formaliser le suivi des recommandations formulées dans leurs avis et rapports ;*
 - *borner dans le temps et intégrer systématiquement à la base juridique des nouveaux dispositifs de dépense une clause d'évaluation assortie d'un point de rendez-vous destiné à statuer sur ses conclusions et recommandations ainsi que sur une éventuelle prolongation du dispositif.*
-