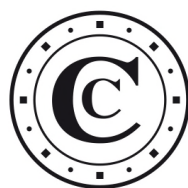


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES : POUR UNE RÉFORME DU CADRE ORGANIQUE ET DE LA GOUVERNANCE

Rapport public thématique

Novembre 2020

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	7
Synthèse	9
Liste des recommandations	15
Introduction.....	19
Chapitre I Renforcer la programmation pluriannuelle et le pilotage des finances publiques	25
I - Une trajectoire financière pluriannuelle nécessaire mais peu respectée.....	26
A - Une démarche pluriannuelle indispensable	27
B - Un cadre juridique national dense.....	32
C - En pratique, un cadre juridique d'une faible portée effective	40
II - À l'étranger, des exemples de programmation reposant sur des enveloppes pluriannuelles crédibles.....	44
A - Un nécessaire engagement politique fort, gage de stabilité	45
B - Des cibles pluriannuelles de dépenses étendues, stables, souples et crédibles.....	46
C - Une évolution encadrée des recettes	50
III - Une programmation pluriannuelle à recentrer sur le pilotage des dépenses et des recettes.....	51
A - Des enveloppes pluriannuelles de dépenses et de mesures nouvelles en recettes.....	51
B - Des mécanismes renforcés de mise en œuvre de la programmation	57
C - Une surveillance accrue de la trajectoire pluriannuelle.....	61
D - Un meilleur éclairage de la soutenabilité de long terme des finances publiques	63
Chapitre II Rétablir la vision globale des finances publiques.....	67
I - Une architecture financière complexe, qui nuit à la clarté des choix	68
A - Le cadre administratif morcelé de la dépense publique	68
B - Des soldes par catégorie d'administrations dotés d'une signification limitée	74

II - Un pilotage global des finances publiques insuffisant	82
A - L'absence d'instance pérenne de gouvernance globale des finances publiques	82
B - Un échafaudage juridique complexe, parfois lacunaire, et exigeant une coordination lourde.....	87
III - Rétablir une vision globale des recettes et dépenses des administrations publiques	93
A - Associer toutes les administrations publiques à la maîtrise des finances publiques	94
B - Simplifier et stabiliser les règles de partage des impôts.....	95
C - Étendre et clarifier les champs des lois financières.....	96
D - Instaurer une discussion générale sur les recettes et l'équilibre financier de l'État et la sécurité sociale	98
E - Regrouper l'ensemble des sujets relatifs au financement des collectivités territoriales.....	99
Chapitre III Assurer l'unité, l'universalité et l'efficience du budget de l'État.....	103
I - Renforcer l'unité et l'universalité du budget de l'État	104
A - Un émiettement du budget de l'État qui brouille la compréhension de son action.....	106
B - Appliquer pleinement les principes d'unité et d'universalité en complétant les missions budgétaires	118
II - Accroître l'efficience de la gestion du budget de l'État dans un cadre rénové.....	124
A - Un cadre et une pratique budgétaires peu propices à l'efficience	126
B - Améliorer l'efficience des dépenses de l'État dans un cadre clarifié	136
Liste des abréviations	143
Annexes	147
Réponse du Premier ministre.....	153

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

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.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou par le Gouvernement, 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 toujours 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.

La présente enquête a été pilotée par la **formation interchambres (FIC) permanente « Comptes, budget de l'État et finances publiques »**.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 10 septembre 2020 par la formation interchambres permanente « Comptes, budget de l'État et finances publiques », présidée par M. Charpy, président de chambre, et composée de MM. Barbé, Guibert, Viola, Laboureux, Mme Périn, MM. Rolland, Dubois, Chailland, Mme Mattéi, M. Giannesini, Mme de Mazières, conseillers maîtres, et M. Guéné, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteure générale, Mme Fontaine, conseillère maître, en tant que rapporteurs, M. Belluteau, conseiller maître, M. Carnot, conseiller maître en service extraordinaire, MM. Vareille et Bourquard, conseillers référendaires, M. Canivenc et Mme Saurin, auditeurs, M. Clappier, expert, et, en tant que contre-rapporteur, M. Laboureux, conseiller maître.

M. Ferriol, avocat général, représentait la Procureure générale.

Assistaient en outre au délibéré M. Thornary, conseiller maître, et M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire.

Le projet de rapport a été examiné le 22 septembre 2020 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport intitulé *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre et de sa réponse adressée en retour à la Cour.

La réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, présidents de chambre, M. Briet, Mme Moati, présidents de chambre maintenus en activité, Mme Darragon, MM. Courtois, Lefebvre, de Gaulle, Guédon, Antoine, Mousson, Guérault, Mme Bouygard, MM. Feller, Viola, Clément, de Nicolay, Fulachier, Soubeyran, Appia, Strassel, Mmes Latournerie-Willems, Hamayon, M. Bouvard, Mme Riou-Canals, MM. Bichot, Bonnaud, conseillers maîtres, M. Bouvier, conseiller maître en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Charpy président de la formation interchambres permanente « Comptes, budget de l'État et finances publiques » chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;

- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de Mme Fontaine, rapporteure générale, conseillère maître ; M. Carnot, conseiller maître en service extraordinaire, M. Canivenc, Mme Saurin, auditeurs, en tant que rapporteurs ; et, en tant que contre-rapporteur, M. Laboureux, conseiller maître ;

- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de Mme Camby, Première avocate générale, et M. Ferriol, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 10 novembre 2020.

Synthèse

La France est entrée dans la crise sanitaire et économique de 2020 sans être parvenue à redresser ses finances publiques, se privant ainsi des marges de manœuvre nécessaires pour pouvoir faire face à ce choc majeur et inédit dans les meilleures conditions.

Depuis quarante ans, la France n'a pas été une seule fois en situation d'équilibre de ses finances publiques. Depuis vingt ans et la création de la monnaie unique, elle a connu quinze exercices avec un déficit supérieur ou égal à 3 points du produit intérieur brut (PIB). Bien qu'elle soit parvenue à sortir en 2018 de la procédure de déficit public excessif, son déficit public restait de 3 points du PIB à la veille de la crise sanitaire, alors que l'Allemagne était depuis 2012 en situation d'excédent.

Le très fort recul d'activité consécutif à la pandémie de covid 19 a déséquilibré massivement et durablement les comptes publics. Selon les dernières prévisions du Gouvernement¹, le déficit public pourrait atteindre 11,3 % et la dette publique s'établirait à 119,8 % du PIB en 2020.

Face à cette nouvelle crise, inédite par sa soudaineté et son intensité et dont les conséquences sur les finances publiques seront massives et durables, la Cour s'est attachée à analyser les apports ainsi que les limites des lois organiques financières et à formuler, **dans la continuité des propositions formulées par la mission d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la LOLF (MILOLF)²**, des recommandations pour renforcer, à **Constitution inchangée**, la gouvernance, le pilotage et la gestion des finances publiques.

Le présent rapport analyse en premier lieu **les modalités de programmation et de pilotage des finances publiques** et s'attache à proposer des mécanismes pour fixer et respecter la trajectoire pluriannuelle des finances publiques. Il étudie ensuite **l'architecture d'ensemble des finances publiques** et formule des recommandations visant à renforcer la

¹ Quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

² Eric Woerth, Laurent Saint-Martin, *Rapport en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport n° 2210 (XVe législature), 11 septembre 2019.

vision globale de finances publiques fragmentées. Enfin, il examine **le budget de l'État**, proposant une nouvelle structure et une nouvelle gouvernance, afin d'assurer le respect des grands principes budgétaires d'unité, d'universalité et de performance.

1. Renforcer la programmation pluriannuelle et le pilotage des finances publiques

L'affirmation du temps long comme horizon indispensable à la conduite des politiques publiques et à la bonne gouvernance des finances publiques n'est pas nouvelle. Elle s'est traduite en 2008 par l'instauration des lois de programmation des finances publiques en vue d'assurer l'équilibre des comptes des administrations publiques (article 34 de la Constitution). Le vote de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP) a constitué une nouvelle étape en transposant en droit français les dispositions du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance des finances publiques (TSCG) : le contenu des lois de programmation des finances publiques a été formalisé et élargi et le Haut Conseil des finances publiques a été créé pour apprécier la cohérence de la programmation et le réalisme des prévisions économiques.

Le bilan des dix premières années de mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle des finances publiques est décevant. La mise en œuvre des lois de programmation de finances publiques a été marquée par des dérapages répétés. Les objectifs fixés dans les cinq lois de programmation adoptées depuis la révision constitutionnelle de 2008 (dont trois postérieures à la loi organique de 2012) n'ont que rarement été atteints. Si la crise financière et la récession de 2010 ont perturbé la première loi de programmation, elles n'expliquent pas l'incapacité à respecter par la suite les trajectoires arrêtées alors même que la croissance économique était proche de son niveau potentiel.

L'articulation défailante entre les textes financiers a limité l'effectivité du dispositif. Les lois de programmation ne s'imposent pas aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale annuelles, et les exercices pluriannuels qui sont organisés au printemps (avec le programme de stabilité), puis à l'été (avec le débat d'orientation des finances publiques) et à l'automne (avec le rapport économique, social et financier) sont décorrélés entre eux ainsi que des lois de programmation des finances publiques. En outre, les forces de rappel prévues par les textes n'ont pas joué de façon efficace, qu'il s'agisse du mécanisme de correction mis en place par la loi organique de 2012 ou des dispositifs de régulation annuels

de la dépense (normes de progression de la dépense de l'État ou de l'Ondam) qui ont été trop souvent contournés.

Pourtant, les comparaisons internationales montrent les bénéfices d'un cadre de pluriannualité solide, reposant sur un engagement politique fort, prévoyant des cibles de dépenses crédibles, souples et stables et un encadrement de l'évolution des recettes. Si la divergence constatée depuis 2007 entre la situation du déficit et de la dette de la France et celle de ses principaux partenaires européens reflète des choix politiques différents, elle est aussi la conséquence de mécanismes de pilotage et de programmation des finances publiques parfois plus développés et souvent mieux respectés dans certains États membres de la zone euro.

Pour assurer durablement la soutenabilité des finances publiques, à **cadre constitutionnel inchangé**, la Cour recommande de renforcer l'efficacité de la programmation et du pilotage des finances publiques, selon quatre axes complémentaires :

- **fixer une trajectoire financière soutenable et réaliste** en définissant en loi de programmation des enveloppes et sous-enveloppes pluriannuelles de dépenses et de mesures nouvelles en recettes, exprimées en milliards d'euros, ainsi qu'une provision de programmation pour faire face aux aléas et en instituant un budget triennal glissant pour l'État ;
- **mettre en place des instruments annuels de suivi**, notamment en prévoyant que, dans chaque loi de finances, les écarts entre les lois financières annuelles et la trajectoire programmée dans les LPFP soient décomptés et expliqués (« compteur des écarts »), en mettant en place des budgets pluriannuels glissants sur trois ans, suivis en exécution également sur trois ans, et en réalisant des revues de dépenses selon un calendrier défini en loi de programmation ;
- **surveiller l'exécution de la trajectoire de manière indépendante et en continu**, en élargissant le mandat du Haut Conseil des finances publiques à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, à l'évaluation des principales mesures nouvelles et à l'identification des risques d'écart à la trajectoire ;
- **éclairer d'une vision de long terme les choix de politiques publiques** en instaurant un débat annuel sur la dette publique et sa soutenabilité, en tenant compte des engagements hors bilan.

2. Rétablir la vision globale de finances publiques fragmentées

La lisibilité des choix publics exige de pallier la fragmentation des moyens des politiques publiques en mettant en place de façon plus déterminée des dispositifs garantissant une vision globale de l'action des différentes administrations publiques.

En effet, le morcellement institutionnel, juridique et financier entre administrations publiques nuit à la clarté des choix et fait obstacle à la bonne compréhension de l'usage des deniers publics.

La fragmentation du cadre budgétaire de la France traduit la complexité du cadre institutionnel, avec plus de 90 000 entités relevant des trois sous-secteurs d'administrations publiques (État, sécurité sociale et collectivités territoriales), dont les compétences se chevauchent souvent et évoluent constamment. Elle a conduit à la mise en place d'instruments de gouvernance des finances des administrations publiques à la fois complexes et lacunaires. Les multiples liens financiers entre les différentes sphères de l'action publique qui en résultent affectent la pertinence des soldes de chacune des administrations publiques.

Pour rétablir la vision globale de finances publiques fragmentées, la Cour recommande :

- **de créer une instance pérenne de concertation**, constituée de représentants de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales, pour associer toutes les administrations publiques à l'objectif de soutenabilité des finances publiques du pays, et de fixer les règles de partage des impôts et de garantie de ressources entre administrations publiques en loi de programmation des finances publiques ;
- **d'instaurer au Parlement une discussion générale**, préalable à l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, sur les recettes publiques, leur partage et les conditions de l'équilibre du budget de l'État et de la sécurité sociale ;
- **d'étendre et de clarifier les champs des lois financières**, notamment la loi de financement de la sécurité sociale, en l'élargissant aux régimes de retraite complémentaire obligatoires et à l'assurance chômage, et d'instaurer une « loi de résultat » de la sécurité sociale présentée au printemps comme la loi de règlement du budget de l'État ;
- **de regrouper l'ensemble des sujets relatifs au financement des collectivités territoriales au sein d'une nouvelle mission budgétaire** *Relations avec les collectivités territoriales*, qui serait composée de programmes correspondant aux différents types de moyens dont elles

bénéficient, et dont l'examen deviendrait le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement.

3. Assurer l'unité, l'universalité et l'efficience du budget de l'État

Au sein même de l'État, la lisibilité et l'efficacité des politiques conduites nécessitent également une vision plus globale et une recherche plus résolue et assumée de l'efficience.

En effet, l'émiettement croissant du budget de l'État ne permet pas de disposer d'une vision consolidée des moyens alloués à chaque politique publique.

Les dérogations aux principes d'unité et d'universalité du budget de l'État se sont multipliées au cours des dernières années : dépenses fiscales, prélèvements sur recettes, affectation de taxes, recours à des fonds sans personnalité juridique ou à des comptes spéciaux, budgets annexes et fonds de concours non justifiés. Cet émiettement des moyens de financement des politiques publiques portées par l'État affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire en focalisant le débat sur les seuls crédits budgétaires inscrits dans les missions du budget général de l'État. Si certains de ces financements dérogatoires peuvent être justifiés, une partie d'entre eux résulte de la volonté de contourner les contraintes placées sur les dépenses de l'État ou de « sanctuariser » des moyens.

Pour renforcer l'unité et l'universalité du budget de l'État, la Cour propose :

- **de compléter le champ des missions budgétaires**, en ajoutant aux programmes de crédits budgétaires l'ensemble des moyens concourant au financement des politiques publiques (crédits budgétaires, dépenses fiscales, prélèvements sur recettes, taxes affectées, comptes spéciaux, fonds sans personnalité juridique, ou tout autre financement dérogatoire du droit commun) ;
- de conduire une **revue systématique et exhaustive des dispositifs de financement dérogatoires** afin d'évaluer leur efficience et leur nécessité.

Malgré la LOLF, le cadre et la pratique budgétaires de l'État restent peu propices à l'efficience de l'action publique.

La recherche de l'efficience des politiques publiques reste marginale par rapport à la préoccupation du maintien ou de l'augmentation des enveloppes budgétaires. Les processus de revue de dépenses conduits depuis la LOLF ont produit des résultats décevants et l'analyse de la performance est insuffisante. La souplesse accrue offerte par la

globalisation des crédits aux gestionnaires publics a produit des résultats contrastés. Enfin, si les données sur les comptes et la situation financière de l'État se sont améliorées, elles demeurent à la fois incomplètes et, surtout, insuffisamment utilisées.

Pour améliorer l'efficacité des dépenses de l'État dans un cadre clarifié, la Cour propose :

- **d'appliquer la démarche de performance à l'ensemble** des moyens des politiques publiques et non plus aux seuls crédits budgétaires ;
- **de conforter la vision pluriannuelle du budget**, en instaurant un bilan d'exécution sur trois ans des lois de finances à l'occasion des lois de règlement, dont le temps d'examen serait lui-même allongé ;
- tout en clarifiant la répartition des responsabilités en matière de performance entre le niveau politique et le niveau administratif, **de faire en sorte que les gestionnaires disposent des leviers nécessaires à leur mission**, notamment en réduisant la mise en réserve générale de crédits ;
- **de mieux exploiter l'information comptable** en prenant mieux en compte les données de la gestion du patrimoine de l'État (actifs corporels et incorporels, passifs à court terme).

Liste des recommandations

Renforcer la programmation pluriannuelle et le pilotage des finances publiques

1. Définir en loi de programmation des finances publiques, pour chaque année et en milliards d'euros courants, une enveloppe pluriannuelle de dépenses des administrations publiques, déclinée en sous-objectifs et assortie d'une provision de programmation, et une enveloppe pluriannuelle de mesures nouvelles en recettes (modification de la LOPGFP³, recommandation nouvelle).
2. Compléter l'article liminaire des lois financières, en présentant en milliards d'euros courants, pour chaque année de la période de programmation, outre la prévision des soldes effectif et structurel, celle des dépenses des administrations publiques et des mesures nouvelles en recettes ; établir un tableau de synthèse retraçant les écarts entre, d'une part, l'exécution de l'année écoulée et les prévisions pour l'année en cours et celles à venir, et, d'autre part les objectifs fixés par la loi de programmation (modification de la LOPGFP, recommandation nouvelle).
3. Instaurer des revues de dépenses et d'évaluation de politiques publiques, selon un calendrier défini en loi de programmation des finances publiques (modification de la LOPGFP, recommandation réitérée).
4. Présenter par mission les prévisions de crédits pour les années n+2 et n+3 au sein de chaque projet de loi de finances (modification de la LOLF et de la LOPGFP, recommandation nouvelle).
5. Conforter la surveillance de la sincérité des lois financières et de la trajectoire pluriannuelle en élargissant le mandat du Haut Conseil des finances publiques à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, du chiffrage de certaines mesures nouvelles et à l'identification des risques d'écart à la trajectoire (modification de la LOPGFP, recommandation nouvelle).

³ LOPGFP : loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

6. Sur la base d'un rapport du Gouvernement et d'une analyse de la Cour des comptes, incluant un avis sur la situation financière de l'État telle qu'elle ressort notamment des comptes certifiés, instituer un débat annuel sur la dette publique et sa soutenabilité permettant d'ancrer le cadre financier pluriannuel dans une vision de long terme (modification de la LOPGFP, recommandation nouvelle).

Rétablir la vision globale des finances publiques

7. Créer une instance pérenne de concertation, constituée de représentants de l'État, des administrations de sécurité sociale et des collectivités territoriales, associant toutes les administrations publiques à la maîtrise des finances publiques (modification de la LOPGFP, recommandation nouvelle).
8. Fixer en loi de programmation des finances publiques les règles de partage des impôts entre administrations publiques et les règles de compensation et de garantie de ressources entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales (modification de la LOPGFP et de la LOLFSS, recommandation nouvelle).
9. Transformer la loi de financement de la sécurité sociale en une loi de la protection sociale obligatoire élargie aux régimes de retraite complémentaire obligatoires et à l'assurance chômage (modification de la LOLFSS, recommandation réitérée⁴).
10. Instaurer une « loi de résultat » de la sécurité sociale, présentée au printemps comme la loi de règlement du budget de l'État, et une loi de financement à l'automne, portant sur l'exercice en cours et à venir (modification de la LOLFSS, recommandation réitérée⁵).
11. Préalablement à l'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, organiser, une discussion générale sur les recettes publiques, leur partage et les conditions de l'équilibre du budget de l'État et de la sécurité sociale (modification de la LOPGFP, de la LOLF et de la LOLFSS, recommandation nouvelle).

⁴ Cour des comptes, « Les lois de financement de la sécurité sociale : une ambition à élargir », in *La sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2014, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵ *Ibidem*.

12. Rassembler dans une nouvelle mission budgétaire l'ensemble des concours de toute nature de l'État aux collectivités territoriales (crédits budgétaires, prélèvements sur recettes, fiscalité affectée...) et faire de l'examen de cette mission le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement (modification de la LOLF, recommandation nouvelle).

Assurer l'unité, l'universalité et l'efficience du budget de l'État

13. Compléter le périmètre des missions et programmes budgétaires en y faisant figurer l'ensemble des moyens de natures diverses concourant au financement de l'action publique et réexaminer sur une période de trois à cinq ans la pertinence des dispositifs de financement dérogeant aux principes d'unité et d'universalité (dépenses fiscales, opérateurs, taxes affectées, fonds sans personnalité juridique) (modification de la LOLF, recommandation nouvelle).
14. Mettre fin aux comptes spéciaux et budgets annexes pour lesquels il n'est pas démontré que la nature de leurs dépenses nécessite de déroger aux règles budgétaires de droit commun (recommandation réitérée⁶).
15. Afin de renforcer l'évaluation à moyen terme des politiques conduites, accompagner les lois de règlement du budget de l'État d'un bilan de l'exécution sur trois années (modification de la LOLF, recommandation nouvelle).
16. Mieux responsabiliser les gestionnaires sur les aléas budgétaires infra-annuels de leur gestion en réduisant progressivement le gel transversal de crédits, et en majorant en parallèle la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour couvrir les aléas plus vastes, en fixant des règles précises d'utilisation de ces crédits (recommandation nouvelle).

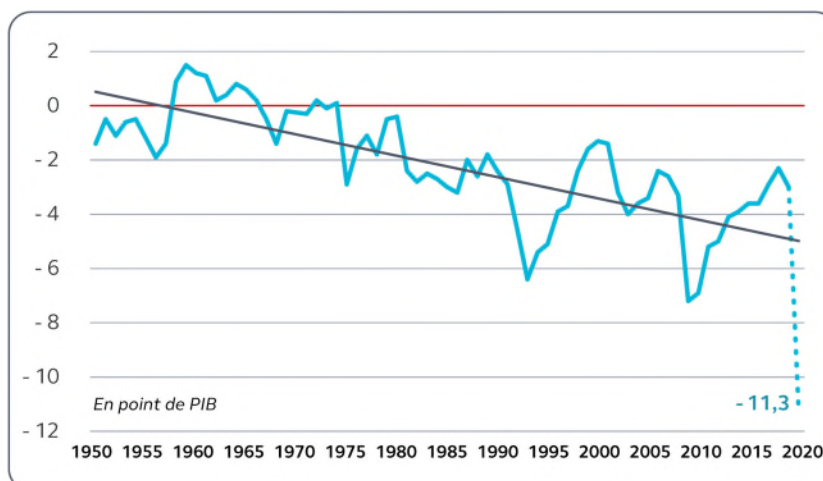
⁶ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2019 – résultats et gestion*, avril 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Introduction

Lorsque la pandémie de covid 19 a débuté en 2020, la France n'avait pas rétabli la situation de ses finances publiques. Depuis quarante ans, elle n'a pas une seule fois été en situation d'équilibre et, depuis 1998, année qui précédait l'introduction de l'euro, elle a connu quinze exercices qui se sont clôturés par une situation de déficit supérieur ou égal au seuil de 3 % du produit intérieur brut (PIB).

Contrairement à de nombreux pays de la zone euro, la France n'est ainsi pas parvenue à assainir durablement sa situation financière après les chocs économiques que le monde a subis depuis la création de la monnaie unique (cf. graphique 1).

Graphique n° 1 : solde public en valeur et sa tendance depuis 1950 (prévision 2020 en pointillés)



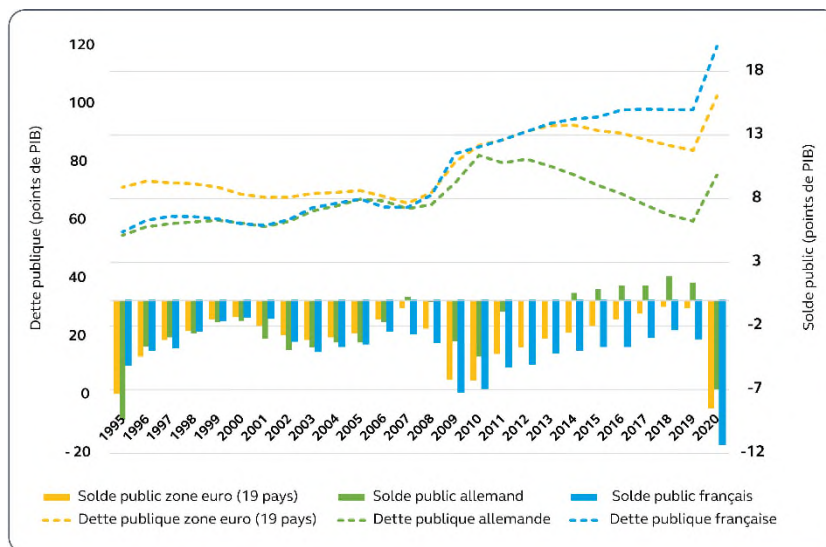
Source : Cour des comptes à partir de données Insee et du 4^{ème} projet de loi de finances rectificative
Note : la droite foncée représente la tendance du solde public depuis 1950 (régression linéaire).

Quand la crise financière est survenue en 2008, le solde public de la France s'établissait à - 2,6 % alors que la zone euro présentait un solde proche de l'équilibre (- 0,6 % du PIB) et l'Allemagne un excédent de 0,3 % du PIB (cf. graphique n° 2 ci-après). Entre 1998 et 2007, tandis que la dette

publique au sein de la zone euro diminuait de 6,7 points de PIB, elle croissait de 3,2 points de PIB en France. Au cours de ces mêmes dix années, les dépenses publiques de la France n'ont diminué que de 0,3 point de PIB, alors même que l'Allemagne les réduisait de 4,7 points de PIB. Compte tenu de ces points de départ très différents, la crise a logiquement conduit à un solde public nettement plus dégradé en France (- 7,2 % en 2009) qu'en zone euro (où il n'est jamais descendu en deçà de - 6,3 %) et qu'en Allemagne (où il a atteint - 4,4 %).

Dix ans plus tard, en 2020, la France est entrée à nouveau dans une crise beaucoup plus profonde sans disposer des marges de manœuvre suffisantes pour y faire face dans les meilleures conditions. Si elle était parvenue à sortir, en 2018, de la procédure de déficit public excessif, son déficit public restait de 3 % du PIB, alors que l'Allemagne était depuis 2012 en situation d'excédent. De même, les dettes publiques de la France et de l'Allemagne, qui, durant la première décennie de fonctionnement de la zone euro, étaient demeurées proches au regard de leurs PIB respectifs, ont largement divergé depuis. La dette publique de l'Allemagne, comme celle de la zone euro, avait commencé à baisser, alors que celle de la France était tout juste stabilisée à un niveau supérieur à celui de la zone euro, et très supérieur à celui de l'Allemagne.

Graphique n° 2 : trajectoire de déficit et de dette publics en France, en Allemagne et en zone euro (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, à partir de données Eurostat, de prévision de la Commission européenne (printemps 2020) et du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020

Cette situation est le résultat de l'interruption du redressement engagé dans la première moitié des années 2010, qui avait permis de diviser le déficit de moitié, par une meilleure maîtrise des dépenses publiques (stables en volume là où elles avaient augmenté de 3,6 points de PIB entre 2005 et 2010) et une augmentation forte des prélèvements obligatoires, (passés de 42,1 % en 2008 à 44,9 % du PIB en 2013) qui a pu cependant peser sur la croissance. Depuis 2015, ce redressement a été ralenti puis interrompu, en dépit d'un contexte économique favorable permettant une augmentation spontanée des recettes, ainsi que d'une diminution importante de la charge d'intérêts. La baisse des prélèvements obligatoires n'a pas été compensée par des efforts significatifs de maîtrise des dépenses publiques, qui n'ont que légèrement reculé, passant de 56,8 % du PIB en 2015 à 55,6 % en 2019.

Or, comme la Cour l'a indiqué dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques⁷, le très fort recul d'activité consécutif à la pandémie aura pour effet de déséquilibrer massivement et durablement les comptes publics. Les prélèvements obligatoires reculeraient, selon les dernières prévisions du Gouvernement⁸, de 6,8 % par rapport à l'année 2019, et les dépenses publiques, fortement accrues pour faire face à la crise sanitaire et économique, augmenteraient de 7,8 %, se traduisant par une dégradation sans précédent du déficit et de la dette publics, qui pourraient respectivement atteindre 11,3 % et 119,8 % du PIB en 2020.

Cette situation de décalage de la France vis-à-vis de ses partenaires, avec lesquels elle partage sa monnaie et dont la structure de l'économie est globalement proche de la sienne, conduit à s'interroger sur la gouvernance financière des administrations publiques françaises. Près de vingt ans après le vote de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF⁹), huit ans après celui de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP¹⁰), le cadre de gouvernance des finances publiques et de l'État a montré ses limites pour assurer un

⁷ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸ Quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

⁹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

¹⁰ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

pilotage efficace de la trajectoire des comptes publics et la soutenabilité des finances de la France dans la durée.

Il est dès lors apparu nécessaire à la Cour de réexaminer le cadre juridique issu de la LOLF et de la LOPGFP portant sur l'État et l'ensemble des administrations publiques¹¹, ainsi que celui déterminé par les lois organiques propres aux lois de financement de la sécurité sociale et aux finances des collectivités territoriales¹².

Ces travaux ont été conduit parallèlement à ceux de la mission d'information sur la LOLF (MILOLF) de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui a publié un rapport en septembre 2019¹³ assorti de 45 propositions tendant pour certaines à modifier le texte organique. La Cour a ainsi souhaité apporter sa contribution aux réflexions sur une éventuelle modification de la gouvernance financière de l'État issue de la LOLF, en réexaminant les constats qu'elle avait établis à ce propos, en 2011¹⁴ et plus récemment dans différents autres rapports¹⁵.

Le présent rapport examine tout d'abord la nécessité d'asseoir, dans la durée, une gouvernance stable et pérenne des finances publiques. Il montre comment le cadre actuel ne suffit pas à garantir la soutenabilité de la trajectoire financière des administrations publiques. Il propose en conséquence des mécanismes pour renforcer l'effectivité de la programmation et favoriser une gestion plus soutenable des finances publiques, dans le contexte économique et européen nouveau issu de la crise sanitaire de 2020 (chapitre I).

¹¹ L'État représentait 545 Md€ de dépenses publiques en 2019, les administrations de sécurité sociale 622 Md€ et les administrations publiques locales 271 Md€.

¹² Sans faire de ces lois sectorielles un bilan exhaustif qui dépasserait le cadre de ce rapport.

¹³ Eric Woerth, Laurent Saint-Martin, *Rapport en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport n° 2210 (XVe législature), 11 septembre 2019.

¹⁴ Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, rapport public thématique, novembre 2011, La Documentation française, disponible sur www.ccompte.fr.

¹⁵ Cf. sur ce point les derniers rapports de la Cour sur le budget de l'État, sur la situation et les perspectives des finances publiques, sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale et sur les finances locales, ainsi que sur la comptabilité générale de l'État (2016).

Le rapport analyse ensuite l'architecture d'ensemble des finances publiques, dont l'excessive fragmentation limite la capacité à appréhender la dimension globale, et formule des propositions en vue de corriger cette situation (chapitre II).

Enfin, il examine l'émiettement multiforme et croissant du budget de l'État, qui brouille la compréhension de son action, nécessitant de réhabiliter les principes d'unité et d'universalité par une nouvelle approche du cadre budgétaire centrée autour de la mise en place de nouvelles missions, intégrant l'ensemble des moyens consacrés par l'État à chaque politique publique sans considération de leur forme juridique. Il présente l'échec relatif de l'ambition de la LOLF en termes d'amélioration de la gestion, et formule des propositions visant à promouvoir une gestion davantage tournée vers l'efficacité des politiques publiques (chapitre III).

**

La Cour a inscrit ses réflexions dans le cadre constitutionnel actuel, **sans envisager de recommandations conduisant à modifier la Constitution.**

Chapitre I

Renforcer la programmation pluriannuelle et le pilotage des finances publiques

La dégradation brutale et massive des finances publiques en 2020 du fait de la crise sanitaire renforce la nécessité d’ancrer la soutenabilité de la dette publique et d’améliorer l’efficacité des politiques publiques. Comme la Cour l’a souligné en juin 2020¹⁶, une trajectoire de redressement structurel des finances publiques devra être élaborée et engagée dès que les conditions économiques le permettront, en cohérence avec les engagements européens.

La construction d’une telle stratégie de moyen terme pourra s’appuyer sur les outils mis en place depuis une vingtaine d’années pour permettre le pilotage dans la durée des finances publiques, la prise en compte du temps long ayant progressivement été affirmée comme un horizon indispensable à la conduite des politiques publiques et à la bonne gouvernance des finances publiques.

Esquissée sous le régime de l’ordonnance de 1959 à travers les lois de programme, engagée en 2001 avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), à travers la définition d’objectifs sur plusieurs années, la reconnaissance et la valorisation croissantes de la dimension pluriannuelle des finances publiques dans le droit et les pratiques ont été ancrées dans le paysage juridique et administratif français par la révision constitutionnelle de juillet 2008, qui a institué à son article 34 les lois de programmation des finances publiques et un objectif d’équilibre des comptes des

¹⁶ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

administrations publiques. La loi organique du 17 décembre 2012 a ensuite précisé le contenu de ces lois et créé le Haut Conseil des finances publiques pour surveiller le respect de la programmation.

Toutefois, l'application des cinq lois de programmation adoptées depuis 2009 a été marquée par des dérapages répétés d'origines diverses, conduisant systématiquement à un report dans le temps des objectifs qu'elles avaient fixés, qu'il s'agisse du retour à l'équilibre structurel ou de la réduction de la dette publique. Les lois de programmation et les lois financières annuelles sont demeurées excessivement cloisonnées et l'allocation des moyens a continué à se faire principalement sur une base annuelle.

Face au défi considérable que va représenter le pilotage de finances publiques profondément dégradées par la crise de 2020, la crédibilité et l'efficacité du dispositif français de programmation financière doivent être renforcées et consolidées.

Ce chapitre présente le cadre de la programmation et du pilotage des finances publiques (I), examine les leçons de l'expérience internationale (II), puis propose un ensemble de pistes de réformes à cadre constitutionnel inchangé pour renforcer l'efficacité de la programmation financière (III).

I - Une trajectoire financière pluriannuelle nécessaire mais peu respectée

Une programmation pluriannuelle est nécessaire pour conforter la crédibilité et la soutenabilité des finances publiques et garantir la capacité à faire des choix en matière d'action publique (A). La gouvernance des finances publiques a progressivement été dotée d'un cadre constitutionnel et organique visant à fixer et mettre en œuvre une stratégie financière de moyen terme pour l'ensemble des administrations publiques (B). En pratique, toutefois, ce dispositif est demeuré faiblement efficace au regard de l'objectif d'équilibre des comptes publics, et les trajectoires effectives de finances publiques sont restées éloignées de celles qui étaient programmées (C).

A - Une démarche pluriannuelle indispensable

L'horizon pluriannuel permet de déterminer une stratégie de finances publiques, c'est-à-dire de fixer un cap de moyen terme et une trajectoire permettant de l'atteindre. L'élaboration d'un cadre financier pluriannuel constitue de plus un instrument précieux pour assurer la soutenabilité des finances publiques, *a fortiori* lorsque celles-ci se trouvent dans une situation dégradée. La démarche pluriannuelle est également utile à la conduite des réformes et à la mise en œuvre de politiques publiques inscrites dans la continuité, indispensable face aux enjeux à venir, notamment comme la transition écologique ou la prise en charge du grand âge.

1 - Une nécessaire cohérence pluriannuelle, pour assurer la crédibilité et la soutenabilité de la trajectoire de finances publiques

La démarche de programmation à moyen terme vise à rendre cohérente dans le temps la conduite de l'action publique et à assurer sa soutenabilité dans la durée.

La soutenabilité des finances publiques

Assurer la soutenabilité des finances publiques signifie mettre les administrations publiques en capacité d'honorer dans la durée leurs engagements financiers.

La soutenabilité repose sur la crédibilité des acteurs publics et la confiance de l'ensemble des acteurs de l'économie, au-delà des seuls financeurs de la dette publique. L'existence d'une stratégie pluriannuelle de finances publiques contribue à cette soutenabilité, en éloignant le risque de ne pas assurer, dans le temps long, l'équilibre entre les recettes et les dépenses publiques, en renforçant la crédibilité d'un pays à respecter cette contrainte et en assurant la confiance des détenteurs de titres publics.

Une telle démarche est indispensable quand, comme c'est le cas aujourd'hui, le creusement massif du déficit et de la dette impose un redressement graduel, pour ne pas handicaper la reprise, mais maintenu dans la durée.

Si elle ne conduisait pas d'action significative de redressement et laissait filer son endettement, la France s'exposerait à des difficultés majeures à moyen et long termes. Un déficit durablement très élevé,

nettement supérieur au niveau d'avant crise, et une trajectoire de dette non maîtrisée feraient peser un risque élevé sur la capacité du pays à maintenir le niveau de prospérité et de protection de ses habitants auquel il est attaché.

La définition d'une stratégie de redressement structurel des finances publiques à moyen terme et sa traduction dans une démarche de programmation crédible constituent donc un instrument essentiel pour assurer la soutenabilité des finances publiques, garantir ainsi durablement la souveraineté économique et restaurer des marges de manœuvre pour faire face à de futurs chocs¹⁷.

2 - Une démarche pluriannuelle qui s'inscrit dans le cadre de l'Union économique et monétaire

Le partage d'une monnaie unique entre 19 pays dans le cadre de l'« Union économique et monétaire » (UEM) repose sur une politique monétaire unique, conduite par une banque centrale indépendante, et des politiques économiques nationales. Il suppose que les diverses politiques budgétaires soient coordonnées par un ensemble de règles. En effet, les risques qui pèsent sur l'un des États membres de l'UEM peuvent créer des tensions pour l'ensemble de la zone euro et la défaillance financière d'un État menacerait la cohésion de l'Union.

Comme la Cour l'a rappelé récemment, « *la monnaie commune requiert pour être viable une entente sur les principes de conduite des politiques publiques* »¹⁸. Ces règles, qui visent à assurer la soutenabilité des finances publiques dans tous les États membres et donc la solidité de la monnaie partagée, se sont matérialisées depuis le traité de Maastricht en 1992¹⁹ par l'établissement de « critères de convergence » permettant de rejoindre la monnaie unique, incluant les seuils maximums de déficit public, établi à 3 points de PIB, et de dette publique, à 60 points de PIB. Maintenus après l'entrée en vigueur de l'euro dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) conclu en 1997 et amendé par la suite, ces critères ont été complétés notamment en 2011²⁰ par un objectif partagé de

¹⁷ Voir par exemple Romer et Romer, *Fiscal space and the aftermath of financial crises: how it matters and why*, 2019.

¹⁸ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁹ Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992.

²⁰ Règlement n° 1175/2011 du 16 novembre 2011 modifiant le règlement n°1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

retour à l'équilibre structurel de finances publiques matérialisé par un objectif de moyen terme de solde structurel propre à chaque pays.

Une trajectoire de convergence vers l'objectif de moyen terme

Le Pacte de stabilité et de croissance prévoit que chaque État membre se fixe un objectif à moyen terme (OMT) de finances publiques. Cette démarche, qui s'inscrit dans le cadre du volet dit préventif du Pacte, répond à l'impératif de soutenabilité de la trajectoire financière. Lorsqu'un État ne se situe pas à l'OMT, il doit définir une trajectoire de convergence vers celui-ci. Pour les États dont la dette est supérieure à 60 % du PIB, l'OMT qu'ils fixent ne peut pas correspondre à un déficit structurel supérieur à 0,5 % de PIB.

L'objectif de moyen terme est défini comme un objectif de solde structurel. Cette notion de solde structurel, qui sert de référence dans la gouvernance européenne des finances publiques, vise à neutraliser l'impact de la conjoncture sur le calcul du déficit (ou de l'excédent) effectivement constaté. Il se calcule en ôtant, au solde effectif, la part qui est la conséquence de la situation économique conjoncturelle.

La référence à un objectif à moyen terme qui fait abstraction de la conjoncture vise à prendre en compte la situation économique pour apprécier la pertinence des mesures de finances publiques. En situation de récession, le solde structurel est moins dégradé que le solde effectif, ce qui permet d'éviter des mesures de redressement trop brutales. À l'inverse, en haut de cycle économique, il permet d'éviter de considérer des rentrées fiscales très favorables comme acquises, garantissant ainsi une certaine prudence.

En France, l'objectif de moyen terme de solde structurel est déterminé dans les lois de programmation des finances publiques « *dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution* », conformément à la loi organique du 17 décembre 2012 (voir partie B). La dernière loi de programmation, établie avant la crise de 2020, fixait ainsi l'OMT de la France à - 0,4 % du PIB et déterminait une trajectoire progressive de convergence vers cet objectif de solde, sans néanmoins préciser l'année où il serait atteint.

Pour assurer dans la durée la cohérence et la compatibilité des politiques économiques des pays de la zone euro, les obligations des États ont été progressivement renforcées et chaque pays ayant l'euro en partage doit transmettre annuellement à la Commission européenne un programme de stabilité qui présente la trajectoire pluriannuelle des principaux agrégats de finances publiques, ainsi que les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes.

Le programme de stabilité

Les États membres doivent²¹ présenter chaque année, au plus tard fin avril, un programme de stabilité définissant une trajectoire au regard des règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) et notamment de la convergence vers l'objectif de moyen terme de finances publiques. La Commission européenne puis le Conseil européen en évaluent la conformité.

En France, le programme de stabilité peut, comme tout sujet, faire l'objet d'un débat au Parlement suivi, si le Gouvernement le décide, d'un vote qui n'engage pas la responsabilité du Gouvernement²². Ses dispositions, non contraignantes en droit interne, ne s'imposent ni au législateur, ni au Gouvernement, au risque que le programme de stabilité soit perçu comme un exercice formel ne faisant pas l'objet d'une réelle appropriation au niveau national. Au niveau européen, la discussion se concentre sur les perspectives pour l'année suivante, nourrissant la recommandation du Conseil pour le prochain budget. L'examen de la trajectoire de moyen terme est plus limité.

Ces limites des programmes de stabilité ont motivé en 2011²³ le renforcement de la perspective pluriannuelle au sein même des cadres budgétaires nationaux et leur mise en cohérence avec la trajectoire du programme de stabilité. Les États membres doivent désormais mettre en place une programmation budgétaire à trois ans au moins, couvrant les grands agrégats de finances publiques et fondée sur « *des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes* » et les lois financières annuelles doivent être « *cohérentes avec les dispositions du cadre budgétaire de moyen terme* », qui constitue la base pour leur préparation. Tout écart à cette trajectoire doit être « *dûment expliqué* »²⁴.

Dans le contexte exceptionnel de la crise sanitaire et économique, le Conseil de l'Union européenne a considéré le 23 mars 2020 que les conditions étaient réunies pour un déclenchement de la clause dite

²¹ Règlement (CE) n° 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

²² Il s'agit de la procédure prévue par l'article 50-1 de la Constitution.

²³ Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

²⁴ Une souplesse est prévue en cas de « *nouveau gouvernement* », qui peut faire adopter un nouveau cadre budgétaire de moyen terme reflétant ses propres priorités.

« dérogatoire générale »²⁵. Dès lors, en 2020, à titre exceptionnel, les programmes de stabilité se sont concentrés sur la situation des finances publiques de l'année en cours.

L'activation de cette clause ne suspend pas le Pacte de stabilité et de croissance, mais permet de reformuler ses exigences en tenant compte du contexte exceptionnel. Si la perspective de ramener la dette publique rapportée au PIB sous le seuil de 60 % n'est plus réaliste à un horizon tangible pour les pays fortement endettés, le cadre financier pluriannuel demeure l'instrument pertinent pour formuler un engagement de réduction progressive du ratio de dette publique, propre à garantir la confiance en ancrant les anticipations de l'ensemble des acteurs, publics et privés.

3 - Un horizon de moyen terme permettant de dégager des marges d'action et de financer les priorités sectorielles

Dans une perspective de redressement progressif de la situation des finances publiques du pays, la question de l'évaluation de la dépense publique prend une acuité encore plus forte qu'en des temps économiques moins troublés. Elle est en effet la clé de l'allocation optimale de moyens financiers entre les politiques publiques.

Pour y parvenir, la programmation de moyen terme doit allouer les ressources publiques aux politiques les plus efficaces et efficientes pour garantir à moyen terme la prospérité économique du pays. Cette vision de moyen terme est par exemple indispensable pour valoriser l'intérêt social et économique des politiques en faveur de la transition écologique et donc garantir leur financement pérenne.

De même, les démarches de programmation sectorielle doivent s'appuyer sur des évaluations des politiques passées, mieux prendre en compte l'intérêt de l'investissement public qui, sous certaines conditions²⁶, est facteur de croissance et de progrès socio-économiques et être en cohérence avec la trajectoire fixée pour les finances publiques.

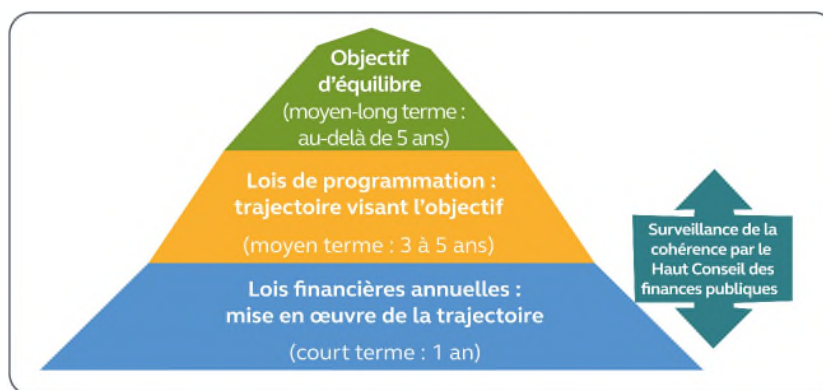
²⁵ La clause dite « dérogatoire générale », déclenchée le 23 mars 2020, a été introduite en 2011 à la lumière de l'expérience de la récession de 2009. Applicable en cas de « *grave récession économique dans la zone euro ou dans l'ensemble de l'Union* », elle permet de s'écarter temporairement des obligations s'appliquant en temps normal, offrant ainsi la flexibilité nécessaire à un soutien coordonné à l'activité.

²⁶ Les bénéfices tirés des investissements dépendent en particulier de la qualité propre à chaque projet et du caractère adapté de sa gouvernance. Voir Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

B - Un cadre juridique national dense

Si le principe d'annualité est juridiquement et pratiquement placé au centre de la gouvernance de nos finances publiques, la France, pour partie sous l'effet de ses engagements européens, s'est progressivement dotée d'un cadre normatif tendant à conduire les politiques publiques selon un horizon de moyen terme et à assurer la soutenabilité des finances publiques.

Schéma n° 1 : démarche pluriannuelle des finances publiques en France



Source : Cour des comptes

1 - Des orientations financières pluriannuelles inscrites dans la Constitution

Le principe d'annualité trouve son fondement historique dans l'autorisation de la levée de l'impôt par le Parlement. Principe de valeur constitutionnelle posé par les articles 34 et 47 de la Constitution, il se traduit notamment par l'autorisation annuelle du Parlement de percevoir l'impôt et de financer les politiques publiques. Il est commun à l'ensemble des administrations publiques.

Les lois de programmation des finances publiques ont été créées par la révision constitutionnelle de 2008. L'article 34 de la Constitution dispose ainsi que les « *orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation* ». Sans se limiter à ce seul objectif, la Constitution précise que ces orientations « *s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Cinq lois de programmation des finances publiques (LPFP) ont été adoptées depuis. De durée et de contenu variables, leurs dispositions n'ont toutefois eu qu'une portée faiblement contraignante²⁷, les LPFP n'ayant pas de valeur supérieure à celle des lois ordinaires. Elles ne lient ni le Gouvernement, ni le Parlement lors de la présentation et du vote des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Un projet de révision constitutionnelle, inspiré des recommandations formulées en 2010 dans le contexte de la crise des dettes souveraines par le groupe de travail présidé par M. Camdessus, et visant notamment à assurer la primauté des orientations de moyen terme sur les lois financières annuelles, est demeuré inabouti en l'absence de convocation du Parlement en congrès²⁸.

Les dispositions constitutionnelles ont été laissées inchangées en 2012 lors de la transposition du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), qui visait à renforcer l'inscription de l'engagement d'équilibre structurel et de maîtrise de la trajectoire de dette publique dans les ordres juridiques nationaux. Le Conseil constitutionnel ayant considéré « *qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques exige la modification de ces dispositions constitutionnelles* »²⁹, la France a privilégié une transposition de niveau organique, par la loi organique du 17 décembre 2012, avec pour conséquence que les lois de programmation continuent à ne pas s'imposer aux lois de finances ni aux lois de financement de la sécurité sociale.

²⁷ Parmi les dispositions à portée contraignante, on peut mentionner le mécanisme de la contractualisation dite de « Cahors » mis en place par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2020 avec certaines collectivités, dès lors qu'il fixe des pénalités en cas de non-respect de la règle fixée (voir chapitre II).

²⁸ Conformément à la procédure prévue à l'article 89 de la Constitution, ce projet pourrait néanmoins être adopté à tout moment par le Parlement convoqué en Congrès.

²⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 2012-653, 9 août 2012.

Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

Le TSCG signé en 2012 fixe l'obligation d'inscrire dans le droit national une règle de convergence vers l'équilibre budgétaire en termes structurels dont la mise en œuvre, contrôlée par un organisme indépendant, a vocation à être respectée tous les ans. Il impose l'introduction d'un mécanisme de correction, déclenché automatiquement en cas d'écart important à cette règle. Ce mécanisme de correction vise à compenser de tels écarts et à assurer, ce faisant, le respect de la trajectoire.

2 - Un cadre de programmation défini au niveau organique pour l'ensemble des administrations publiques

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP), qui traduit en droit français les dispositions du TSCG de mars 2012, comporte trois ensembles de mesures qui visent à enrichir la programmation pluriannuelle, à en renforcer le suivi et à instituer un mécanisme indépendant de surveillance.

a) Une programmation pluriannuelle enrichie par la notion de solde structurel

En cohérence avec les engagements européens de la France, la loi organique de 2012 a formalisé et élargi les dispositions que doivent comporter les LPFP. Celles-ci fixent désormais un objectif à moyen terme de solde structurel des administrations publiques et déterminent la trajectoire de finances publiques permettant de l'atteindre.

Le solde structurel constitue une référence importante du cadre européen de gouvernance permettant de fixer une trajectoire financière qui tient compte de la position dans le cycle économique. Il est toutefois non observable et son estimation est entourée d'incertitudes notables.

En dépit de ces limites méthodologiques, atteindre un tel objectif et s'y maintenir est nécessaire pour permettre à la France d'assurer la soutenabilité de sa dette et garantir le respect de ses engagements vis-à-vis des pays dont elle partage la monnaie.

La trajectoire de finances publiques, exprimée en solde effectif et en solde structurel annuels, couvre une période d'au moins trois ans. Pour chacun des exercices de la période de programmation, les LPFP doivent aussi présenter l'effort structurel, c'est-à-dire la part de la variation du

solde structurel imputable à des facteurs dits « discrétionnaires », maîtrisables par les décideurs publics³⁰.

b) Un suivi de la trajectoire renforcé par l'article liminaire des lois financières et le mécanisme de correction

Afin de consolider le suivi de la programmation déterminée par les LPFP, la loi organique de 2012 a prévu que les lois financières annuelles comportent un article liminaire retraçant les estimations et les prévisions de soldes structurels et effectifs des administrations publiques³¹. Cependant, ce tableau de synthèse ne porte que sur l'année concernée par la loi de finances. Il ne restitue pas l'ensemble de la trajectoire et ne présente que de façon partielle les éventuels écarts par rapport à la programmation. Les écarts figurent ainsi dans les seules lois de règlement, qui ne les présentent que pour l'année sur laquelle elles portent.

Pour assurer le respect des orientations pluriannuelles de solde structurel, la loi organique de 2012 a institué un mécanisme de correction, mis en œuvre en cas d'écart important (au moins 0,5 point de PIB de solde structurel sur un an ou 0,25 point en moyenne sur deux ans) entre le solde structurel constaté et la trajectoire prévue (article 23). Le Gouvernement doit alors présenter les mesures de correction pour revenir à la trajectoire, lors du plus prochain projet de loi de finances ou de financement.

c) Un organisme indépendant de surveillance : le Haut Conseil des finances publiques

La loi organique de 2012 a institué un organisme indépendant chargé notamment d'examiner le respect des orientations pluriannuelles de solde structurel, le Haut Conseil des finances publiques³².

Par ses avis rendus publics et joints aux projets de textes financiers du Gouvernement, le Haut Conseil est chargé d'apprécier la cohérence de la programmation envisagée avec l'objectif de moyen terme retenu et les

³⁰ En particulier, le solde structurel dépend des fluctuations spontanées des recettes publiques rapportées au PIB.

³¹ D'autres dispositifs, qui ne sont pas de niveau organique, ont pu être établis. L'article 32 de la LPFP pour la période 2018-2022 prévoit ainsi que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la LPFP, décliné par sous-secteur des administrations publiques. Dans les faits, la portée de ce dispositif demeure limitée et les informations fournies restent incomplètes.

³² Organisme indépendant du Gouvernement et du Parlement, il est placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son Premier président.

engagements européens de la France, ainsi que celle des textes financiers annuels avec la programmation pluriannuelle. Cette mission est assurée tant en amont de l'exécution (*ex ante*) qu'en aval (*ex post*). Le Haut Conseil identifie le cas échéant les écarts importants par rapport à la trajectoire et déclenche le mécanisme de correction (peu contraignant en pratique, voir *supra*).

Pour fiabiliser les prévisions de finances publiques, la loi organique a confié au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) l'appréciation du réalisme des prévisions macroéconomiques et des estimations de croissance potentielle³³ sur lesquelles le Gouvernement fonde sa stratégie financière. Le Conseil constitutionnel tient compte de cette appréciation du Haut Conseil dans son contrôle de la sincérité des lois de programmation des finances publiques et des lois financières.

Bien que le HCFP constitue une innovation importante dans la gouvernance financière, son mandat demeure étroit au regard des comparaisons internationales.

Le mandat étroit du HCFP au regard de celui des institutions équivalentes dans l'Union

Les États membres de l'Union ont confié à leur institution budgétaire indépendante (IBI) des missions variables mais, pour la plupart, plus étendues que celles du Haut Conseil des finances publiques.

- En matière macroéconomique, la loi organique de 2012 dispose que le HCFP formule un avis sur les prévisions du Gouvernement, tandis que sept IBI de l'Union réalisent elles-mêmes ces prévisions.
- En matière de finances publiques, le mandat du Haut Conseil porte presque exclusivement sur l'examen du solde structurel, tandis que la majorité des IBI européennes est compétente pour analyser plus largement la trajectoire de finances publiques. Certaines d'entre elles sont aussi chargées de chiffrer le coût ou le rendement de mesures nouvelles en recettes ou en dépenses, voire d'établir les projections de finances publiques, à l'instar de l'*Office for budget responsibility* britannique.

³³ Croissance des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de la contribution du progrès technique. Cette croissance est également parfois appelée « tendancielle ».

- Par ailleurs, l'examen indépendant du HCFP porte exclusivement sur l'horizon de moyen terme (cinq ans environ), alors que la plupart des États membres ont chargé leur institution d'évaluer la soutenabilité de long terme des finances publiques.
- Enfin, dans les pays de l'OCDE, le Haut Conseil est la seule institution budgétaire indépendante à ne pouvoir produire de rapports ou d'analyses de sa propre initiative.

3 - Un pilotage pluriannuel partiellement décliné à l'échelle des sous-secteurs d'administration publique

a) Dans les lois de programmation, une déclinaison de la trajectoire riche mais instable et incomplète

La loi organique de 2012 dispose que 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 dépenses, plus aisés à piloter. 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.

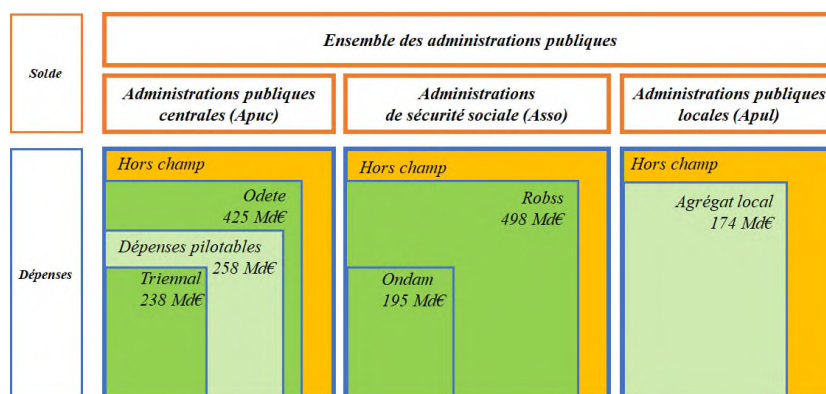
Ainsi, pour chacun des exercices de la programmation, les LPFP doivent, pour l'État, fixer un montant maximal pour un agrégat de dépenses et des plafonds de crédits alloués à ses missions et, pour la sécurité sociale, déterminer un objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et l'Ondam.

Ces obligations organiques sont déclinées de façon différente selon les mécanismes introduits par chacune des lois de programmation. Ainsi, les deux dernières LPFP ont institué un objectif d'évolution de la dépense locale selon des périmètres différents. De même, la LPFP de janvier 2018 a fait évoluer la définition de la norme de dépenses de l'État, en instaurant d'une part une norme de dépenses pilotables, et d'autre part une norme portant sur un agrégat plus large appelé « objectif de dépenses de l'État »

(Odete³⁴). Au total, la trajectoire de dépenses des administrations publiques est déclinée depuis 2018 selon six objectifs, dont quatre sont prévus par la loi organique de 2012.

Ces objectifs souffrent ainsi d'une certaine instabilité, du fait de leur nature indicative, une LPFP pouvant introduire un nouveau plafond de dépenses. Ils sont aussi incomplets car leur périmètre ne couvre pas l'ensemble du champ des administrations publiques.

Schéma n° 2 : déclinaison de la trajectoire financière par sous-secteur des administrations publiques en 2018



Source : Cour des comptes, à partir de données de l'Insee, de la DGFIP et de la LPFP 2018-2022. Odete : objectif de dépenses de l'État ; Robss : régimes obligatoires de base de sécurité sociale ; Ondam : objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Lecture : si la trajectoire de solde en LPFP couvre l'ensemble des dépenses des sous-secteurs d'administration, les règles de dépenses en valeur couvrent un champ plus étroit. En vert vif, les normes de dépenses prévues par la loi organique de 2012. En vert pâle, les normes non prévues par des dispositions organiques.

Par ailleurs, aux termes de la loi organique de 2012, les LPFP doivent indiquer l'incidence minimale des dispositions nouvelles relatives aux impositions de toutes natures et aux cotisations sociales. Cela revient à prévoir un montant minimum de hausse de prélèvements obligatoires (si

³⁴ L'objectif de dépenses de l'État (Odete) est un agrégat défini au II de l'article 9 de la LPFP du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022. Il inclut, outre les dépenses sous la norme pilotable, les « dépenses d'investissements d'avenir, de charge de la dette, des prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux (collectivités territoriales), le compte d'affectation spéciale pensions et les programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers ».

une hausse est prévue) ou un montant maximal de baisse de prélèvements obligatoires (si une baisse est prévue). La loi de programmation pour les années 2018 à 2022 fixe par exemple une trajectoire de mesures nouvelles en recettes exprimées en milliards d'euros courants.

Enfin, les LPFP peuvent fixer diverses autres règles sans fondement organique, par exemple d'encadrement des recettes, de solde ou de recours à l'endettement. Ces règles sont variables selon les LPFP et inégalement suivies en exécution.

b) Dans les lois financières annuelles, une déclinaison partielle et de nature indicative

La stratégie de moyen terme portée par les lois de programmation se traduit dans certaines dispositions des lois financières annuelles, sans donner toutefois pleinement satisfaction.

Si les lois de finances et de financement ont présenté depuis la LOLF et la LOFSS des orientations financières au-delà du cadre annuel, la loi organique de 2012 a disposé qu'elles devaient comprendre, dans leur article liminaire, un tableau de synthèse retraçant les estimations et les prévisions de soldes structurels et effectifs.

La vision pluriannuelle est aussi intégrée au débat parlementaire, à travers différents rapports que le Gouvernement doit présenter en amont des lois financières, à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques³⁵ et du dépôt des projets de loi de finances et de financement³⁶. Toutefois, ces rapports annexés aux lois financières annuelles se recoupent partiellement. Surtout, ils sont de nature indicative, ce qui se traduit par l'absence de chaînage explicite entre les différents exercices pluriannuels.

³⁵ Rapports décrivant les grandes orientations de sa politique économique, budgétaire et de sécurité sociale et fournissant une évaluation pluriannuelle de l'évolution des recettes et des dépenses de l'État et des administrations de sécurité sociale (article 48 de la LOLF et article 6 de la LOFSS).

³⁶ Sur les perspectives pluriannuelles d'évolution de recettes, de dépenses et de solde des sous-secteurs d'administration publique (article 50 de la LOLF et article 2 de la LOFSS).

C - En pratique, un cadre juridique d'une faible portée effective

Si les lois de programmation de finances publiques sont désormais bien inscrites dans le cadre financier, leur mise en œuvre a été marquée par des dérapages répétés, une incapacité récurrente à les appliquer jusqu'à leur terme, et une articulation défailante des exercices pluriannuels, à la fois entre eux et avec les lois de finances et de financement annuelles.

1 - Des écarts récurrents par rapport aux trajectoires programmées

Cinq lois de programmation des finances publiques ont été adoptées depuis la révision constitutionnelle de 2008, dont trois postérieurement à la loi organique de 2012. Les objectifs fixés n'ont cependant que rarement été atteints, qu'il s'agisse de l'ajustement structurel (c'est-à-dire de la variation du déficit structurel), des objectifs de dépenses, de recettes ou de dette publiques. Quant à la dernière LPFP (2018-2022), le respect de sa trajectoire avait un caractère hypothétique avant même la crise sanitaire et économique de 2020.

Ainsi, pour les quatre premières lois de programmation, le rythme moyen d'ajustement structurel effectivement réalisé sur la période de programmation a systématiquement été inférieur à celui inscrit initialement dans la trajectoire en début de période, avec une sous-réalisation de l'objectif compris entre le quart et la moitié de cet objectif initial.

Les objectifs d'évolution de la dépense publique n'ont en général pas non plus été respectés, à des degrés variables selon les périodes de programmation. Ces objectifs ont été atteints ou quasiment pour les LPFP 2011-2014 et 2012-2017. S'agissant de la LPFP 2014-2019, la hausse de la dépense publique constatée sur 2015-2017 a conduit à un dépassement marqué de l'objectif, la dépense publique en volume progressant sur l'ensemble de la période de près de 1,2 %, alors qu'elle devait initialement être contenue à un peu moins de 0,3 %.

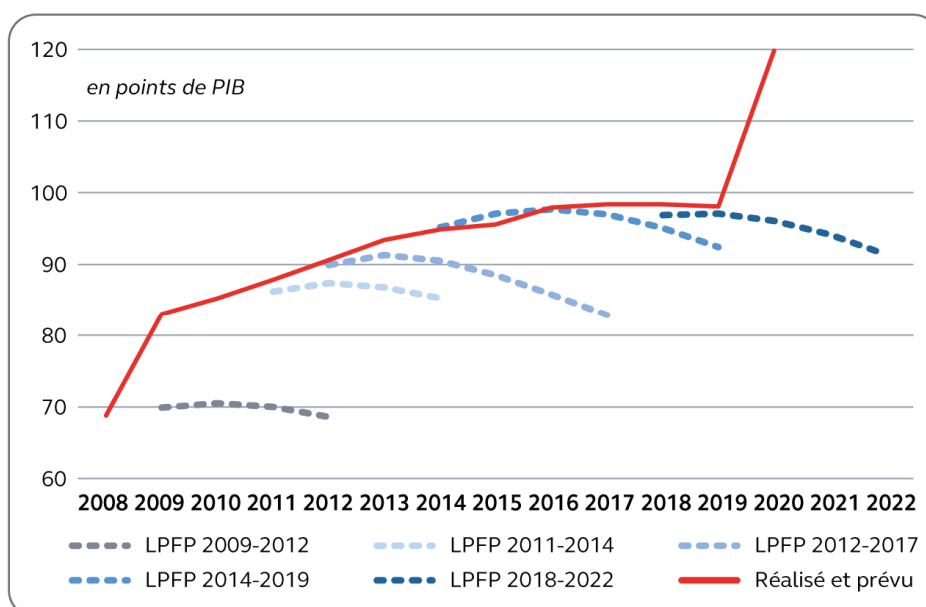
Les trajectoires de mesures nouvelles en recettes prévues par les lois de programmation n'ont pas toujours été appliquées.

Les limites fixées en loi de programmation relativement aux mesures nouvelles en recettes ne sont pas pleinement opérantes. Ainsi, dans le cas de la LPFP 2018-2022, le montant maximal de baisse des prélèvements obligatoires avait été fixé au-delà du montant de celles programmées par la trajectoire présentée dans cette même loi. L'existence

de cet écart a permis de décider par la suite de baisses de prélèvements allant au-delà de celles initialement programmées sans avoir à gager ces baisses supplémentaires, et donc en retardant la réduction du déficit structurel par rapport à la programmation.

Enfin, les lois de programmation ont toujours prévu une stabilisation puis une réduction du rapport entre la dette publique et le PIB. Cet objectif n'a jamais été atteint, comme en atteste le graphique 3 ci-après.

Graphique n° 3 : évolution moyenne de la dette publique : écart entre l'évolution observée et celle programmée en LPFP



Source : Cour des comptes à partir des données des LPFP et du ministère de l'économie et des finances. En 2020, la courbe correspond à la prévision affichée dans le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

Si les conditions économiques difficiles du début des années 2010 ont été un facteur contrariant pour la trajectoire de déficit et donc de dette, elles n'expliquent toutefois pas l'ensemble de ces écarts, notamment ceux observés ces dernières années. Ainsi, alors que la croissance du PIB en volume a été de 1,3 % en moyenne de 2013 à 2019, soit un rythme voisin de la croissance potentielle de l'économie, la France présentait toujours un déficit structurel significatif en 2019, estimé par le Gouvernement à 2,2 points de PIB, alors que la LPFP de décembre 2012 prévoyait un retour à l'équilibre structurel en 2016.

2 - Des forces de rappel insuffisantes ou sans effet

Dans le cadre de la transposition du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), la loi organique de 2012 a introduit un mécanisme de correction, prévoyant qu'en cas d'écart significatif à la trajectoire de solde structurel, des mesures de correction devaient être adoptées dans le plus prochain projet de loi de finances pour revenir à la trajectoire prévue de solde structurel.

En pratique, ce mécanisme n'a été en mesure ni de prévenir ni de corriger les écarts répétés qui ont été constatés, en raison des flexibilités importantes qu'il contient. En effet, la présentation d'une nouvelle LPFP peut *de facto* se substituer à l'adoption de mesures de correction, la nouvelle programmation pouvant se contenter de décaler la trajectoire de retour à l'équilibre structurel, comme ce fut le cas en 2014³⁷. De surcroît, la possibilité de modifier la loi de programmation tous les deux à trois ans réduit fortement la portée du mécanisme de correction.

La Commission européenne a relevé que les dispositions de la LOPGFP « *ménagent une certaine marge de manœuvre pour le fonctionnement du mécanisme de correction. Premièrement, (...) la possibilité de s'écarter des mesures de correction énoncées dans la loi de programmation à condition de fournir des justifications (...). Deuxièmement, la loi de programmation elle-même peut être révisée, et la définition de la trajectoire du solde structurel qui sert de référence pour la correction pourrait alors devenir incertaine (...)* »³⁸. Au demeurant, un mécanisme intervenant seulement *ex post*, et uniquement en cas de déviation importante, ne devrait jouer qu'un rôle de garde-fou. Ce constat justifie l'existence de dispositifs complémentaires de pilotage des finances publiques, intervenant en amont ou en cours d'exécution de la trajectoire.

³⁷ Après que le Haut Conseil des finances publiques a déclenché, en mai 2014, le mécanisme de correction dans son avis sur le projet de loi de règlement pour 2013, le Gouvernement a présenté, en septembre 2014, un nouveau projet de loi de programmation des finances publiques. Ce projet, au lieu de porter les mesures de correction prévues par l'article 23 de la loi organique de 2012, a adopté une nouvelle trajectoire de soldes.

³⁸ Commission européenne, *Rapport de la Commission présenté conformément à l'article 8 du TSCG*, C(2017)1201.

D'autres outils de régulation de la dépense publique ont fait preuve d'une certaine efficacité, comme les normes de progression de la dépense de l'État fixées en loi de finances, les objectifs d'évolution des dépenses d'assurance maladie prévues par les lois de financement de la sécurité sociale, ou le dispositif de contractualisation sur les dépenses de fonctionnement des principales collectivités territoriales³⁹. Toutefois, ces mécanismes restent incomplets.

D'une part, les normes de dépenses n'empêchent pas l'apparition d'écarts par rapport aux trajectoires de moyen terme, les lois financières annuelles ou rectificatives pouvant elles-mêmes décider de s'en éloigner.

D'autre part, ces mécanismes de régulation comptent de nombreux points de fuite. Les objectifs qu'ils fixent peuvent être atteints grâce à des contournements multiples. Pour l'État, ces contournements passent par des débudgétisations ou la création de dépenses fiscales ; pour l'Ondam, par la mobilisation de recettes en dehors de son périmètre ; et pour les administrations locales, le dispositif de contractualisation laisse ouverte la possibilité de transférer des charges sur des entités (intercommunalités, établissements publics locaux) ou des lignes de dépense (budgets annexes) non soumises aux contrats.

3 - Une articulation défaillante entre les textes financiers

Les textes financiers sont peu articulés entre eux, tant en raison de la hiérarchie des normes que de leur calendrier. Les LPFP ne s'imposant pas aux lois de finances et de financement, les programmations pluriannuelles qu'elles portent diffèrent de celles qui figurent dans les autres textes. Les exercices pluriannuels qui sont organisés au printemps, à l'été et à l'automne étant décorrélés, les programmes de stabilité présentent presque systématiquement des trajectoires financières distinctes de celles de la LPFP adoptée quelques mois auparavant.

Au total, il n'existe aucun point fixe clair et les trajectoires évoluent d'un texte à l'autre. Pourtant, la logique serait que la loi de programmation soit l'exercice moteur, tandis que les autres exercices, et notamment les programmes de stabilité, reprendraient les « éléments fixes » de la programmation en mettant à jour les « éléments variables », par exemple ceux liés à la conjoncture. La programmation pluriannuelle devrait être le moment clé où les différentes politiques publiques s'agrègent de façon cohérente dans le cadre d'une stratégie d'action publique de moyen terme.

³⁹ Il s'agit du mécanisme prévu à l'article 13 de la LPFP 2018-2022.

La faible portée effective des mécanismes actuels de pluriannualité présente deux inconvénients majeurs. D'une part, elle entame la crédibilité de la trajectoire de finances publiques, en affecte la soutenabilité et ne permet pas de la faire converger vers l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes. D'autre part, elle affaiblit la pertinence de l'allocation des moyens financiers aux politiques publiques qui sont par essence pluriannuelles ou qui incluent des composantes pluriannuelles.

Les avantages d'un renforcement du cadre de pluriannualité sont symétriques. Il permettrait de restaurer la crédibilité de la politique budgétaire, en cohérence avec les engagements européens de la France, de rétablir la capacité à faire des choix et à s'y tenir et d'accroître la visibilité pour les acteurs publics sur les moyens dont ils disposent.

II - À l'étranger, des exemples de programmation reposant sur des enveloppes pluriannuelles crédibles

La divergence constatée depuis 2007 entre la situation du déficit et de la dette de la France et celle de ses principaux partenaires européens, si elle reflète des choix politiques différents, résulte également de mécanismes de pilotage et de programmation des finances publiques parfois plus développés et souvent mieux respectés dans certains États membres de la zone euro.

Les exemples étrangers montrent les bénéfices d'un cadre de pluriannualité reposant sur un engagement politique fort (A), prévoyant des cibles de dépenses crédibles, souples et stables (B) et un encadrement de l'évolution des recettes (C).

A - Un nécessaire engagement politique fort, gage de stabilité

Les publications des organisations internationales⁴⁰ soulignent qu'un cadre de pluriannualité performant repose avant tout sur un engagement politique fort. Le redressement a été le plus efficace dans les pays où il a fait l'objet d'une appropriation politique de haut niveau, y compris au stade des programmes électoraux.

L'adoption des objectifs pluriannuels globaux de finances publiques constitue un temps politique fort dans certains pays réputés pour l'effectivité de leur programmation de moyen terme, comme les Pays-Bas, la Finlande ou la Suède. Les objectifs pluriannuels y sont fixés en début de législature et couvrent une durée longue, de préférence celle de la législature. L'adoption de la trajectoire pluriannuelle peut reposer sur une implication forte du Parlement et un temps de discussion proportionné à l'enjeu.

Ainsi, aux Pays-Bas et en Finlande, l'accord de coalition négocié entre les partis de la formation gouvernementale fixe lui-même les plafonds pluriannuels de dépense qui s'appliquent pour les quatre années de la législature. Aux Pays-Bas, les plafonds peuvent être révisés par la suite mais seulement par redéploiements entre sous-secteurs ou par mobilisation d'une ressource fiscale supplémentaire. En Finlande, les plafonds n'ont pas vocation à être révisés en dehors d'une indexation sur l'inflation. En Suède, la loi requiert la fixation de plafonds de dépense en début de législature votés par le Parlement. En droit, ces plafonds peuvent être révisés par la suite par le Parlement mais, en pratique, il existe une attente politique forte que ceux-ci ne le soient pas, hors situation exceptionnelle.

De plus, une attention particulière est portée à l'articulation entre, d'une part, les objectifs globaux de finances publiques, portant sur l'ensemble des administrations publiques et cohérents avec les règles budgétaires européennes, et, d'autre part, les normes et indicateurs utilisés par les décideurs et gestionnaires publics. C'est notamment le cas aux Pays-Bas, où s'appliquent trois sous-plafonds de dépense principaux, couvrant respectivement le budget central, la sécurité sociale et l'assurance maladie.

⁴⁰ Cf. notamment EU Independent Fiscal Institutions (2018), *Medium-term budgetary frameworks*, 2018 ; M. Sherwood, *Medium-term budgetary frameworks in the EU member states*, Discussion paper 021, European Economy, Commission européenne, 2015 ; M. Cangiano, T. Currissine et M. Lazare, *Public financial management and its emerging architecture*, Fonds monétaire international, 2012.

Enfin, une fois adoptée, la trajectoire de moyen terme constitue la référence et le cadre de l'action politique pendant plusieurs années, la possibilité de s'en écarter étant limitée. Elle n'empêche pas une adaptation en cours de période, notamment s'agissant des prévisions de recettes publiques, qui, même si elles ont initialement été construites sur des hypothèses réalistes, peuvent fluctuer avec la conjoncture. En revanche, les enveloppes de dépenses sont le plus souvent contraignantes, car elles sont plus directement sous le contrôle des gestionnaires publics. L'absence de révision de la trajectoire de dépense, couplée avec la possibilité de laisser les recettes fluctuer avec la conjoncture, implique que le solde effectif varie aussi avec la conjoncture.

B - Des cibles pluriannuelles de dépenses étendues, stables, souples et crédibles

1 - Des cibles de dépenses stables et couvrant un périmètre large

Les objectifs de finances publiques portant sur l'ensemble des administrations publiques doivent couvrir des cibles de dépenses sur le champ le plus large possible. La plupart des pays qui sont parvenus à contenir la dépense ont ainsi fixé des plafonds pluriannuels couvrant un périmètre étendu de la dépense publique totale.

Les Pays-Bas représentent un exemple parmi les plus aboutis. Le pilotage des finances publiques y est organisé autour d'un plafond global représentant environ 85 % de la dépense des administrations publiques. Ce dernier est fixé en début de législature pour toute sa durée (quatre ans) et subdivisé en trois sous-objectifs portant sur le budget central, la santé et le reste de la sécurité sociale. Seules les charges d'intérêt et les dépenses des collectivités territoriales, dont le poids est relativement faible aux Pays-Bas, ne sont pas couvertes.

Le Danemark et la Suède s'appuient aussi de manière efficace sur une enveloppe pluriannuelle de dépenses à champ large. Elle représente environ 75 % des dépenses publiques au Danemark, où est incluse une large partie des dépenses des collectivités territoriales, et un peu moins de 60 % en Suède. Dans ce dernier pays, le plafond inclut le budget central et les retraites mais exclut les collectivités territoriales, dont le poids est assez important. La Finlande et le Royaume-Uni utilisent également des plafonds pluriannuels de dépenses correspondant à des dépenses gérées directement par l'État, représentant près de la moitié des dépenses publiques.

Or, sur les dix ou vingt dernières années, ces différents pays ont obtenu d'excellents résultats en matière de maîtrise de la dépense, et, à l'exception du Royaume-Uni, de retour vers l'équilibre des finances publiques. À titre d'illustration, le solde public moyen de ces pays (hors Royaume-Uni) était en excédent de 0,7 point de PIB en 2019, et leur dette publique de 44 points de PIB.

Sans méconnaître les différences d'organisation avec ces pays, les instruments de pilotage pluriannuel de la dépense représentent en France un ensemble nettement plus limité : les dépenses publiques mises sous normes représentent à peine plus d'un tiers du total : 19 % pour la norme de dépenses pilotables de l'État et 15 % pour l'Ondam.

Introduite en 2011, applicable à tout pays sorti de la procédure de déficit public excessif, la règle européenne de dépenses (dite *expenditure benchmark*) vise à compléter la règle de solde structurel par un indicateur plus facilement observable et pilotable : elle comprend l'ensemble des dépenses publiques⁴¹ à l'exception des charges d'intérêt et des dépenses d'indemnisation du chômage liées à la conjoncture. Elle lisse sur quatre ans les dépenses d'investissement.

La portée des trajectoires pluriannuelles de dépense repose notamment sur leur stabilité. Ainsi, la directive sur les cadres budgétaires requiert que les projections de dépenses de moyen terme constituent la base du budget annuel, les écarts éventuels étant dûment expliqués. Or, en France, la loi de finances annuelle peut modifier les enveloppes de dépenses programmées alors que les cibles pluriannuelles font l'objet d'un engagement plus contraignant dans les pays nordiques et aux Pays-Bas. En Allemagne, la règle d'équilibre est annuelle⁴² et inscrite au niveau constitutionnel, ce qui impose une contrainte plus forte qu'un cadre pluriannuel de dépenses qui n'est donc plus nécessaire.

2 - Des flexibilités suffisantes pour gérer les aléas sans remettre en cause les enveloppes globales

Lorsque les plafonds de dépense sont fixés pour plusieurs années à un niveau fin, le cadre pluriannuel peut se révéler trop rigide pour faire face

⁴¹ En tenant compte des mesures nouvelles en recettes. Il s'agit donc d'une règle d'effort structurel (cf. *supra*).

⁴² La règle allemande du « frein à l'endettement » (*Schuldenbremse*), établie au niveau constitutionnel en 2009, limite le déficit structurel au niveau fédéral à 0,35 % du PIB (article 115 de la loi fondamentale allemande) et interdit les déficits structurels pour les *Länder* (article 109 paragraphe 3 de la loi fondamentale allemande). Il est cependant possible de déroger à la règle en raison de circonstances exceptionnelles.

à l'évolution des circonstances et à l'apparition de nouvelles priorités. Aussi diverses approches sont mises en œuvre.

Une pratique répandue consiste à inscrire dans la programmation une réserve financière centrale qui n'est pas préalablement allouée. Les incertitudes augmentant dans le temps, la taille d'une telle provision est croissante avec l'horizon, comme en Suède. Des critères peuvent encadrer l'accès à ce dispositif de façon à le restreindre à des circonstances majeures et imprévisibles. Cet instrument est aussi utilisé pour gérer les surprises d'inflation lorsque les plafonds de dépense sont fixés en valeur.

Les dispositifs de réserve globale pluriannuelle

Les pays ayant mis en place des enveloppes de dépense pluriannuelles contraignantes les couplent avec un système de provisionnement permettant de faire face aux contingences et de gérer l'apparition de nouvelles priorités. Il s'agit d'une réserve globale, provisionnée sur plusieurs années et dont l'allocation n'est pas prédéterminée.

La taille de ces réserves non allouées est variable selon les pays et l'horizon considéré. La Suède utilise une « marge budgétaire » très large et croissante avec l'horizon : de 1 % de la dépense pilotée l'année courante, elle augmente les années suivantes et atteint au moins 3 % de la dépense à trois ans. Le Royaume-Uni et la Finlande utilisent un dispositif comparable avec des montants moins élevés, de l'ordre de 1 à 2 % de la dépense pilotée. Les Pays-Bas ont une réserve de 1 % des dépenses la première année ; au-delà, les enveloppes sont redéfinies à la lumière des sous-exécutions constatées la première année de façon à dégager des marges de manœuvre.

En plus de ce système de réserve, ces pays incorporent parfois des marges additionnelles visant à sécuriser l'atteinte de leurs objectifs budgétaires en dépit des risques pouvant survenir, soit sur la partie des dépenses qui n'est pas directement pilotée par l'État, soit du côté des recettes.

Une autre possibilité est, en cas d'émergence de nouvelles priorités ou d'un événement majeur appelant des dépenses imprévues, de financer ces dépenses supplémentaires par redéploiements. Par exemple, aux Pays-Bas, lorsque l'exécution révèle un besoin moins élevé qu'initialement programmé dans un domaine, il est possible de revoir à la baisse les enveloppes de dépense pour ce secteur sur l'ensemble de la période. En France, seules deux des cinq LPFP ont prévu une réserve de

programmation, par ailleurs concentrée dans le budget triennal de l'État et d'un montant généralement très faible⁴³.

3 - Des revues de dépenses pour crédibiliser les enveloppes financières

Les revues de dépenses, que la quasi-totalité de nos partenaires conduisent désormais de façon régulière, visent plusieurs objectifs : réduire le niveau global des dépenses, recomposer celles-ci en faveur des priorités et améliorer l'efficacité de certains programmes. Elles sont nécessaires pour renforcer la crédibilité d'un cadre de moyen terme reposant sur la fixation d'enveloppes pluriannuelles de dépenses.

Alors que seuls cinq États membres de l'OCDE y recouraient entre 2000 et 2007, 27 pays avaient établi en 2018 des revues de dépenses, qui constituent désormais le deuxième dispositif le plus utilisé dans les négociations budgétaires. Cette situation a conduit l'OCDE à inclure les revues de dépenses dans la définition large de la « budgétisation axée sur la performance » (*performance budgeting*).

L'expérience internationale⁴⁴ met en avant plusieurs facteurs clés de succès. La clarté des objectifs des revues est essentielle. Elle est favorisée par la fixation d'objectifs fermes de montants d'économies à dégager et par le rôle de coordination du ministère des finances. Pour autant, un fort degré d'implication des autres ministères et des autres acteurs publics est nécessaire afin de les responsabiliser et d'identifier les pistes d'économie. Ainsi, aux Pays-Bas, en Allemagne et au Royaume-Uni les revues sont menées par des équipes conjointes du ministère des finances, des ministères responsables des programmes et d'experts indépendants. Dans le cas des Pays-Bas, chaque programme sous revue doit identifier au moins une option de réforme dégageant une économie de 20 %. Enfin, il faut une articulation du calendrier des revues avec le processus budgétaire. C'est par exemple le cas au Royaume-Uni où les résultats des revues sont un élément pris en compte lors de l'établissement des enveloppes de dépense de moyen terme.

⁴³ La LPFP 2018-2022 prévoyait au sein du budget de l'Etat une réserve centrale de budgétisation d'un montant de 0,7 Md€ en 2020 devant « *permettre de répondre aux situations nouvelles qui ne pouvaient être anticipées au stade de la programmation pluriannuelle* ».

⁴⁴ Voir par exemple C. Vandierendonck, « *Public spending reviews : design, conduct, implementation* », European Economy Economic Paper n° 525, 2014.

Au regard de ces expériences étrangères, les résultats de la France en matière de revue de dépenses apparaissent contrastés. À des degrés divers, la révision générale des politiques publiques (RGPP), la modernisation de l'action publique (MAP) ou Action publique 2022 (AP22) n'ont pas été à la hauteur des attentes. Ainsi, les objectifs d'économies n'ont pas toujours été chiffrés ou pleinement tenus et ont dans certains cas été placés au second plan. Enfin, aucun de ces processus n'a été articulé avec les dispositifs de performance de la LOLF⁴⁵ (voir chapitre III).

C - Une évolution encadrée des recettes

Les expériences étrangères montrent enfin que, pour atteindre les objectifs de finances publiques, le cadre pluriannuel de dépenses doit être complété par un dispositif assurant que des mesures en recettes ne viennent pas se substituer à des dépenses. Le montant des recettes publiques étant fortement dépendant des variations conjoncturelles, il est plus difficile de fixer de contraintes fortes sur la trajectoire de moyen terme des prélèvements. En revanche, il est souhaitable d'encadrer l'évolution des mesures nouvelles en recettes pour prévenir la dégradation du déficit.

Les Pays-Bas établissent par exemple, en début de législature, une trajectoire contraignante de mesures nouvelles en recettes. C'est aussi la démarche inscrite dans la règle européenne de dépenses (dite *expenditure benchmark*), qui corrige l'évolution de la dépense publique de l'effet des mesures nouvelles en recettes. En France, un tel dispositif a été prévu par la loi organique de 2012 mais son application dans la dernière LPFP a été inopérante (cf. *supra*).

*

**

Face au bilan décevant d'une décennie de mise en œuvre de ces instruments de programmation, les pratiques internationales et européennes montrent que l'élaboration et le respect de trajectoires financières crédibles exigent un engagement politique fort et des normes et des procédures de qualité, notamment des cibles pluriannuelles de dépenses stables, au champ étendu, crédibles et documentées, et suffisamment souples pour qu'elles soient respectées tout au long de la durée de programmation.

⁴⁵ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018 – résultats et gestion*, chapitre IV et annexe 7.4, mai 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

III - Une programmation pluriannuelle à recentrer sur le pilotage des dépenses et des recettes

Dans un cadre de finances publiques dégradées par la crise de 2020, une modification de la Constitution pour rendre impératif le respect des trajectoires financières, comme cela avait été envisagé en 2011, pourrait favoriser la tenue des engagements et conforter la soutenabilité des finances publiques à long terme.

À Constitution inchangée, un renforcement du cadre pluriannuel français des finances publiques pourrait passer par une réforme des textes organiques et reposer sur quatre piliers : un exercice de programmation réorganisé autour d'une norme simple en dépenses, incluant une provision pour aléas, et complétée du côté des recettes (A) ; une mise en œuvre confortée par un mécanisme de compteur des écarts et par un suivi resserré (B) ; un renforcement de la surveillance assurée par le Haut Conseil des finances publiques (C) ; et un meilleur éclairage de la soutenabilité de long terme des finances publiques (D).

A - Des enveloppes pluriannuelles de dépenses et de mesures nouvelles en recettes

La trajectoire pluriannuelle de finances publiques repose essentiellement sur la notion de solde structurel, qui constitue depuis 2012 le paramètre de référence dans le cadre européen de gouvernance.

La Cour propose de compléter ce critère essentiel, mais sujet à révisions et difficile techniquement à appréhender, par des enveloppes annuelles de dépenses et de mesures nouvelles en recettes exprimées en milliards d'euros portant sur l'ensemble du champ des administrations publiques.

Pour prévenir une rigidité excessive de ces enveloppes pluriannuelles, les objectifs de dépenses pourraient inclure une provision de programmation permettant de répondre aux imprévus.

1 - Une enveloppe globale de dépenses publiques exprimée en milliards d'euros, déclinée en sous-objectifs

La Cour recommande depuis plusieurs années⁴⁶ la création d'un objectif pluriannuel de dépenses des administrations publiques. Cette enveloppe globale, dont le principe serait défini dans une loi organique, serait exprimée en euros courants et constituerait un indicateur simple, lisible et facile à suivre. Couvrant la totalité des administrations publiques, elle permettrait d'apprécier l'évolution de la dépense publique dans son ensemble. Elle serait fixée en début de période de programmation, conjointement avec les trajectoires de recettes, de solde et de dette, de façon cohérente avec les engagements européens de la France.

Cette enveloppe globale de dépenses serait déclinée à travers des agrégats qui sont déjà aujourd'hui au cœur des processus budgétaires, comme l'objectif de dépense de l'État (Odete⁴⁷), ou des notions voisines de ceux-ci, comme les dépenses des régimes de base de sécurité sociale. Le principe de cette déclinaison sectorielle pourrait être posé au niveau organique, tandis que la loi de programmation des finances publiques définirait le périmètre exact des sous-enveloppes de dépenses.

Il importe que ces sous-enveloppes couvrent, au total, l'ensemble des dépenses des administrations publiques, afin de prévenir le contournement des sous-objectifs de dépenses. Si certaines sous-enveloppes sont exprimées dans une comptabilité distincte de la comptabilité nationale⁴⁸, la décomposition devrait alors retracer le passage entre comptabilités, de façon à avoir une vision cohérente des dépenses.

La fixation conjointe sur un horizon pluriannuel d'une enveloppe globale de dépense publique et de sa déclinaison par sous-secteurs devrait constituer un moment essentiel de la conception de la stratégie de finances publiques, puis de sa mise en œuvre. Cet effort de mise en cohérence et de découplage devrait être maintenu au fil des exercices.

⁴⁶ Cf. Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2016, 214 p., La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr. Cette recommandation figure également dans le rapport de la MILOLF.

⁴⁷ Cet agrégat est défini au II de l'article 9 de la LPFP pour les années 2018 à 2022.

⁴⁸ Par exemple une comptabilité de caisse, s'agissant de l'État ou en droits constatés s'agissant de la sécurité sociale.

Une enveloppe de dépenses à décliner

L'enveloppe de dépenses pourrait être décomposée en quatre composantes. Les trois premiers sous-objectifs porteraient sur les sous-secteurs d'administration publique :

- le sous-objectif de dépenses de l'État : il pourrait être proche de l'Odete, qui offre une couverture large des dépenses de l'État, mais en excluant les transferts vers d'autres sous-secteurs afin d'éviter un double compte avec les autres sous-enveloppes. L'Odete pourrait éventuellement être élargi aux dépenses des opérateurs de l'État ;
- le sous-objectif de dépenses de protection sociale : il couvrirait, outre le périmètre actuel des lois de financement de la sécurité sociale⁴⁹, les régimes obligatoires de retraite complémentaire et d'assurance chômage⁵⁰. Le déficit des établissements hospitaliers pouvant constituer un point de fuite de l'Ondam, le solde des hôpitaux pourrait être inclus dans cet objectif ;
- le sous-objectif de dépenses locales : il couvrirait les dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre⁵¹.

Le recours à des sous-enveloppes au périmètre large permet de couvrir la grande majorité des dépenses publiques. Pour les autres dépenses, par exemple celle des opérateurs de l'État si elles ne sont pas comprises ailleurs, une quatrième composante est nécessaire. Elle incorporerait aussi les « clés de passage » entre les comptabilités impliquées. En effet, l'enveloppe globale de dépense publique et chacun des sous-objectifs seraient exprimés dans la comptabilité permettant leur mise en œuvre et leur contrôle : la comptabilité nationale pour l'enveloppe globale, la comptabilité budgétaire pour l'agrégat des dépenses de l'État et la comptabilité générale pour les sous-objectifs de protection sociale et dépenses locales.

⁴⁹ Incluant ainsi les régimes obligatoires de base, les fonds concourant à leur financement (FSV), à l'amortissement de leur dette (Cades), et à la mise en réserve de recettes à leur profit (FRR).

⁵⁰ Cette approche serait cohérente avec un élargissement du périmètre des LFSS, cf. Cour des comptes, *La sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2014, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵¹ Ce sous-objectif couvrirait donc l'agrégat défini au III de l'article 13 de la LPFP pour les années 2018 à 2022, ainsi que les dépenses d'investissement des collectivités territoriales. À noter que ces dernières fluctuent fortement au cours du cycle électoral communal, ce dont il conviendrait de tenir compte en programmation.

Cette quatrième composante est nécessaire au suivi de la trajectoire globale. Bien que ne relevant pas d'un pilotage comparable aux sous-secteurs d'administration publique, elle doit être surveillée pour éviter le risque de contournement des autres sous-objectifs.

2 - Une trajectoire de mesures nouvelles de recettes publiques

Jusqu'à la crise de 2020, le non-respect de la trajectoire programmée de solde public résultait notamment de l'amplification des baisses de prélèvements obligatoires sans contrepartie, sous forme de réductions supplémentaires de dépenses publiques. Il est donc indispensable de compléter l'approche relative aux dépenses par une programmation pluriannuelle des mesures nouvelles en recettes.

Les enveloppes de mesures nouvelles seraient également exprimées en milliards d'euros courants. Elles doivent porter sur la totalité des mesures nouvelles, sans se limiter à une sous-catégorie, comme les niches fiscales et sociales, et couvrir l'incidence de ces mesures nouvelles sur l'ensemble des administrations publiques. Au sein de ces enveloppes, les principales mesures seraient détaillées et chiffrées.

Une contrainte sur le montant des mesures nouvelles est déjà inscrite dans le dispositif organique, la loi de programmation devant prévoir l'incidence minimale des mesures nouvelles en recettes⁵². Cette disposition n'est pas suffisante car la contrainte qui en résulte est susceptible d'être fixée de façon moins ambitieuse que ce qui est nécessaire pour atteindre la trajectoire effectivement inscrite dans la programmation. Elle doit donc être renforcée en rendant le plafonnement effectif, pour pouvoir ensuite suivre son respect avec autant d'attention que la trajectoire de dépenses.

La programmation et le suivi des mesures nouvelles en recettes pour l'ensemble des administrations publiques, associés à la définition de trajectoires de dépense, permettraient un pilotage crédible et sur un horizon pluriannuel de la stratégie de finances publiques. Ils conduiraient à se donner les moyens de maîtriser l'« effort structurel »⁵³, conformément aux dispositions européennes.

⁵² Au troisième alinéa de l'article 2 de la loi organique du 17 décembre 2012.

⁵³ C'est-à-dire la part de la variation du solde structurel imputable à des facteurs dits « discrétionnaires », maîtrisables par les décideurs publics.

3 - Une provision de programmation pour financer les aléas

Le respect de la trajectoire suppose de disposer de marges de manœuvre suffisantes pour faire face à des aléas ou à de nouveaux impératifs d'action publique. En effet, même bâtie sur des hypothèses raisonnables, la mise en œuvre de la programmation pluriannuelle doit faire face au fil du temps à des chocs économiques ou à l'apparition de nouvelles priorités qu'il peut être difficile de financer par des économies. Ne pas incorporer cette possibilité dans la programmation conduit à ne pas la respecter, comme en atteste l'expérience des dix dernières années.

Dans le prolongement de certaines pratiques internationales (cf. *supra*), la Cour propose d'établir une provision de programmation en dépenses, en identifiant au sein de l'enveloppe globale définie par les lois de programmation des finances publiques une somme non allouée au stade de la programmation. Ce dispositif serait distinct des mécanismes de réserve en exécution au sein du budget de l'État, qui ont vocation à permettre de gérer les aléas budgétaires infra-annuels (cf. chapitre III). Il couvrirait l'ensemble du périmètre des administrations publiques et présenterait un horizon pluriannuel, le montant provisionné ayant vocation à augmenter avec les années les plus éloignées de la date de la programmation, à mesure que l'incertitude s'accroît. Ce dispositif ne consisterait pas à geler une partie des dépenses, mais à réserver une enveloppe pour financer les imprévus.

Afin de veiller au bon emploi de la provision de dépenses, les décisions relatives à sa consommation feraient l'objet d'un débat suivi d'un vote du Parlement. Ces discussions interviendraient lorsque le recours à la provision se révèle nécessaire et en particulier à l'occasion des rendez-vous réguliers de mise en œuvre de la programmation (voir ci-après). Dans l'hypothèse où cette provision viendrait à être utilisée, elle conduirait à l'ouverture de crédits supplémentaires dans le cadre des lois financières propres à chaque secteur d'administration. Dans le cas contraire, elle contribuerait au désendettement.

Le montant total de la provision croîtrait en fonction de l'horizon. À terme, il pourrait par exemple être de l'ordre de 0,5 % des dépenses publiques en première année, de 0,75 % en seconde année et de 1,0 % en troisième année. Compte tenu de l'effort qu'il représenterait, il pourrait faire l'objet d'une montée en charge progressive sur plusieurs LPFP.

4 - Faire des lois de programmation le pivot de la stratégie pluriannuelle de finances publiques

Ainsi complétées par des objectifs de dépenses et de mesures nouvelles en recettes, et par une réserve de programmation qui crédibilise leur respect, les lois de programmation doivent devenir le pivot de la stratégie des finances publiques.

Plusieurs éléments peuvent y contribuer : allonger leur durée minimale aujourd'hui fixée à trois ans en application de la LOPGFP⁵⁴, pour couvrir une période plus longue, pouvant aller jusqu'à celle de la législature, horizon le plus pertinent pour la définition d'une stratégie de politique publique et la conduite de réformes structurelles ; leur réserver un temps d'examen parlementaire proportionné à leur importance, dont le minimum serait fixé en loi organique ; prévoir qu'elles incluent une réflexion sur les mesures à prendre afin d'atteindre cette trajectoire globale, ce qui pourrait prendre la forme d'un calendrier de revues de dépenses défini en LPFP, aussi bien au niveau de l'État qu'au niveau de chacune des administrations publiques et de leurs politiques partagées.

S'agissant de l'État en particulier, le budget triennal prévu par la loi de programmation serait rendu glissant pour permettre un pilotage plus précis des dépenses. Ainsi, les projets annuels de performances pourraient intégrer chaque année des plafonds indicatifs de dépenses à l'horizon des trois années suivantes sur chacune des missions, voire sur chacun des programmes comme le propose la MIOLF⁵⁵. L'analyse de l'exécution budgétaire serait aussi réalisée de façon rétrospective sur trois ans dans le cadre des lois de règlement et pourrait servir de base aux revues de dépenses qui seraient prévues en LPFP (voir chapitre III).

⁵⁴ En pratique, la durée de programmation de la plupart des LPFP s'établit à cinq ans. Néanmoins, un nouveau texte est généralement présenté et adopté avant le terme de la LPFP en vigueur.

⁵⁵ Eric Woerth, Laurent Saint-Martin, *Rapport en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport n° 2210 (XVe législature), 11 septembre 2019.

La programmation pluriannuelle à compter de 2020

Le cadre pluriannuel en vigueur, établi par la LPFP 2018-2022, a été rendu caduc par le contexte exceptionnel de la crise sanitaire et économique. Ce même contexte a conduit le Gouvernement à reporter la présentation d'une nouvelle loi de programmation, initialement prévue au printemps 2020. Il est toutefois indispensable qu'une nouvelle perspective de moyen terme soit établie afin d'inscrire les choix de finances publiques dans la durée et de se conformer aux exigences de la LOPGFP.

En juin 2020⁵⁶, la Cour avait souligné qu'il serait « *souhaitable de présenter une nouvelle programmation à l'occasion de la loi de finances pour 2021 ou au plus tard en même temps que le prochain programme de stabilité* ». Il importe désormais qu'un projet de loi de programmation soit présenté d'ici le printemps 2021 pour tracer une perspective de redressement crédible et fondée sur des hypothèses économiques réalistes.

Dans son avis sur les projets de loi de finances et de loi de financement, le Haut conseil des finances publiques s'est également prononcé en ce sens.

B - Des mécanismes renforcés de mise en œuvre de la programmation

La mise en place d'une nouvelle stratégie financière pluriannuelle, recentrée sur des enveloppes de dépenses et de mesures nouvelles en recettes, doit être complétée par un renforcement des mécanismes de son exécution et de son suivi. La Cour propose d'instituer un compteur des écarts par rapport à la trajectoire, inscrit dans les articles liminaires des textes financiers annuels, et d'organiser des rendez-vous réguliers de suivi de sa trajectoire.

1 - Un renforcement de l'article liminaire des lois financières et un compteur des écarts appuyant la mise en œuvre de la trajectoire

En cohérence avec les enveloppes pluriannuelles de dépenses et de recettes définies par les lois de programmation, l'article liminaire de chacune des lois financières retracerait, en sus du solde effectif et du solde structurel, la trajectoire de dépenses et de mesures nouvelles de recettes en valeur sur le périmètre des administrations publiques.

⁵⁶ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Afin de permettre le suivi et l'appropriation collective de la trajectoire, l'article liminaire inclurait un compteur des écarts par rapport aux trajectoires en dépenses et de mesures nouvelles de recettes fixées en LPFP. Ce compteur serait exprimé en milliards d'euros. Il constituerait un outil visible permettant une présentation claire de la situation par rapport à la programmation.

De façon à disposer de la perspective nécessaire, les trajectoires actualisées et le compteur d'écarts seraient présentés en article liminaire sur l'ensemble de la période de programmation. À la différence de la présentation actuelle, les années de programmation postérieures à celle de la loi de finances ou celles antérieures à la dernière exécution seraient ainsi retracées. Cette vision pluriannuelle complète permettrait d'assurer la transparence de la trajectoire financière, en rendant notamment lisibles les écarts à la trajectoire qui ne sont que de nature temporaire mais aussi les efforts pluriannuels de convergence vers la trajectoire.

Afin de ne pas trop alourdir l'article liminaire, la déclinaison mise à jour de la dépense par sous-enveloppes pourrait figurer dans un document annexé au projet de texte financier (voir un exemple en annexe n° 1).

Bien que la trajectoire pluriannuelle ne puisse pas juridiquement s'imposer aux lois annuelles en l'absence de révision constitutionnelle, tout écart retracé dans le compteur de l'article liminaire devrait être documenté et expliqué⁵⁷. Les justifications d'éventuels écarts par rapport au cadre de moyen terme devraient ainsi donner lieu à un débat parlementaire approfondi. Comme pour le solde structurel, le respect effectif de cette programmation des dépenses et des recettes en valeur serait apprécié dans l'article liminaire des lois de règlement, qui arrêterait notamment la mesure des écarts.

2 - Des rendez-vous réguliers de suivi de la programmation

L'examen du respect de la trajectoire financière pluriannuelle serait renforcé pour faire de son suivi une étape essentielle de chaque temps fort du calendrier budgétaire annuel. À cette fin, trois rendez-vous seraient fixés chaque année au Parlement.

Le cas échéant, le Gouvernement proposerait à ces occasions au Parlement d'allouer tout ou partie de la provision de programmation dont le montant a été crédité au sein de la dotation pour dépenses accidentelles

⁵⁷ Conformément à la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (article 10).

et imprévisibles. Cette proposition ferait l'objet d'un débat suivi d'un vote et serait mise en œuvre selon des modalités propres à la catégorie de dépenses concernée (mesure réglementaire, disposition d'une loi financière rectificative, etc.).

a) En avril : un contrôle ex post et une mise à jour de la trajectoire globale de finances publiques actualisant les hypothèses économiques

Le respect de la trajectoire serait vérifié *ex post* lors de l'examen du projet de loi de règlement, qui peut aussi être l'occasion de déclenchement de l'actuel mécanisme de correction par le Haut Conseil des finances publiques. Par ailleurs, le rapport de la Cour sur l'exécution du budget de l'État (4° de l'article 58 de la LOLF) doit permettre également de veiller au respect du budget triennal et de constater les éventuels écarts par rapport à la trajectoire.

Ce moment est également celui de la présentation du programme de stabilité⁵⁸. Dans une logique de respect des orientations fixées en loi de programmation, le programme de stabilité devrait par principe, sauf circonstances exceptionnelles, se limiter à une mise à jour des hypothèses économiques, sans modifier les objectifs de dépenses et de mesures nouvelles en recettes de la programmation.

Il serait souhaitable également que le programme de stabilité puisse, comme le propose le rapport de la MILOLF, être débattu au Parlement de façon systématique et non seulement optionnelle. L'examen parlementaire devant tenir compte des délais contraints imposés par le calendrier européen⁵⁹, le texte qui serait soumis au vote conduirait essentiellement à prendre acte de l'actualisation de la trajectoire globale de finances publiques, en tenant compte de l'exécution précédente et de la révision des hypothèses économiques.

⁵⁸ L'avancement progressif du calendrier de la loi de règlement conduit à rapprocher les dépôts au Parlement du projet de programme de stabilité et du projet de loi de règlement. Le Gouvernement a indiqué que ceux-ci pourraient être conjoints dès 2021.

⁵⁹ Le programme de stabilité doit être envoyé au plus tard fin avril. Par ailleurs, la notification des comptes des administrations publiques à Eurostat se fait fin mars.

b) Au début de l'été : un contrôle de la bonne exécution de l'année en cours, une prise en compte de l'avis des institutions européennes

Le deuxième temps fort de suivi de la trajectoire interviendrait au début de l'été à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques. Compte tenu des informations disponibles à mi-année, ce moment est opportun pour faire un point sur la bonne exécution de l'année en cours.

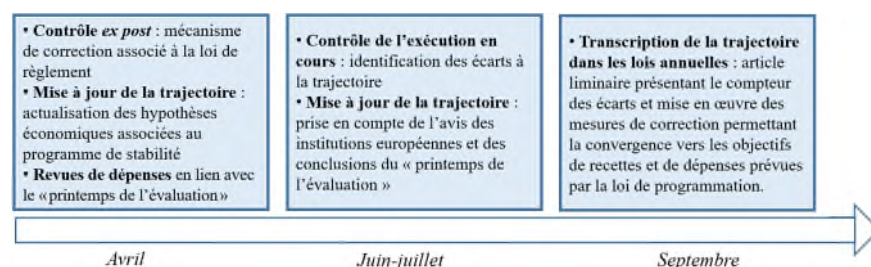
À cette fin, le rapport présenté par le Gouvernement en juillet⁶⁰ comporterait un tableau mettant à jour le compteur des écarts et justifiant d'éventuels changements. Ce dispositif verrait sa crédibilité renforcée par l'appréciation par la Cour des risques d'écart à la trajectoire dans le cadre du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques prévu au 3° de l'article 58 de la LOLF.

L'actualisation de trajectoire du début d'été fournit l'occasion de prendre en compte l'avis des institutions européennes sur le programme de stabilité déposé en avril, ainsi que les recommandations adressées à la France dans le cadre du « semestre européen ». Enfin, ce moment permet aussi de tirer les conclusions du printemps de l'évaluation, et de fixer des arbitrages en vue des projets de lois de finances et de financement.

c) Au début de l'automne : la transcription dans les lois annuelles

En septembre, lors du dépôt des projets de loi de finances et de financement, la présentation de l'article liminaire serait renforcée comme indiqué plus haut afin de mieux faire ressortir la cohérence des lois annuelles avec la loi de programmation. Les projets de lois financières incluraient les mesures permettant la convergence vers les objectifs de recettes et de dépenses prévues par la loi de programmation.

⁶⁰ Article 48 de la LOLF et article 6 de la LOLFSS.

Schéma n° 3 : les rendez-vous annuels de suivi de la trajectoire

Source : Cour des comptes

C - Une surveillance accrue de la trajectoire pluriannuelle

Les exemples étrangers témoignent du rôle des institutions budgétaires indépendantes dans un fonctionnement souple du cadre financier pluriannuel. Il est essentiel qu'une expertise distincte de celle du Gouvernement surveille la mise en œuvre de la programmation. Dès lors, le mandat du Haut Conseil des finances publiques devrait être renforcé.

1 - Une adaptation du mandat du Haut Conseil des finances publiques au nouveau cadre de programmation

L'élaboration d'objectifs pluriannuels de dépenses et de recettes, proposée par la Cour, suppose d'étendre le mandat du Haut Conseil au suivi de ces nouveaux indicateurs. Le mandat devrait être complété d'un examen *ex ante* du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses des administrations publiques dans les lois financières annuelles. Cette adaptation formaliserait une pratique déjà en partie suivie, le Haut Conseil soulignant déjà les risques affectant la prévision de finances publiques.

La crédibilité de la trajectoire financière repose notamment sur la qualité de l'évaluation des mesures nouvelles. Ainsi, une sous-évaluation ou surévaluation d'une dépense budgétaire induit un risque de dépassement ou de sous-exécution des prévisions. Pour limiter ce risque, les institutions budgétaires indépendantes sont souvent chargées de chiffrer le coût ou le rendement des mesures nouvelles. C'est notamment le cas en Italie, en Belgique, aux Pays-Bas, en Autriche, ainsi qu'au Royaume-Uni et au Danemark. En Espagne, l'institution budgétaire indépendante n'est pas

formellement mandatée pour évaluer les mesures nouvelles, mais elle contre-expertise en pratique les évaluations du Gouvernement.

Dès lors, la Cour propose de renforcer le mandat du Haut Conseil afin qu'il puisse examiner le réalisme de l'évaluation des mesures nouvelles les plus significatives. Une telle évolution impliquera d'ajuster le calendrier de saisine du HCFP afin de laisser à ce dernier le temps nécessaire à cet examen.

2 - Une mesure de vigilance pour identifier les risques d'écart à la programmation

Le mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la loi organique de 2012 ne peut intervenir qu'*ex post*, une fois l'écart à la trajectoire pluriannuelle constaté. Le déclenchement de ce dispositif conduit, au plus tôt, à la mise en œuvre de mesures de correction dix-huit mois après l'apparition de la divergence par rapport à la stratégie financière de moyen terme. En pratique, ce dispositif est peu opérant. Dès lors, la Cour propose de renforcer la surveillance de la trajectoire de dépenses et de recettes à l'occasion de l'examen de l'article liminaire des lois financières.

En cas de risque d'écart avec la trajectoire de la LPFP, le Gouvernement serait tenu d'en expliquer l'origine au Parlement et pourrait présenter à cette occasion des pistes pour le réduire. Distincte du mécanisme de correction prévu à l'article 23, cette mesure serait de nature informative et non pas contraignante⁶¹.

⁶¹ Des dispositions similaires existent notamment en Espagne au niveau organique. Ainsi, lors de son avis sur le projet de loi de finances à l'automne, l'institution budgétaire indépendante peut identifier *ex ante* les risques d'écarts significatifs, une telle observation contraignant le Gouvernement à justifier ces écarts ou amender son projet. En juillet, l'institution budgétaire indépendante peut émettre un avis sur les risques d'écarts significatifs portant sur l'exécution de l'année en cours.

D - Un meilleur éclairage de la soutenabilité de long terme des finances publiques

Le cadre pluriannuel actuel porte exclusivement sur une vision de trois à cinq ans et se trouve dépourvu de tout horizon de long terme. Pourtant, l'horizon de moyen terme est trop court pour examiner la soutenabilité de la trajectoire des finances publiques. Le cadre pluriannuel doit donc être complété par une mise en perspective de long terme, afin de placer la programmation financière de moyen terme sur une trajectoire soutenable des finances publiques, en particulier de la dette.

Afin que la maîtrise de la trajectoire de dette publique puisse servir d'« ancre » à la programmation pluriannuelle, il est proposé de compléter et de rendre plus accessible l'information du Parlement sur la dette des entités publiques⁶². Dans un rapport spécifique ou dans le cadre de rapports existants, le Gouvernement exposerait ainsi les perspectives et sa stratégie en matière de soutenabilité à long terme de la dette des administrations publiques. Ce rapport ferait l'objet d'un débat au Parlement, comme l'a recommandé la MILOLF. Il pourrait être accompagné d'une appréciation des engagements hors bilan et d'une analyse financière des comptes de l'État tels qu'ils ressortent notamment du compte général de l'État certifié par la Cour.

L'information du Parlement pourrait être complétée par un éclairage de la Cour sur la soutenabilité de la dette publique et des engagements hors bilan, ainsi que sur la cohérence entre la programmation pluriannuelle présentée dans le projet de LPFP et la trajectoire de long terme de la dette publique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis 2008 et sous l'effet des engagements européens de la France, le cadre normatif visant à inscrire les finances publiques dans une stratégie de moyen terme a été renforcé. Dans le cadre de l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes des administrations publiques (article 34 de la Constitution), il comprend désormais un instrument juridique destiné à porter une vision stratégique de moyen terme (les lois de programmation) et un ensemble de mesures visant à suivre la trajectoire (mécanisme de correction, mandat du Haut Conseil des finances publiques, etc.).

⁶² Cour des comptes, *La dette des entités publiques : périmètre et risques*, communication à la commission des finances du Sénat, janvier 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Toutefois, le bilan de la mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle des finances publiques est décevant. Au cours des dix dernières années, des écarts récurrents ont été constatés par rapport aux trajectoires prévues, ce qui a considérablement affaibli la portée de l'exercice de programmation. Au regard de la situation très dégradée des finances publiques en 2020, restaurer la capacité à conduire leur pilotage dans la durée est impératif pour assurer la soutenabilité des finances publiques tout en améliorant l'usage des deniers publics. À cet égard, les pratiques étrangères montrent que le respect des orientations pluriannuelles est atteignable.

Comme le montrent les exemples étrangers, l'engagement politique dans la durée est essentiel à la crédibilité et à la mise en œuvre de la programmation pluriannuelle. La qualité des normes et des procédures peut également y contribuer. Pour y parvenir, deux conditions paraissent décisives.

En premier lieu, il ne faut pas multiplier les indicateurs mais les hiérarchiser et mettre au cœur du pilotage des finances publiques un petit ensemble de normes pluriannuelles, conformes à nos engagements européens, cohérentes entre elles, adaptées au contexte institutionnel français et suivies avec constance dans la durée.

En second lieu, il importe de se doter des mécanismes de surveillance crédibles privilégiant la prévention, sans pour autant négliger les mécanismes de rattrapage ex post. Le réalisme des prévisions, tant macroéconomiques que de finances publiques, constitue un élément-clé. L'incorporation de marges de flexibilité dans la programmation, permettant de faire face à des aléas sans remettre en question les objectifs globaux, est un autre facteur décisif de succès. Les institutions indépendantes ont, à cet égard, un rôle essentiel à jouer car elles permettent de contrôler le réalisme de la programmation puis de porter un éclairage objectif sur sa bonne réalisation, en tenant compte des éléments non anticipés.

D'importants progrès peuvent ainsi être accomplis en modifiant le cadre de niveau organique et les pratiques pour installer une trajectoire financière soutenable et réaliste, la mettre en œuvre grâce à des instruments annuels de suivi adaptés, la surveiller de manière indépendante et en continu, et enfin l'éclairer d'une vision de long terme portant notamment sur l'évolution de la dette.

À cette fin, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. définir en loi de programmation des finances publiques, pour chaque année et en milliards d'euros courants, une enveloppe pluriannuelle de dépenses des administrations publiques, déclinée en sous-objectifs et assortie d'une provision de programmation, et une enveloppe pluriannuelle de mesures nouvelles en recettes (modification de la LOPGFP, recommandation nouvelle) ;*
 - 2. compléter l'article liminaire des lois financières, en présentant, en milliards d'euros courants et pour chaque année de la période de programmation, outre la prévision des soldes effectif et structurel, celle des dépenses des administrations publiques et des mesures nouvelles en recettes ; établir un tableau de synthèse retraçant les écarts entre, d'une part, l'exécution de l'année écoulée et les prévisions pour l'année en cours et celles à venir, et, d'autre part, les objectifs fixés par la loi de programmation (modification de la LOPGFP, recommandation nouvelle) ;*
 - 3. instaurer des revues de dépenses et d'évaluation de politiques publiques, selon un calendrier défini en loi de programmation des finances publiques (modification de la LOPGFP, recommandation réitérée) ;*
 - 4. présenter par mission les prévisions de crédits pour les années n+2 et n+3 au sein de chaque projet de loi de finances (modification de la LOLF et de la LOPGFP, recommandation nouvelle) ;*
 - 5. conforter la surveillance de la sincérité des lois financières et de la trajectoire pluriannuelle en élargissant le mandat du Haut Conseil des finances publiques à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, du chiffrage de certaines mesures nouvelles et à l'identification des risques d'écart à la trajectoire (modification de la LOPGFP, recommandation nouvelle) ;*
 - 6. sur la base d'un rapport du Gouvernement et d'une analyse de la Cour des comptes, incluant un avis sur la situation financière de l'État telle qu'elle ressort notamment des comptes certifiés, instituer un débat annuel sur la dette publique et sa soutenabilité permettant d'ancrer le cadre financier pluriannuel dans une vision de long terme (modification de la LOPGFP, recommandation nouvelle).*
-

Chapitre II

Rétablir la vision globale

des finances publiques

Le cadre dans lequel sont prises et exécutées les décisions financières joue un rôle fondamental pour éclairer les choix réalisés en matière d'action publique. Il détermine également les conditions d'exercice du vote et du contrôle du Parlement. Il est essentiel pour garantir l'information des contribuables et des citoyens sur les politiques publiques.

Or, le morcellement institutionnel et juridique de la France se traduit par une fragmentation des finances publiques qui fait obstacle à la bonne compréhension de l'usage des deniers publics par le contribuable et le citoyen. En rendant plus difficile l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique, ils affectent également l'allocation des ressources aux différentes politiques publiques.

La complexité de l'architecture financière des administrations publiques nuit à la clarté des choix publics (I). De surcroît, la faiblesse des instances et des instruments de pilotage global des finances publiques limite la capacité à définir puis à mettre en œuvre une stratégie financière partagée par l'ensemble des acteurs publics (II). Dans ce contexte, la Cour formule un ensemble de propositions visant à réviser les lois organiques financières pour favoriser une vision globale et cohérente des finances de l'ensemble des administrations publiques (III).

I - Une architecture financière complexe, qui nuit à la clarté des choix

Le cadre de la dépense publique se caractérise en France, davantage que chez ses principaux partenaires, par un morcellement de l'organisation administrative et un enchevêtrement des compétences. Cette situation affecte la lisibilité des politiques publiques et l'analyse des coûts qui leur sont associés (A).

La complexité du cadre administratif de la dépense est renforcée par les liens financiers croissants entre les différents acteurs publics, qui affectent la lecture des équilibres entre les recettes et les dépenses de chacun d'entre eux. Les soldes des sous-secteurs institutionnels sont dotés d'une signification limitée, *a fortiori* au sortir des crises économiques, qui aboutissent à une concentration sur l'État du déficit et de la dette publics (B).

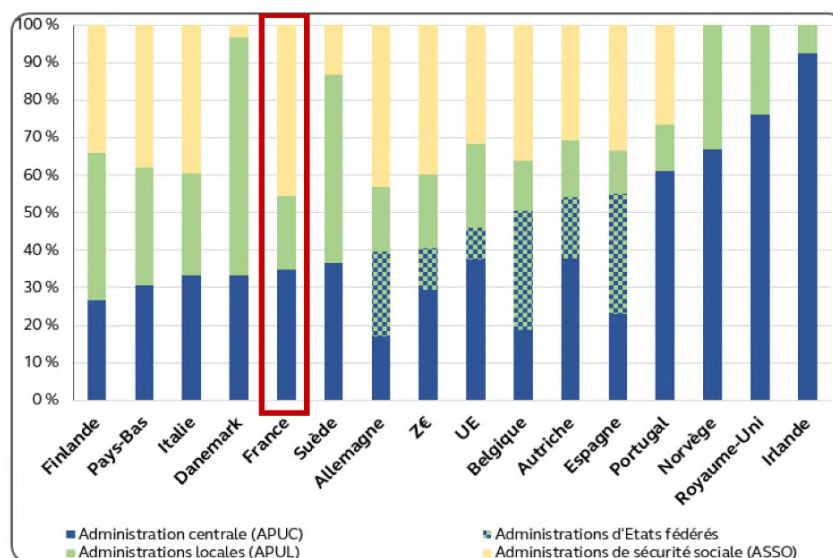
A - Le cadre administratif morcelé de la dépense publique

1 - Un poids financier de l'État plus limité qu'à l'étranger

L'État, bien que perçu comme disposant d'un poids important en France, représente en réalité une part relativement modeste des dépenses publiques du pays, notamment comparativement aux autres pays européens non fédéraux. Les dépenses des administrations publiques centrales (Apuc, regroupant l'État et divers organismes associés) ne représentent ainsi que 35 % des dépenses publiques alors que celles des administrations de sécurité sociale en constituent 46 %, contre respectivement 38 % et 32 % en moyenne dans l'Union européenne.

La France se distingue ainsi avec une part des administrations sociales dans les dépenses publiques supérieure de 3 points à celle de l'Allemagne et de 14 points à celle de la moyenne de l'Union européenne. À l'inverse, plusieurs pays, comme le Royaume-Uni, ont fait le choix de faire porter les dépenses de protection sociale par les administrations publiques centrales.

Graphique n° 4 : répartition des dépenses publiques par catégorie d'administrations publiques

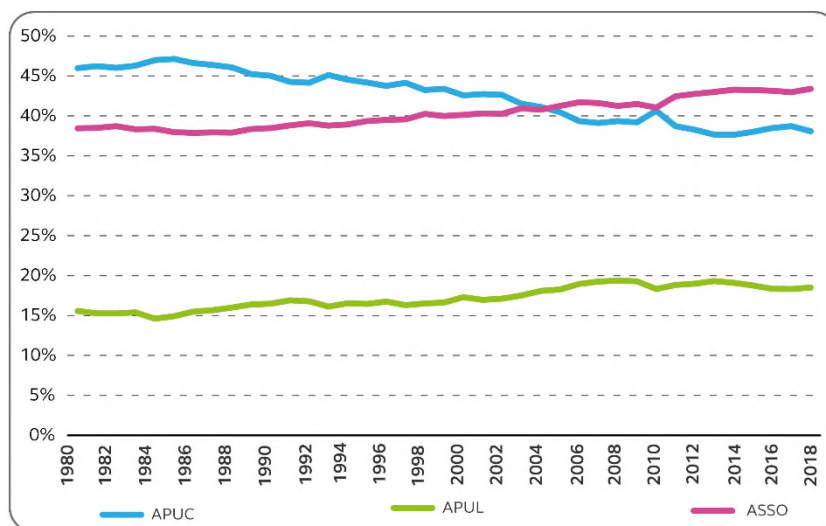


Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat

L'évolution de la répartition des dépenses publiques sur longue période (cf. graphique ci-après) traduit la nette augmentation de la part des administrations sociales. Tandis que les dépenses des administrations sociales se situaient 20 % en deçà de celles des Apuc en 1980, elles ont rejoint ces dernières à compter de 2005 et les dépassent désormais de 15 points. Les deux principales catégories de dépenses pour les administrations de la sécurité sociale sont les retraites et les soins de santé, qui ont toutes deux doublé en valeur entre 1990 et 2017 et représentent désormais respectivement 20,1 % et 14,4 % des dépenses publiques totales.

La progression des dépenses des administrations publiques locales (Apul), qui sont passées de 16 % des dépenses publiques totales en 1980 à 19 % en 2018, tient largement aux lois de décentralisation de 1983, 2004 et 2014-2015⁶³, qui ont transféré aux collectivités territoriales un ensemble de compétences relevant notamment des domaines sociaux, économiques éducatifs, d'infrastructures et de formation professionnelle.

Graphique n° 5 : évolution de la répartition des dépenses publiques par catégorie d'administrations publiques en France



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

Les seuls transferts financiers ayant découlé de la décentralisation ne suffisent toutefois pas à expliquer l'ampleur de la hausse de la part des administrations publiques locales. Celle-ci résulte également du dynamisme des dépenses locales, qui a concerné aussi bien les dépenses relevant des compétences « historiques » des collectivités territoriales que celles réalisées dans le champ des compétences décentralisées. Dans de

⁶³ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (« loi Defferre ») ; loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ; loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ; loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

nombreux cas, la décentralisation s'est accompagnée d'une hausse de la dépense publique consacrée aux compétences décentralisées, par exemple dans le cas des transports régionaux de voyageurs, ou encore dans le cas des dépenses d'insertion.

2 - Une multiplicité d'acteurs publics

La France compte 93 700⁶⁴ entités relevant des administrations publiques, contre 15 000 en Allemagne, pourtant pays fédéral. Ce morcellement, qui résulte en grande partie de choix anciens d'organisation, se retrouve dans toutes les catégories d'administrations publiques. En 2018, dans sa revue du système de finances publiques de la France⁶⁵, l'OCDE relevait que *« par rapport au cadre budgétaire de ses pairs, celui de la France est très fragmenté, ce qui rend difficile l'évaluation des politiques mises en œuvre à différents niveaux d'administration et limite par ailleurs la capacité des décideurs à affecter des ressources en fonction des priorités politiques »*, ajoutant qu'*« une telle fragmentation est relativement rare dans les pays de l'OCDE »*. Elle concerne chacun des sous-secteurs d'administrations publiques.

Ainsi, à côté de l'État, existent un peu plus de 700 organismes divers d'administration centrale (Odac). Parmi eux, figurent notamment les 484 opérateurs de l'État⁶⁶, contrôlés et financés majoritairement par ce dernier pour exercer une activité de service public.

Les administrations publiques locales comptent 36 000 collectivités, auxquelles s'ajoutent divers organismes, tels que les centres communaux d'action sociale. Ce nombre est bien plus élevé que pour les voisins de la France, avec seulement 13 000 collectivités territoriales en Allemagne ou un peu plus de 8 000 en Italie.

Enfin, les administrations de sécurité sociale (Asso) comportent aussi de nombreuses entités participant à une ou plusieurs politiques publiques de santé, d'insertion ou délivrant des prestations sociales, avec notamment de l'ordre de 800 établissements publics de santé (auxquels s'ajoutent les établissements du secteur médico-social) et plus de 300 organismes de sécurité sociale.

⁶⁴ Source : infocentres DGFIP (EPN, Helios, EPLE, etc.).

⁶⁵ « Budgeting in France », *OECD Journal on Budgeting*, volume 2018/2, 2018.

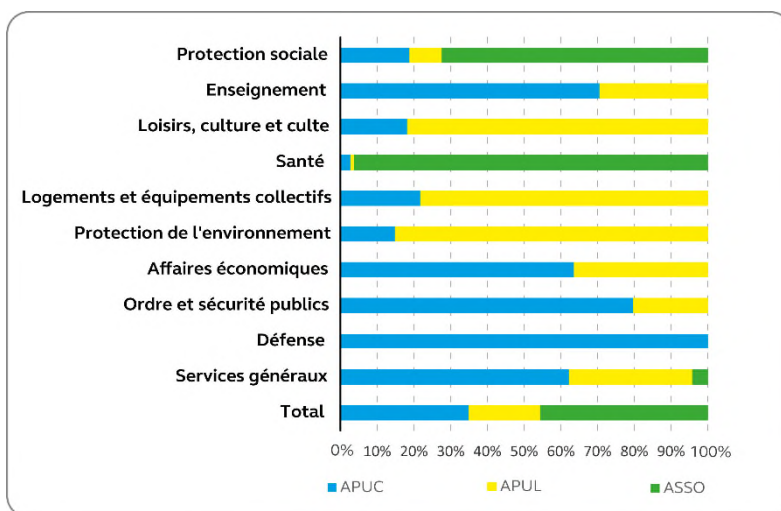
⁶⁶ Rapport sur les opérateurs de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2020.

3 - Des compétences partagées

a) L'éparpillement et le chevauchement des compétences

La complexité induite par la multiplicité des administrations publiques est aggravée par le chevauchement fréquent de leurs compétences. Ainsi, l'État intervient dans la totalité des grands domaines de compétence des administrations publiques (cf. graphique ci-après). Si les dépenses de protection sociale sont principalement portées par les administrations de sécurité sociale, les administrations publiques centrales, et en particulier l'État, portent en revanche la majorité (mais non l'exclusivité) des dépenses publiques dans la plupart des autres secteurs.

Graphique n° 6 : part de chaque catégorie d'administrations publiques dans les grandes fonctions de la dépense publique



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat (données de la classification des fonctions du Gouvernement, ou COFOG)

La frontière entre le périmètre d'intervention de l'État et celui de la sécurité sociale a été progressivement brouillée par l'accroissement de la logique non contributive au sein de la sécurité sociale, principalement pour la maladie et la famille. En revanche, les dépenses de retraite (en dépit du poids des dépenses financées par le fonds de solidarité vieillesse, ou FSV) et les prestations relatives aux accidents du travail correspondent encore aujourd'hui véritablement à des mécanismes assurantiels, qu'il s'agisse de leur financement ou de leur mode d'attribution.

De la même manière, les compétences entre les administrations centrales (dont l'État) et les administrations publiques locales s'avèrent très imbriquées. Si certains pans circonscrits de l'action publique sont attribués à des acteurs précis, tels que l'entretien des établissements scolaires ou la protection de l'enfance, la plupart des champs des politiques publiques sont investis par une multiplicité d'acteurs, comme en matière de soutien à l'activité économique ou de politique de l'emploi, dont le financement témoigne de cet éparpillement. Cette politique, qui relève principalement de l'État et des régions, passe en réalité par de très nombreux acteurs, selon un schéma complexe⁶⁷.

Le recouvrement des compétences s'observe également au sein même du sous-secteur des administrations publiques locales. Les collectivités territoriales françaises interviennent effectivement dans la plupart des champs des politiques publiques et ne disposent que de peu de compétences exclusives, tandis que l'action des collectivités dans les autres pays européens est davantage concentrée sur quelques compétences.

b) Une répartition des compétences changeante et peu lisible

Les changements réguliers de la répartition des compétences entre administrations accroissent la confusion. Ainsi, en matière d'insertion et de lutte contre la pauvreté, le partage des compétences entre collectivités territoriales, État et régimes de sécurité sociale est complexe et peu lisible, après plusieurs étapes de décentralisation ou de transferts de compétences successifs⁶⁸. Récemment encore, le partage des compétences entre État et sécurité sociale a encore évolué à travers le transfert à l'État du financement des aides au logement à caractère familial (soit plus de 10 Md€), jusqu'alors financées par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) afin de compenser l'impact sur les finances de la sécurité sociale du pacte de responsabilité et de solidarité qui prévoyait de diminuer un certain nombre de prélèvements sociaux.

La superposition des compétences et des modalités de financement s'est accrue en 2020 sous l'effet des mesures de soutien de l'activité économique prises pour faire face à la récession. Par exemple, le fonds de solidarité pour les petites entreprises a bénéficié de multiples sources de financement, tant publiques que privées, pour des montants très inégaux.

⁶⁷ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission « Travail et emploi » (avril 2020).

⁶⁸ Cf. par exemple le rapport public thématique de la Cour de 2011 *Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion, constats et bonnes pratiques*, ainsi que le référé du 21 septembre 2015 sur les *minima* sociaux, adressé au Premier ministre (n° 72597).

Le partage de compétences est d'autant moins lisible qu'il n'existe pas de documents d'information de l'ensemble des moyens portés par les administrations publiques pour chaque politique publique. Seuls quelques documents ponctuels destinés à l'information du Parlement fournissent une vision consolidée de certaines politiques publiques (les jaunes budgétaires).

B - Des soldes par catégorie d'administrations dotés d'une signification limitée

1 - Des liens financiers croissants entre les catégories d'administrations publiques

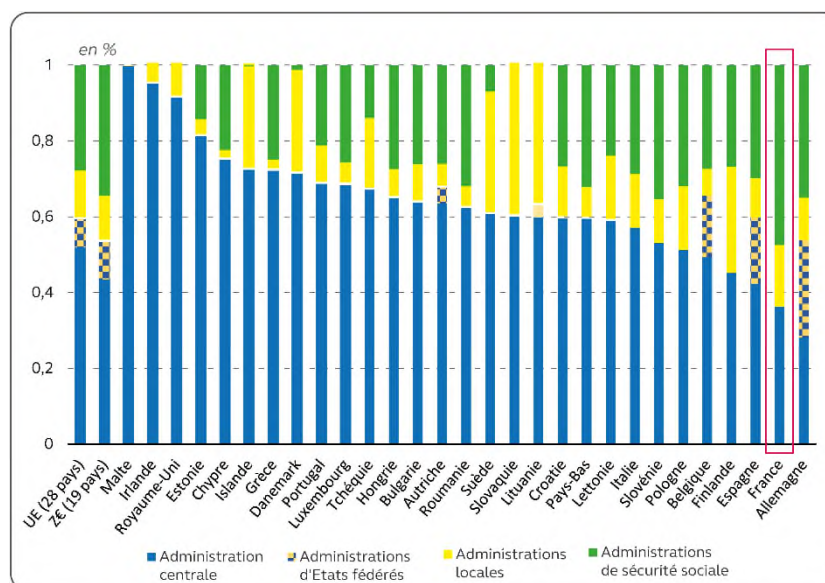
Le partage des recettes entre administrations publiques est resté relativement stable jusqu'au début des années 1990, les organismes de sécurité sociale étant financés essentiellement par les cotisations sociales⁶⁹ et les collectivités territoriales par des impôts « localisables » (« quatre vieilles »⁷⁰) sur lesquels elles avaient un pouvoir de taux, le reste des recettes fiscales étant affecté à l'État.

Depuis lors, les transferts de compétences et les compensations de suppressions, de réductions et d'exonérations de prélèvements sociaux ou d'impôts locaux ont conduit à transférer des ressources de l'État vers les autres catégories d'administrations publiques et entraîné une diminution progressive de la part des recettes des administrations publiques centrales au sein des administrations publiques, désormais plus réduite en France que dans la plupart des autres pays européens non fédéraux.

⁶⁹ Cf. notamment l'annexe 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (graphique 3).

⁷⁰ Taxe professionnelle, taxes foncières sur les propriétés bâties et sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation.

Graphique n° 7 : répartition des recettes entre catégories d'administrations publiques dans l'Union européenne (2018)



Source : Cour des comptes à partir de données Eurostat 2018

NB : Hors transferts reçus des autres catégories d'APU

Pour la sécurité sociale, le principe de compensation des réductions et des exonérations de charges sociales a été fixé par la loi en 1994⁷¹ et la loi organique du 2 août 2005 a prévu que seule une disposition de loi de financement de la sécurité sociale peut y déroger. Ce mécanisme de garantie a accru au cours du temps l'ampleur des liens financiers entre l'État et les administrations de sécurité sociale : les impôts et taxes affectés et dotations de l'État destinés au régime général de la sécurité sociale ont presque doublé entre 2005 et 2018, passant de 23,4 Md€ à 52,6 Md€ sur la période⁷².

La structure des ressources des administrations de sécurité sociale s'est ainsi profondément transformée avec l'augmentation des impôts et taxes affectés en compensation des allègements de charges sociales. Depuis 1990, la part des cotisations sociales dans les recettes du régime général s'est réduite de

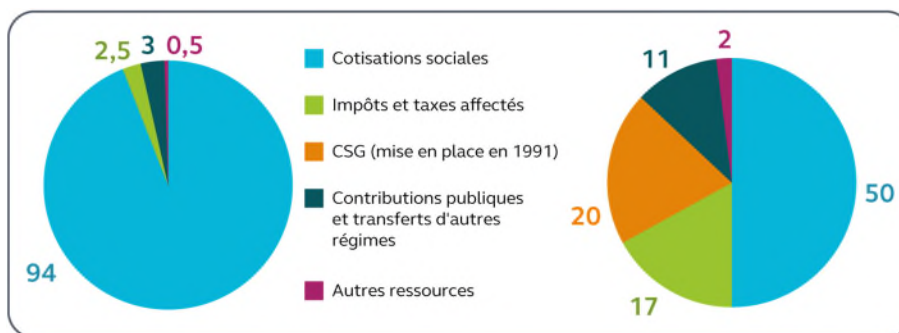
⁷¹ Article 5 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale (dite loi Veil).

⁷² Commission des comptes de la sécurité sociale.

plus de 90 % à 50 % en 2019⁷³. La Cour a estimé que les réformes récentes de baisses des cotisations sociales consécutives à la transformation du CICE, portant sur les cotisations patronales aux régimes de retraite complémentaires (Agirc-Arrco) et d'assurance chômage (Unédic), conduisent à une « *transformation structurelle très profonde de la logique contributive de financement qui fonde leur fonctionnement* »⁷⁴.

Ce mouvement s'est encore amplifié avec la transformation du CICE en allégement de charges, qui a conduit à un transfert supplémentaire de TVA vers la sécurité sociale.

Graphique n° 8 : composition des recettes du régime général +FSV en 1990 et en 2019 (en % des recettes totales)



Source : Cour des comptes à partir du rapport CCSS de septembre 2020 et de juillet 1992

De leur côté, les collectivités territoriales bénéficient depuis 2003 de plusieurs garanties fixées par l'article 72-2 de la Constitution. Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales doit ainsi s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice et toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales doit s'accompagner de ressources

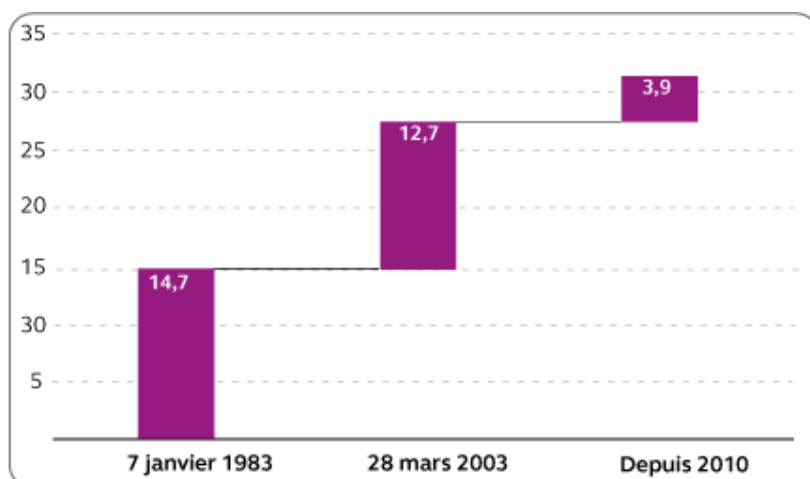
⁷³ Cf. notamment l'annexe 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (graphique 3).

⁷⁴ Cf. notamment Cour des comptes, « Les cotisations sociales : une place prépondérante mais en déclin dans le financement de la sécurité sociale, une cohérence et une lisibilité à rétablir », p. 143-180, in *La sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2015, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

supplémentaires. Les principes de libre administration et d'autonomie financière⁷⁵ conduisent par ailleurs à limiter les baisses de ressources des collectivités territoriales⁷⁶ et impliquent que l'État préserve les ressources des collectivités territoriales.

Les transferts progressifs de compétences se sont ainsi traduits par une succession de transferts de fiscalité pour un montant total de 31,3 Md€ en 2020⁷⁷. À titre d'exemple, le rendement de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) a progressivement été reversé aux départements dans le cadre du transfert de compétences de l'acte II de la décentralisation (2004), de l'évolution des modalités de financement des services départementaux d'incendie et de secours (2005), de la suppression de la vignette (2005) et de la réforme de la fiscalité locale (2010), pour un total de 7,7 Md€ en 2020⁷⁸.

Graphique n° 9 : transferts de fiscalité aux collectivités territoriales au titre de la décentralisation (en Md€, à périmètre constant, 2020)



Source : Cour des comptes à partir des annexes au projet de loi de finances pour 2020

⁷⁵ La loi organique du 29 juillet 2004 impose que la part des recettes fiscales de chaque strate de collectivités territoriales ne peut être inférieure à celle constatée en 2003.

⁷⁶ Cf. notamment les décisions du Conseil constitutionnel n° 91-298 DC du 24 juillet 1991 ; n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, n° 2000-432 DC du 12 juillet 2000 ; n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000 ; n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001).

⁷⁷ Annexes au projet de loi de finances pour 2020.

⁷⁸ Annexes au projet de loi de finances pour 2020.

2 - Une répartition des recettes sans cohérence d'ensemble

Le partage de plus en plus large des impôts bénéficiant traditionnellement à l'État avec d'autres administrations publiques rend les recettes publiques difficiles à appréhender. Ainsi, alors que l'État avait longtemps cherché à conserver autant que possible un seul bénéficiaire pour chaque taxe ou impôt⁷⁹, en privilégiant l'affectation complète de taxes de faible montant plutôt que le partage d'impôts d'État, cette orientation a en partie été remise en cause depuis le milieu des années 2000.

Deux impôts, dont le partage s'est à nouveau accentué en 2019⁸⁰, illustrent particulièrement la complexité de cette situation :

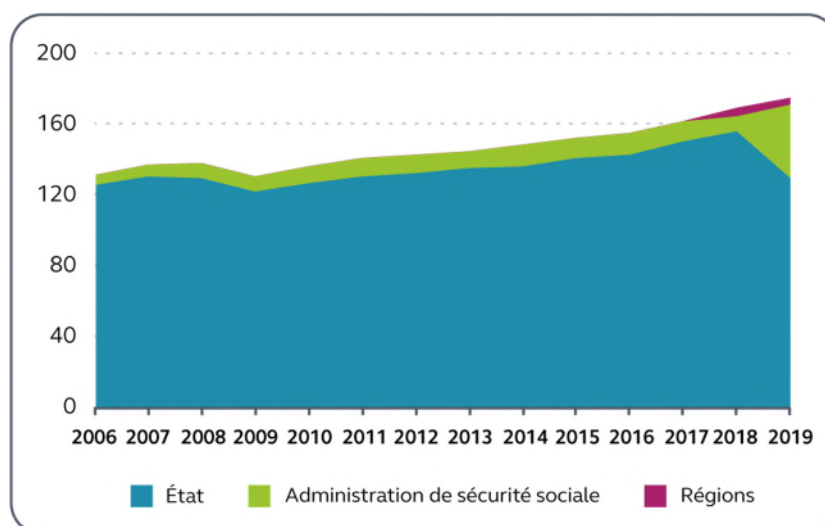
- la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est l'impôt le plus fractionné, puisqu'il est affecté à la fois au budget général, au compte d'affectation spéciale de l'État *Transition énergétique*, aux régions (qui disposent d'un pouvoir de taux), aux départements et enfin à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Au total, le budget général de l'État, affectataire de 40,1 % du produit, perçoit ainsi une fraction minoritaire de la taxe, tandis que plus du tiers du rendement de la TICPE (35,8 %, soit 12,0 Md€) est affecté aux collectivités territoriales en 2019 ;
- la TVA est partagée entre l'État et le régime général de la sécurité sociale⁸¹ depuis 2006, et entre l'État et les régions depuis 2018. En 2019, dans le cadre de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de cotisations, 31,2 Md€ de TVA supplémentaires ont été affectés par l'État aux administrations de sécurité sociale. La suppression de la taxe d'habitation va se traduire à partir de 2021 par un nouveau partage de la TVA, cette fois avec les départements et les intercommunalités concernées. Les allègements annoncés de la CVAE et de la CFE devraient également conduire à des compensations sous forme d'un partage supplémentaire de TVA.

⁷⁹ Rapports du Conseil des prélèvements obligatoires de 2013 et 2018 sur la fiscalité affectée.

⁸⁰ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2019 – résultats et gestion*, avril 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸¹ Elle était auparavant déjà affectée en partie au BAPSA (budget annexe des prestations sociales agricoles). Cf. notamment Cour des comptes, « Le financement de la sécurité sociale par l'impôt », in *La Sécurité sociale – rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre V, p. 136-163, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr ; annexe 6 du PLFSS pour 2007.

Graphique n° 10 : TVA affectée aux différentes administrations publiques (en Md€)



Source : Insee, comptes nationaux, ministère de l'action et des comptes publics pour 2019

Nota bene : la fraction représentée en 2019 (41,5 Md€) pour la sécurité sociale correspond au coût pour le budget de l'État en 2019 et non à la recette en droits constatés pour la sécurité sociale.

Dès lors, l'absence de règles claires de partage des recettes et leurs changements fréquents nuisent à la lisibilité, et donc à la constatation, par le citoyen, de « *la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* »⁸², ou, en termes contemporains, au consentement à l'impôt.

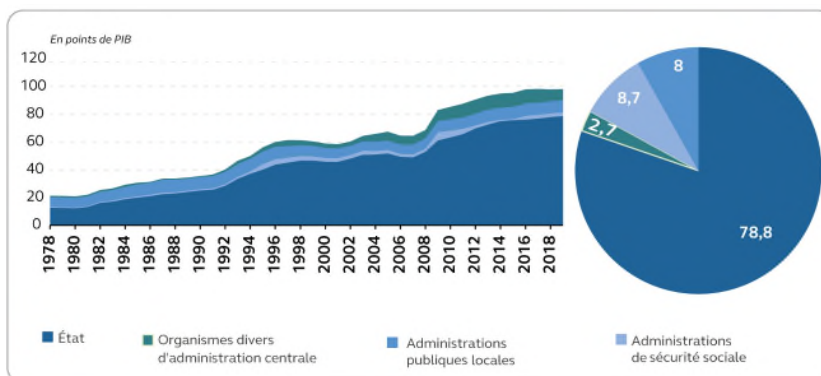
3 - Une concentration du déficit et de la dette sur l'État

La répartition des recettes et les décisions prises par l'État sur l'évolution du financement de la sécurité sociale et des collectivités territoriales ont conduit à concentrer sur l'État la plus grande partie du déficit et de la dette des administrations publiques⁸³.

⁸² Article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

⁸³ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018 – résultats et gestion*, mai 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 11 : répartition de la dette publique par catégorie d'administrations publiques (en points de PIB jusqu'en 2019)

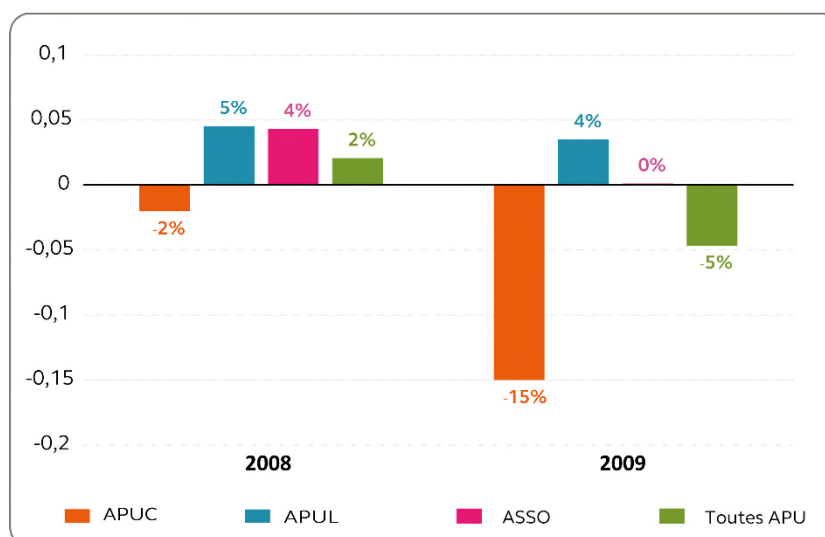


Source : Cour des comptes à partir de données Insee

Cette évolution résulte d'abord du principe de compensation par l'État de mesures nouvelles qui amoindriraient les recettes ou augmenteraient les dépenses d'autres sous-secteurs d'administration, quand bien même ces mesures, qui visent à favoriser la croissance générale de l'économie française, bénéficient *in fine* à l'ensemble de la collectivité nationale. Ainsi, les politiques visant à améliorer la compétitivité économique ou à augmenter le pouvoir d'achat des ménages prennent notamment la forme de baisses des cotisations sociales patronales ou salariales, ou de dégrèvements d'impôts locaux (taxe d'habitation). Ces mesures se traduisent, en compensation, par un transfert de recettes de l'État à la sécurité sociale ou aux collectivités territoriales, et donc par des baisses de recettes pour l'État.

Par ailleurs, la fonction de stabilisation économique assumée par l'État se traduit par un recul très marqué de ses prélèvements obligatoires durant les récessions, recul qui affecte aussi la sécurité sociale lors de la crise de 2020. Les prélèvements obligatoires affectés aux différentes administrations publiques ont effectivement des dynamiques et des sensibilités différenciées à la conjoncture (et sans lien avec la dynamique des dépenses). Ainsi, l'État concentre certains des impôts les plus cycliques, comme l'impôt sur les sociétés. Cette fonction stabilisatrice, qui offre davantage de visibilité sur les recettes aux autres sous-secteurs d'administration publique, conduit spontanément – c'est-à-dire sans nouvelle mesure – à un impact très marqué des crises économiques sur les recettes de l'État, comme on a pu le constater lors de la crise de 2008-2009 (voir graphique ci-après).

Graphique n° 12 : taux d'évolution spontanée des prélèvements obligatoires par sous-secteur d'administrations publiques



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

Enfin, la concentration de la dette sur l'État résulte de son rôle d'assurance collective. Agissant en tant que financeur en dernier ressort, il intervient lors des crises auprès des autres sous-secteurs d'administrations publiques par des mesures de soutien financier, alors qu'il supporte l'impact de la crise de la même façon, voire plus sévèrement, que les autres administrations publiques.

Ainsi, à la suite de la crise financière de 2008, l'État avait apporté une aide financière aux collectivités territoriales de 2,5 Md€, par le biais d'une avance du versement pour le fonds de compensation de la TVA, en contrepartie d'une augmentation de l'investissement et de la réduction des délais de paiement des collectivités territoriales. En 2020, le Gouvernement a établi un dispositif temporaire de soutien de 4,5 Md€, jusqu'ici peu utilisé, pour compenser une petite partie des pertes de recettes des collectivités territoriales. Ce dispositif, qui prend la forme de dotations complémentaires et d'avances remboursables, bénéficie au bloc communal et aux départements.

Cet appui financier en temps de récession bénéficie également aux administrations de sécurité sociale. À titre d'illustration, l'État procède en 2020 à la compensation d'exonérations de cotisations sociales bénéficiant en particulier au secteur de l'hôtellerie, des cafés et de la restauration.

Enfin, la concentration de la dette publique sur l'État conduit à ce que ce dernier porte majoritairement la charge financière annuelle qui en découle. En 2019, les intérêts versés par les Apuc représentaient ainsi 86,8 % du total de la charge pesant sur les administrations publiques, contre 3,5 % pour les Apul et 9,9 % pour les Asso.

II - Un pilotage global des finances publiques insuffisant

La complexité de l'architecture financière affaiblit la lisibilité des coûts des politiques publiques et rend, par conséquent, plus difficile la réallocation des moyens qui leurs sont alloués. La capacité à faire des choix éclairés et explicites est également affectée par la faiblesse de la gouvernance d'ensemble des finances publiques.

En France, contrairement à nos principaux partenaires étrangers, il n'existe pas d'instance globale de gouvernance qui représenterait et associerait la totalité des administrations publiques aux arbitrages financiers (A). L'architecture juridique à la fois complexe et incomplète du pilotage financier des sous-secteurs d'administrations publiques limite également l'appréhension des équilibres respectifs des différents acteurs publics et nuit à la coordination de leurs dépenses (B).

A - L'absence d'instance pérenne de gouvernance globale des finances publiques

1 - Une coordination ponctuelle et à l'impact inégal

La complexité croissante et le renforcement progressif des liens financiers entre les différentes catégories d'administrations publiques n'ont pas conduit à mettre en place de véritables mécanismes de gouvernance communs à l'ensemble des administrations publiques. Pourtant, la trajectoire des finances publiques consiste bien en la somme des trajectoires financières de l'ensemble des acteurs publics et les lois de programmation portent la totalité des engagements et des objectifs

financiers publics de la France. En particulier, les exécutifs locaux et les gestionnaires des régimes de retraite complémentaires ou de l'Unédic ne participent généralement pas à la définition de ces objectifs.

Des instances de gouvernance ont ponctuellement été mises en place. En 2006⁸⁴, la conférence nationale des finances publiques a été créée pour réunir le Gouvernement, des parlementaires, des associations d'élus locaux, des représentants des organismes de protection sociale ainsi que de l'administration. Elle a été réunie tous les ans entre 2006 et 2008, puis en 2010. La conférence de 2010, qui s'est tenue en deux temps (janvier et mai) et au plus haut niveau (Présidence de la République), a joué un rôle important dans la réorientation des objectifs et des outils de finances publiques à la sortie de la crise économique de 2008-2009 (cf. encadré).

La « conférence sur le déficit » (janvier et mai 2010)

La réunion de la conférence nationale des finances publiques en janvier 2010 visait, après la crise de 2008 et dans le cadre de l'arrêt progressif des mesures de soutien à l'économie, à faire le point sur la situation des finances publiques et à construire une stratégie « *pour rétablir leur équilibre* ». La dénomination de « conférence du déficit » avait été choisie afin de **montrer l'unité des finances publiques et la nécessaire coordination de la démarche de redressement**.

Lors de la séance d'ouverture, le 28 janvier 2010, plusieurs chantiers ont été lancés, donnant lieu à la constitution de groupes de travail et à la présentation de rapports. La restitution de ces travaux le 20 mai 2010 a conduit à des **décisions structurantes pour chacun de ces chantiers** :

- diagnostic sur la situation des finances publiques (rapport Champsaur-Cotis), illustrant l'ancienneté des déficits et la nécessité d'un « effort collectif » concernant l'ensemble des acteurs de la dépense ;
- pour l'État (plan Woerth), décision d'un gel en valeur des dépenses sur trois ans et d'une remise à plat des niches fiscales sur la base d'un recensement général lancé en avril, réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention, extension du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite aux opérateurs de l'État ;
- mise en place de règles (rapport Briet) pour une maîtrise réelle d'un Ondam lui-même abaissé, ayant permis sa tenue effective entre 2010 et 2019 après une décennie de dépassements⁸⁵ ;

⁸⁴ Décret n° 2006-515 du 5 mai 2006.

⁸⁵ Voir projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, annexe 7 page 8.

- maîtrise des dépenses locales (rapport Carrez-Thenault), avec la stabilité en valeur des concours de l'État aux collectivités territoriales ;
- engagement d'une réforme de la Constitution sur une « règle d'or d'équilibre » (rapport Camdessus), ayant abouti au vote d'un texte dans les mêmes termes par les deux chambres du Parlement en juillet 2011.

L'intérêt de la démarche a été confirmée fin 2014 par la loi de programmation des finances publiques qui avait instauré, en son article 6, « *une conférence des finances publiques associant les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale* »⁸⁶. Cette conférence n'a pourtant jamais été réunie. Des « états généraux des comptes de la nation » ont été organisés au niveau ministériel en juin 2017, mais sans suite au-delà. Enfin, la loi de programmation des finances publiques de 2018⁸⁷ prévoyait une concertation entre l'État et les collectivités territoriales sur des objectifs de maîtrise des dépenses publiques dans le cadre de la conférence nationale des territoires. Cette instance a été réunie deux fois, en 2017 et 2018, mais n'a pas été convoquée en 2019.

Depuis 2006, un grand nombre d'instances de concertation ont ainsi été créées, sous des formes et à des niveaux variés, traduisant un réel besoin de coordination et de dialogue. L'impact de leurs travaux a été très inégal et leur durée de vie relativement brève.

De telles expériences de coordination ont néanmoins fait la preuve de leur efficacité chez certains de nos partenaires européens. En particulier, l'Allemagne et l'Espagne, dont la part des dépenses de l'État est proche de celle de la France, ont mis en place des mécanismes pour assurer la convergence de tous les acteurs vers l'objectif de moyen terme d'équilibre des finances publiques.

⁸⁶ Article 6 de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

⁸⁷ Rapport annexé à la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Coordination des finances publiques en Allemagne et en Espagne

L'Allemagne et l'Espagne ont mis en place des conseils de coordination, fondés sur des dispositions constitutionnelles. Le Conseil de stabilité de l'Allemagne (*Stabilitätsrat*) réunit deux fois par an les ministres des finances du Gouvernement fédéral et de tous les *Länder*. En Espagne, le Conseil de la politique budgétaire et financière (CPFF) a été établi dans un amendement de 2011 à l'article 135 de la Constitution et les procédures régissant ses délibérations ont été définies dans une loi organique sur la stabilité budgétaire adoptée en 2012. Ces instances ont notamment pour rôle :

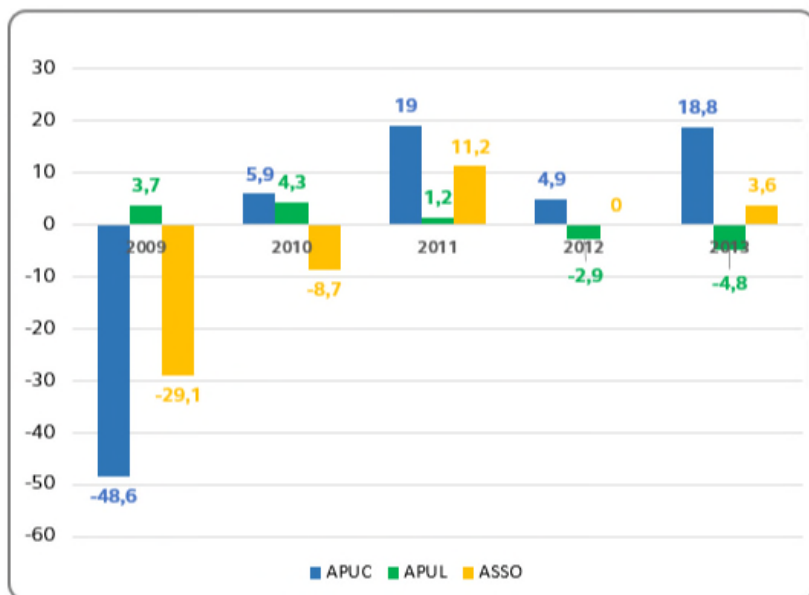
- **de diffuser les hypothèses économiques afin d'élaborer des prévisions budgétaires de chaque sous-secteur cohérentes entre elles.** Les questions techniques plus spécialisées sont souvent déléguées à des sous-comités par exemple les prévisions des recettes fiscales en Allemagne ;
- **de mettre en place des engagements collectifs, formalisés et publics, sur la répartition des soldes budgétaires entre les sous-secteurs.** En Espagne, un rapport du CPFF fixe chaque printemps les objectifs budgétaires pour chaque sous-secteur. Les conclusions du *Stabilitätsrat* permettent d'entériner les positions budgétaires du gouvernement fédéral et des seize *Länder* ;
- **d'assurer un suivi conjoint des évolutions budgétaires de chaque catégorie d'administrations publiques,** se réunissant plusieurs fois par an pour surveiller l'exécution des budgets de l'ensemble des administrations publiques afin de s'assurer qu'ils sont collectivement en mesure d'atteindre leurs objectifs budgétaires. Ils examinent également la mise en œuvre des plans d'ajustement financier présentés par les régions ou les collectivités qui ne respectent pas leurs objectifs budgétaires.

2 - Une coordination particulièrement nécessaire au sortir des crises

Le dialogue entre les sous-secteurs d'administrations publiques est encore plus nécessaire à l'issue des périodes de récession économique, afin de déterminer les principaux objectifs financiers de moyen terme et ainsi assurer la soutenabilité de la trajectoire. En effet, en l'absence de concertation, le risque existe, soit de ne pas placer les finances de l'ensemble des administrations publiques sur une trajectoire d'assainissement, soit de contraindre excessivement certaines dépenses.

En particulier, le creusement du déficit en temps de crise concernant principalement l'État, le manque de coordination est susceptible de faire peser la majeure partie de l'ajustement du solde sur ses propres dépenses. Ainsi, l'aggravation du déficit des Apuc en 2009 (48,6 Md€) a été suivie d'une période de redressement de leur solde pour un montant identique (48,6 Md€) au cours des quatre années qui suivirent. Au total, les Apuc ont enregistré, entre 2010 et 2013, 92,7 % du redressement du solde de l'ensemble des administrations publiques.

Graphique n° 13 : ajustement du solde des sous-secteurs d'administrations publiques après la crise de 2008 (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

Selon les dernières informations disponibles (octobre 2020⁸⁸), la hausse du déficit de plus de sept points de PIB attendue en 2020 par rapport à 2019 serait principalement portée par les administrations centrales (55 %), suivies par les administrations de sécurité sociale (44 %), tandis que les administrations locales seraient moins concernées (1 %). Au sortir de la crise, cette situation nécessitera une concertation et des arbitrages afin d'assurer simultanément la soutenabilité de la trajectoire d'ensemble, et la pertinence de la répartition de l'effort entre les différentes administrations publiques.

⁸⁸ Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2021.

B - Un échafaudage juridique complexe, parfois lacunaire, et exigeant une coordination lourde

1 - Un cadre juridique complexe

L'architecture juridique des finances publiques est à la fois le reflet et la matérialisation du cadre administratif de la dépense. La fragmentation des dépenses et des compétences entre administrations publiques se traduit dans le cadre juridique qui a été mis en place progressivement aux niveaux constitutionnel et organique pour organiser le financement des sous-secteurs d'administrations publiques.

L'article 34 de la Constitution, qui s'inscrit dans le prolongement des articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dispose que les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. La Constitution a été modifiée par les lois constitutionnelles du 22 février 1996⁸⁹ créant les lois de financement de la sécurité sociale, du 28 mars 2003⁹⁰ s'agissant de l'autonomie financière des collectivités territoriales, et du 23 juillet 2008⁹¹ créant les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques et inscrivant dans la Constitution l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Cette gouvernance financière complexe, dont les contours sont déterminés par la Constitution, a été précisée par une série de lois organiques : loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005, et enfin loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP) consécutive au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire du 2 mars 2012 (voir chapitre I).

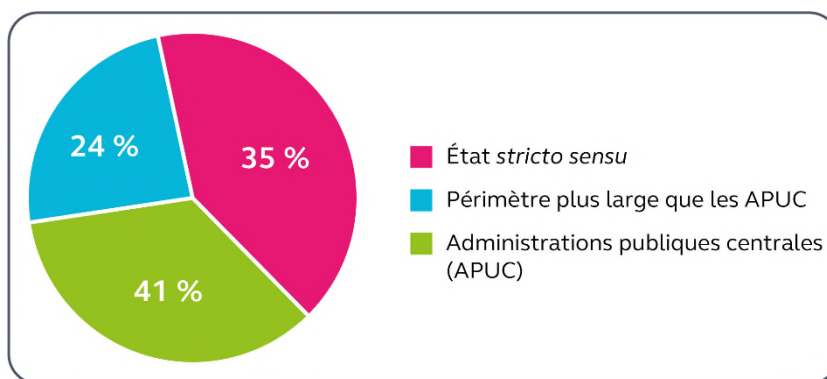
⁸⁹ Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

⁹⁰ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁹¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

La France se distingue de ses principaux partenaires par l'éclatement des textes financiers et des périmètres qu'ils recouvrent. La majorité des pays de l'OCDE (65 %) présentent des budgets qui couvrent au moins l'État et les organismes publics (Apuc) et près d'un quart d'entre eux incluent d'autres dépenses publiques dans les budgets de l'État, telles que les prestations sociales universelles financées par l'impôt. Si les pratiques varient d'un pays à l'autre et qu'aucun modèle ne se dégage, le choix français d'une loi de finances au périmètre étroit est minoritaire.

Graphique n° 14 : répartition des pays de l'OCDE selon le périmètre institutionnel du budget



Source : OCDE, 2018, *Revue du système de finances publiques en France*

En particulier, plusieurs de nos partenaires, dont le modèle de sécurité sociale est d'inspiration beveridgienne⁹², ont fait le choix d'intégrer la majeure partie, voire la totalité, des dépenses sociales à la loi de finances, même lorsqu'elles relèvent de la responsabilité d'administrations distinctes de l'État.

⁹² À l'inverse, les modèles sociaux d'inspiration bismarckienne n'incluent qu'une part résiduelle des prestations sociales dans le budget établi par le pouvoir exécutif.

Deux exemples de budgétisation des prestations sociales

- Aux **Pays-Bas**, la loi de finances n'est pas limitée au seul budget de l'État, mais couvre également les dépenses de sécurité sociale. Le budget du ministère des affaires sociales couvre toutes les prestations de sécurité sociale. Deux chapitres sur les trois qu'il contient sont consacrés à la sécurité sociale, distinguant les prestations financées par le budget (qui relèvent du budget de l'État) et les prestations financées par les cotisations (qui n'en relèvent pas). Les dépenses inscrites dans chacun de ces trois chapitres sont entièrement intégrées au système de contrôle des dépenses du budget des administrations centrales et l'augmentation d'une prestation doit être compensée par la baisse d'une autre.
- En **Suède**, la loi de finances couvre toutes les prestations sociales (prestations de santé et de retraite garantie versées par les organismes suédois d'assurance sociale). En revanche, les régimes de retraite contributifs ne sont pas intégrés au budget ni comptabilisés dans les états financiers des fonds de pension du secteur des administrations publiques.

Source : OCDE, 2018, *Revue du système de finances publiques en France*

En raison de la complexité de l'architecture juridique associée aux flux financiers entre sous-secteurs d'administrations publiques (voir I), une part importante des lois financières annuelles doit être consacrée à l'établissement de vecteurs juridiques et d'instruments financiers pour organiser leurs relations financières, ce qui est à la fois consommateur de ressources administratives et de temps d'examen par le Parlement. La multiplicité et la diversité des canaux juridiques et de financement entre les sous-secteurs d'administrations publiques et en leur sein sont source d'une complexité particulière dans le champ de la sécurité sociale⁹³.

Ces différents canaux, qui participent de la segmentation des ressources publiques, rendent ardue l'appréhension des équilibres respectifs des différentes administrations, nuisent à l'articulation des politiques publiques entre les administrations et au pilotage coordonné de leurs dépenses, de leurs recettes et de leur endettement.

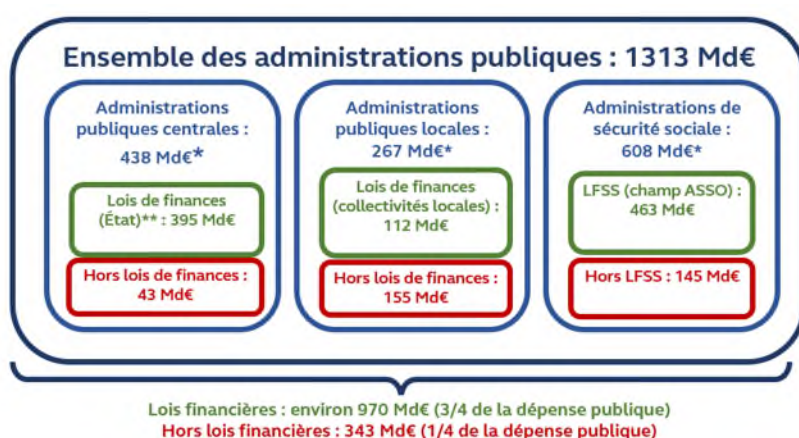
2 - Un cadre financier annuel lacunaire

En dépit de sa complexité, cette architecture juridique ne couvre par ailleurs que de façon inégale les différents sous-secteurs d'administrations publiques et n'offre qu'une vision lacunaire de leurs ressources et de leurs

⁹³ Voir projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, annexe 6 page 32, schéma de la répartition des impositions affectées à la sécurité sociale en 2019.

dépenses. En effet, même si leur champ a été progressivement étendu au cours des dernières décennies, les lois financières annuelles ne couvrent en France qu'environ les trois quarts des dépenses des administrations publiques.

Graphique n° 15 : couverture des dépenses publiques par les lois de finances (ordre de grandeur pour 2019 en Md€)



Source : Cour des comptes à partir des comptes nationaux (Insee, Eurostat, Drees, comptes de la protection sociale publiés en juin 2020 pour l'année 2018 étendus à 2019 par règle de proportionnalité), transferts aux collectivités territoriales présentés en comptabilité budgétaire (note d'exécution budgétaire 2019), périmètre LFSS défini par exclusion des régimes complémentaires et d'assurance chômage (ainsi que Pôle emploi). Dans ce schéma, par convention, la totalité des dépenses des hôpitaux est prise en compte dans la LFSS.

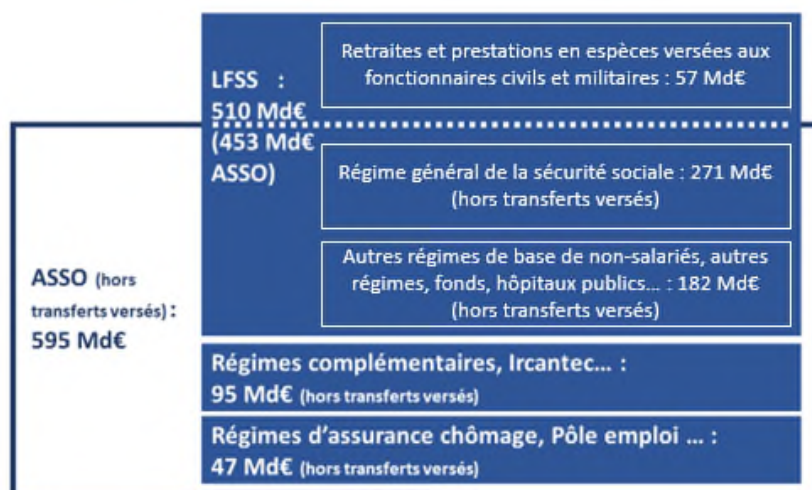
* Données en comptabilité nationale hors transferts internes aux administrations publiques.

** La donnée comprend le CAS Pensions, dont certains paramètres sont définis en LFSS.

Tout d'abord, le champ des lois de finances ne couvre pas l'ensemble des administrations publiques centrales. En effet, si elles couvrent l'ensemble des dépenses de l'État, elles n'offrent qu'une vision parcellaire des recettes et des dépenses de ses opérateurs et, plus largement, de l'ensemble des organismes divers d'administration centrale (Odac).

Ensuite, la loi de financement de la sécurité sociale, mise en place depuis la réforme constitutionnelle de 1996, a un champ d'application limité aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement. Elle ne couvre donc pas les régimes obligatoires de retraite complémentaire ni l'assurance chômage et ne traite qu'indirectement des dépenses des hôpitaux et de leur solde.

Graphique n° 16 : comparaison des périmètres de dépenses couverts par le compte Asso et la LFSS en 2018 (ordres de grandeur en Md€)

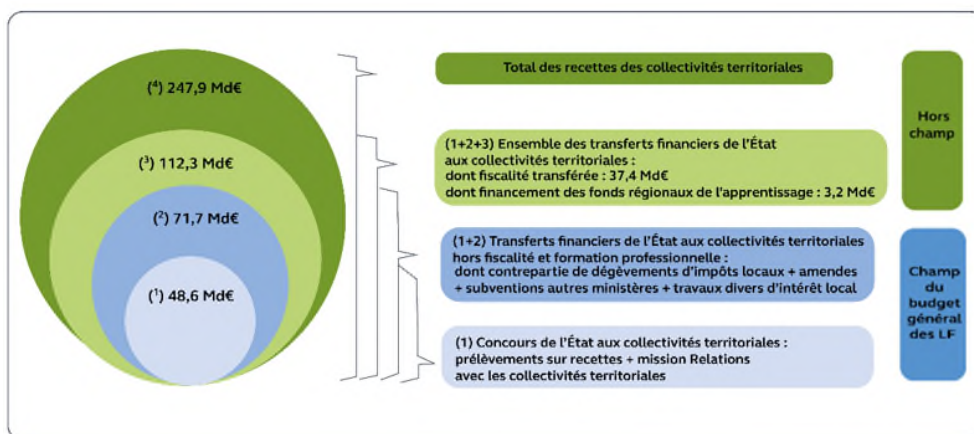


Source : Cour des comptes à partir des comptes nationaux (Eurostat, Drees, comptes de la protection sociale publiés en juin 2020 pour l'année 2018). Le périmètre des LFSS est défini par exclusion des régimes complémentaires et d'assurance chômage (ainsi que Pôle emploi). Dans ce schéma, il est considéré par convention que la totalité des dépenses des hôpitaux est prise en compte dans la LFSS. Données en comptabilité nationale hors transferts internes aux administrations publiques versés.

Enfin, il n'existe pas d'instrument juridique annuel définissant les recettes, les dépenses et le solde des administrations publiques locales contrairement aux textes régissant les finances de l'État et de la sécurité sociale⁹⁴. En l'absence de cadre d'ensemble, de nombreuses dispositions financières visant les collectivités territoriales figurent au sein des lois de finances mais elles sont loin d'être exhaustives. Le champ des lois de finances⁹⁵ ne couvre ainsi que moins de 30 % des recettes totales des administrations publiques locales (cf. graphique ci-après). Dès lors, le Parlement et les représentants des collectivités territoriales ne peuvent disposer d'une analyse fiable et complète des conditions de financement des administrations locales et des politiques publiques qu'elles conduisent.

⁹⁴ Cour des comptes, 2016, Rapport sur les finances publiques locales.

⁹⁵ Le champ des lois de finances est ici entendu comme le budget général, ce qui exclut ainsi les comptes spéciaux.

Graphique n° 17 : recettes des collectivités territoriales en 2019

Source : Cour des comptes (données DB et Insee). Les montants sont exprimés en des comptabilités différentes.

3 - Des instruments épars de pilotage

La fragmentation du paysage administratif et juridique a conduit à la mise en place de règles très différentes selon les catégories d'administrations publiques.

Ainsi, l'État est soumis à une règle en dépense, la « norme de dépenses » (décomposée depuis 2018 en deux sous-objectifs, la norme de dépenses totales et la norme de dépenses pilotables), définie en comptabilité budgétaire. Les administrations de sécurité sociale sont essentiellement pilotées par le niveau du solde annuel et par l'évolution des dépenses d'assurance maladie (Ondam), exprimés en comptabilité générale. Les collectivités territoriales sont soumises à une « règle d'or », qui institue l'obligation de couvrir les dépenses de fonctionnement par des recettes de fonctionnement, et, depuis 2018 pour les plus grandes d'entre elles, par des objectifs de dépenses de fonctionnement, définis en comptabilité publique locale.

Les documents permettant de faire la synthèse de ces instruments de pilotage des finances publiques, notamment les rapports économiques, sociaux et financiers (RESF) annexés aux projets de loi de finances annuels, qui présentent la variation des dépenses publiques d'une année sur l'autre, font l'objet d'une attention inégale, si bien que l'exécution des différentes règles est imparfaitement suivie. Enfin, si les lois de programmation des finances publiques fournissent une vision de l'ensemble des dépenses et des recettes publiques, elles ne réconcilient pas les dispositifs mis en place pour chacun des sous-secteurs d'administrations publiques (voir chapitre I).

L'hétérogénéité des instruments de pilotage affaiblit la capacité d'analyse de l'évolution des dépenses des différents acteurs publics et de suivi des coûts associés aux politiques publiques. Elle introduit le risque d'une pression excessive sur certaines dépenses étroitement pilotées, au bénéfice d'autres qui ne subissent pas les mêmes contraintes.

**

Au total, l'architecture financière éclatée des administrations publiques, combinée à l'émiettement des compétences et à une répartition des recettes difficilement lisible, complique l'appréhension des équilibres respectifs des différentes administrations et nuit à l'articulation des politiques publiques entre les administrations et au pilotage coordonné de leurs dépenses, de leurs recettes et de leur endettement. Les conditions de pilotage des finances publiques ne sont donc pas satisfaisantes.

III - Rétablir une vision globale des recettes et dépenses des administrations publiques

Dans le contexte du redressement progressif des finances publiques qui devra être opéré dans la décennie à venir pour assurer leur soutenabilité et garantir que leur dégradation ne soit pas un obstacle au redressement économique du pays, il est particulièrement nécessaire de restaurer une vision globale et cohérente des dépenses et des recettes publiques.

À dispositions constitutionnelles inchangées, la Cour propose de mettre en place des outils de pilotage et d'arbitrage couvrant tant les recettes que les dépenses de l'ensemble des acteurs publics.

Les propositions de révision des textes organiques visent à poser le principe d'une concertation entre l'ensemble des administrations publiques pour discuter de la trajectoire financière (A), à clarifier les règles de partage des impôts (B), à étendre et rendre cohérent le champ des lois financières (C), à donner au Parlement la capacité d'examiner globalement les recettes de l'État et de la sécurité sociale (D) et spécifiquement celles des collectivités territoriales (E).

Considérées dans leur ensemble, ces propositions devraient contribuer à alimenter un débat démocratique renouvelé sur les prélèvements obligatoires et les priorités de l'action publique.

A - Associer toutes les administrations publiques à la maîtrise des finances publiques

La responsabilité de la maîtrise des finances publiques peut être considérée selon deux approches.

La première serait de confier la responsabilité de la soutenabilité de la trajectoire de finances publiques au seul État, ce qui supposerait de lui fournir l'ensemble des leviers nécessaires au pilotage des recettes et des dépenses des autres administrations publiques.

La seconde consisterait à considérer que la soutenabilité financière relève d'une responsabilité collective, partagée par l'ensemble des administrations publiques : la trajectoire de recettes, de dépenses et de solde publics résulte des décisions prises par chacune d'elles. Dans cette hypothèse, les principaux constats de finances publiques devraient être partagés et la stratégie financière de moyen terme débattue.

Se situant dans la seconde hypothèse, la seule envisageable à cadre constitutionnel constant, la Cour a souligné à plusieurs reprises, notamment en 2017⁹⁶, les avantages d'un dialogue organisé et permanent entre l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale (y compris l'assurance chômage et les régimes de retraites complémentaires obligatoires), afin de partager le diagnostic sur la situation des finances publiques et sa trajectoire, et présenter le cadrage global et pluriannuel de l'ensemble des finances publiques et la répartition des efforts de redressement. À cet effet, le dispositif de la conférence nationale des finances publiques pourrait être prévu dans les textes organiques et ainsi rendu pérenne.

Cette instance de concertation serait convoquée en amont du dépôt des projets de lois de programmation pour déterminer le cadrage global des finances publiques et ainsi partager les objectifs de recettes et de dépenses de chacun des sous-secteurs d'administrations publiques.

⁹⁶ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2017, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Elle serait également réunie annuellement en début de processus budgétaire pour partager les constats sur la mise en œuvre de la trajectoire pluriannuelle et identifier les principaux arbitrages financiers de l'année à venir. Les conclusions de cette concertation seraient présentées à l'été au Parlement dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques prévu à l'article 48 de la LOLF.

Ce processus d'élaboration partagée des objectifs financiers pluriannuels et de discussion annuelle de leur mise en œuvre permettrait d'impliquer l'ensemble des acteurs des finances publiques dans l'exécution d'une trajectoire financière soutenable et le respect des engagements pris devant la représentation nationale et les instances européennes.

B - Simplifier et stabiliser les règles de partage des impôts

Pour renforcer la lisibilité des prélèvements obligatoires, il est nécessaire de stabiliser l'attribution des impôts et de limiter le nombre d'attributaires, tant des impôts d'État que des impôts locaux. La loi organique pourrait ainsi prévoir que les lois de programmation des finances publiques fixent, pour la durée de la programmation, les règles d'attribution des impôts et taxes et, quand un partage est nécessaire, en stabilisent les modalités.

Concernant la sécurité sociale, la Cour a déjà recommandé un recentrage du financement fiscal de la sécurité sociale sur un nombre plus réduit d'impôts⁹⁷. Le mouvement de simplification du partage des recettes a depuis été engagé mais il peut être poursuivi comme le proposait un rapport du Gouvernement sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale en 2018⁹⁸.

⁹⁷ Ce recentrage « devrait s'opérer le souci d'assurer une transparence des flux de ressources, un dynamisme de la recette au moins équivalent à celui obtenu jusqu'à présent sur l'ensemble des impôts et taxes affectés, tout en maintenant une diversification des assiettes par rapport à celle reposant sur le travail » (Cour des comptes, « Le financement de la sécurité sociale par l'impôt », in *La Sécurité sociale – rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre V, p. 136-163, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr).

⁹⁸ Rapport au Parlement sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, 2018.

De même, s'agissant des collectivités territoriales, il est nécessaire de simplifier le partage d'impôts d'État, comme la TVA et la TICPE dont l'affectation entre l'État et les administrations publiques locales est de plus en plus complexe (voir partie I du présent chapitre).

La limitation du nombre de taxes affectées et le réexamen annuel par le Parlement de leur affectation permettraient aussi de renforcer son information et son contrôle, comme l'a souhaité la MILOLF. Pour éviter les affectations dont l'objet est essentiellement le détournement de contraintes budgétaires, le conseil des prélèvements obligatoires a proposé que les dispositions de la LOLF encadrant l'affectation d'une recette à un tiers soient renforcées en affirmant le caractère exclusif des lois de finances en la matière ou en limitant leur champ aux seules affectations jouant le rôle de quasi-redevances, ou des mutualisations sectorielles ou encore de porter un mécanisme assurantiel⁹⁹.

Une attention particulière devrait enfin être accordée à un partage plus équitable des efforts de baisse des prélèvements obligatoires entre catégories d'administrations publiques. En effet, l'enchevêtrement des recettes publiques et l'illisibilité du partage qui en découle encouragent le déport sur les finances du seul État des déficits de l'ensemble des administrations publiques¹⁰⁰. Si l'État est responsable du pilotage macroéconomique, ceci ne doit pas conduire à lui faire supporter seul le poids des efforts de baisse des prélèvements obligatoires. Il importe qu'un partage des efforts entre les catégories d'administrations publiques puisse être mieux organisé par les textes organiques.

C - Étendre et clarifier les champs des lois financières

Étendre le champ des lois financières permettrait d'offrir une visibilité et un contrôle supplémentaire au Parlement et de limiter les mesures de contournement possible aux règles qu'il fixe. Cela permettrait de s'assurer de l'harmonisation des hypothèses macroéconomiques sur la base desquelles sont construites les projections financières des différentes administrations de sécurité sociale, pour ne retenir que celles validées par le Haut Conseil des finances publiques, ce qui n'est pas le cas actuellement s'agissant des prévisions de l'Unédic ou des régimes complémentaires de

⁹⁹ Cf. notamment les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur les taxes affectées de 2013 et de 2018.

¹⁰⁰ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018 – résultats et gestion*, mai 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

retraite. Cela favoriserait enfin une meilleure synchronisation des calendriers et les modalités des différents exercices de prévision.

La Cour a recommandé à plusieurs reprises l'extension du périmètre des lois de financement de la sécurité sociale à l'ensemble du champ de la protection sociale, qui prendrait alors en compte les régimes complémentaires de retraite, l'ensemble de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)¹⁰¹ et le régime d'assurance chômage, ainsi que les efforts de maîtrise des déficits et de la dette des hôpitaux publics¹⁰². Le projet de loi organique sur la réforme des retraites adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 5 mars 2020 marquait une évolution dans ce sens en étendant le champ des LFSS aux régimes de retraite complémentaires. Par ailleurs, la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie a créé une cinquième branche de sécurité sociale relative à l'autonomie, comprise par conséquent dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale, qui intégrera les missions et les financements de l'actuelle CNSA.

Par ailleurs, la Cour a déjà recommandé de distinguer une « loi de résultat » de la sécurité sociale présentée au printemps, comme la loi de règlement du budget de l'État, et une loi de financement de la sécurité sociale à l'automne portant sur les exercices en cours et à venir¹⁰³. Cela permettrait d'intégrer au « printemps de l'évaluation » mis en place à l'Assemblée nationale l'évaluation des résultats des régimes obligatoires de sécurité sociale.

¹⁰¹ Les recettes et les dépenses de la CNSA ne sont aujourd'hui intégrées aux LFSS qu'au titre de la contribution nette de la CNSA au financement des établissements médico-sociaux, financée par les ressources propres de cet établissement public (après déduction des transferts réciproques de la CNSA avec l'assurance maladie).

¹⁰² Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juillet 2012 ; « Le pilotage de la trajectoire financière de la sécurité sociale : créer les conditions d'un équilibre durable », in *La sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2017, chapitre IV, p. 163-210 ; La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr. Cette perspective est maintenant largement prise en considération dans le débat public : rapport du haut conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) sur les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), bilan et perspectives de novembre 2019 ; Rapport du Gouvernement au Parlement sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale, 2018.

¹⁰³ Cf. notamment Cour des comptes, « Les lois de financement de la sécurité sociale : une ambition à élargir », in *La sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2014, chapitre V, p. 153-175, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Enfin, le champ des lois de finances de l'État pourrait être étendu, en prenant en compte, le cas échéant de façon adaptée, l'ensemble des organismes divers d'administration centrale (Odac), ainsi qu'en complétant le champ des missions budgétaires à l'ensemble des financements consacrés par l'État aux différentes politiques publiques (voir ci-après, chapitre III).

D - Instaurer une discussion générale sur les recettes et l'équilibre financier de l'État et la sécurité sociale

Compte tenu de l'imbrication croissante des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, une mise en cohérence complète des textes financiers supposerait une modification de la Constitution. Une telle évolution consisterait soit en l'organisation d'un vote simultané des volets « recettes » des deux lois financières et des conditions de l'équilibre de l'État et de la sécurité sociale, soit en la fusion de leurs parties « recettes » conduisant à avoir un seul vote sur les recettes au lieu de deux votes séparés.

À cadre constitutionnel inchangé, une meilleure articulation des textes financiers pourrait être recherchée au niveau organique. Cette démarche était déjà en germe lors de l'élaboration de la LOLF. En effet, dans le rapport du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire du 27 janvier 1999¹⁰⁴, une meilleure lisibilité de la structure des prélèvements était souhaitée parce que *« l'enchevêtrement des prélèvements et des financements rend difficile, pour le citoyen, d'identifier les centres de responsabilité et accrédite l'idée de l'impossibilité d'une régulation politique »* et *« la dynamique des dépenses sociales est telle qu'elle se traduit par un enchevêtrement croissant entre les prélèvements sociaux et ceux opérés au profit de l'État. Cette situation impose, par conséquent, de recourir également à une consolidation au niveau des prélèvements »*. Cette articulation pourrait aussi conduire à un encadrement renforcé de la portée des lois de finances rectificatives sur le volet fiscal, en matière de rétroactivité ou de portée de dispositions fiscales allant au-delà de l'exercice concerné.

¹⁰⁴ Rapport du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire (président : Laurent Fabius, rapporteur : Didier Migaud) du 27 janvier 1999.

Une meilleure articulation permettant de donner au Parlement la vision d'ensemble de la globalité des prélèvements obligatoires pourrait être facilitée par l'organisation d'une discussion générale, préalable à l'examen des projets de loi de finances et de financement, sur l'évolution, la composition et le partage des prélèvements obligatoires dont bénéficient l'État et les organismes de sécurité sociale et sur les conditions de l'équilibre des deux lois financières.

Une telle discussion imposerait de faire adopter par le même conseil des ministres les deux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Ceci pourrait également consister en un renforcement de l'exposé des mesures nouvelles portant sur les administrations de sécurité sociale dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au PLF, ce document ne fournissant aujourd'hui qu'une vision très partielle de la situation de cette catégorie d'administrations publiques.

E - Regrouper l'ensemble des sujets relatifs au financement des collectivités territoriales

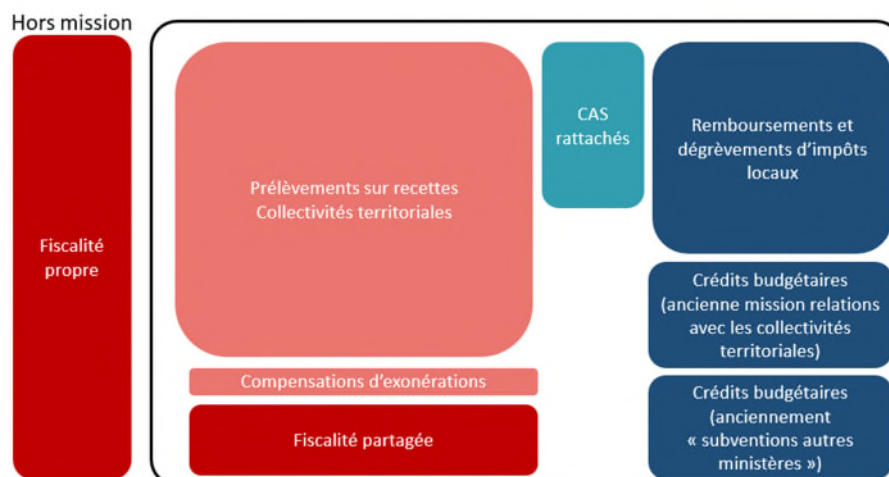
En l'absence de texte retraçant l'ensemble des relations financières avec l'État, la Cour avait recommandé dans son rapport sur les finances locales de 2014¹⁰⁵ l'adoption annuelle d'une loi de financement des collectivités territoriales fixant notamment des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des différentes catégories de collectivités et comportant des dispositions prescriptives, notamment en matière de péréquation, de règles budgétaires et comptables et de contrôle. Une telle évolution supposerait néanmoins de réviser la Constitution.

À cadre constitutionnel constant, il serait possible de regrouper l'ensemble des transferts financiers de l'État au bénéfice des collectivités territoriales au sein d'une nouvelle mission budgétaire conservant le nom de l'actuelle mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Cette mission permettrait de clarifier les modalités de financement des collectivités territoriales, sans pour autant introduire une nouvelle loi financière annuelle devant s'insérer dans un calendrier parlementaire contraint à l'automne. Cette démarche répondrait par ailleurs à l'objectif d'une présentation de l'ensemble des moyens consacrés par l'État aux politiques publiques dans le cadre des nouvelles missions budgétaires proposées par la Cour (voir chapitre III).

¹⁰⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, rapport public thématique, octobre 2014, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Cette nouvelle mission comprendrait les crédits de l'actuelle mission *Relations avec les collectivités territoriales*, tout ou partie des crédits actuellement dénommés « subventions autres ministères », les prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales, ainsi que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux et la fiscalité transférée qui ne transite pas par le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*. Ce compte, qui concerne les ressources propres aux collectivités territoriales, ne serait pas agrégé au sein de la nouvelle mission¹⁰⁶. L'inclusion d'autres comptes spéciaux pourrait en revanche être envisagée¹⁰⁷.

Schéma n° 4 : simulation d'une nouvelle mission « relations avec les collectivités territoriales »



Source : Cour des comptes

Au sein de cette nouvelle mission *Relations avec les collectivités territoriales*, la répartition des moyens entre les différents instruments juridiques (dotations budgétaires et prélèvements sur recettes) pourrait évoluer avec le temps, dans le sens d'une rationalisation du financement des collectivités territoriales. À titre d'illustration, le regroupement des différents fonds de soutien aux investissements locaux pourrait être envisagé au sein d'un programme de crédits d'investissement.

¹⁰⁶ Comme la Cour l'a noté dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire, ce compte n'est pas conforme à la LOLF. Une réforme de la LOLF devrait être l'occasion de créer un instrument budgétaire spécifique adapté aux opérations de recouvrement et d'avances des impôts locaux transitant par ce compte.

¹⁰⁷ Comptes d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* et *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*.

L'examen des moyens de cette nouvelle mission serait l'occasion, lors de la discussion du PLF, d'une discussion générale sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, qui permettrait de préciser la stratégie et les objectifs portant sur les collectivités territoriales et, en particulier, l'examen de dispositifs du type de celui de la contractualisation dite « de Cahors » mise en place par la LPFP 2018-2022 avec certaines collectivités. Le vote ne porterait que sur les crédits relevant de la deuxième partie de la loi de finances.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La France se caractérise par une fragmentation marquée de ses finances publiques, résultant du morcellement du paysage institutionnel. Il en résulte des liens financiers croisés et croissants entre les différentes administrations publiques.

Ce cadre financier émietté nuit à l'appréhension et au contrôle par les parlementaires et les citoyens des moyens alloués à une politique publique. Il affecte également la pertinence de l'allocation des ressources car les instances et les instruments de gouvernance des finances de l'ensemble des administrations publiques sont lacunaires.

Au total, le morcellement institutionnel, l'enchevêtrement des canaux de financements et l'absence de coordination entre acteurs publics pèsent sur la capacité à assurer la soutenabilité de moyen et long terme des finances de la France et à allouer les derniers publics aux politiques les plus efficaces et les plus efficientes.

Or, la situation des finances publiques en 2020 fait porter des risques supplémentaires sur la trajectoire de moyen terme et la qualité de service rendu par les acteurs publics. En l'absence de vision globale des recettes et des dépenses publiques, la concentration du déficit et de la dette sur l'État, qui résulte de sa fonction de stabilisation économique et de sa mission d'assurance collective, risque de faire peser une contrainte excessivement forte sur les dépenses relevant principalement du périmètre étatique (enseignement, recherche, défense nationale, sécurités et justice).

Plus largement, les choix politiques qu'appelle le nécessaire redressement des finances publiques devront s'appuyer sur une connaissance claire de la répartition actuelle des moyens publics. Ils supposent notamment de mieux articuler les discussions parlementaires, les moments et les documents consacrés aux recettes et aux dépenses des différentes administrations publiques et de clarifier certaines règles de niveau organique. Ces choix, enfin, ne pourront être opérés que sur la base de constats partagés et dans le cadre de structures adaptées de

gouvernance financière, associant l'ensemble des sous-secteurs d'administrations publiques.

Dès lors, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. créer une instance pérenne de concertation, constituée de représentants de l'État, des administrations de sécurité sociale et des collectivités territoriales, associant toutes les administrations publiques à la maîtrise des finances publiques (modification de la LOPGFP, recommandation nouvelle) ;*
- 8. fixer en loi de programmation des finances publiques les règles de partage des impôts entre administrations publiques et les règles de compensation et de garantie de ressources entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales (modification de la LOPGFP et de la LOLFSS, recommandation nouvelle) ;*
- 9. transformer la loi de financement de la sécurité sociale en une loi de la protection sociale obligatoire élargie aux régimes de retraite complémentaire obligatoires et à l'assurance chômage (modification de la LOLFSS, recommandation réitérée¹⁰⁸) ;*
- 10. instaurer une « loi de résultat » de la sécurité sociale, présentée au printemps comme la loi de règlement du budget de l'État, et une loi de financement à l'automne, portant sur l'exercice en cours et à venir (modification de la LOLFSS, recommandation réitérée¹⁰⁹) ;*
- 11. préalablement à l'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, organiser une discussion générale sur les recettes publiques, leur partage et les conditions de l'équilibre du budget de l'État et de la sécurité sociale (modification de la LOPGFP, de la LOLF et de la LOLFSS, recommandation nouvelle) ;*
- 12. rassembler dans une nouvelle mission budgétaire l'ensemble des concours de toute nature de l'État aux collectivités territoriales (crédits budgétaires, prélèvements sur recettes, fiscalité affectée...) et faire de l'examen de cette mission le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement (modification de la LOLF, recommandation nouvelle).*

¹⁰⁸ Cour des comptes, « Les lois de financement de la sécurité sociale : une ambition à élargir », in *La sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2014, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

Chapitre III

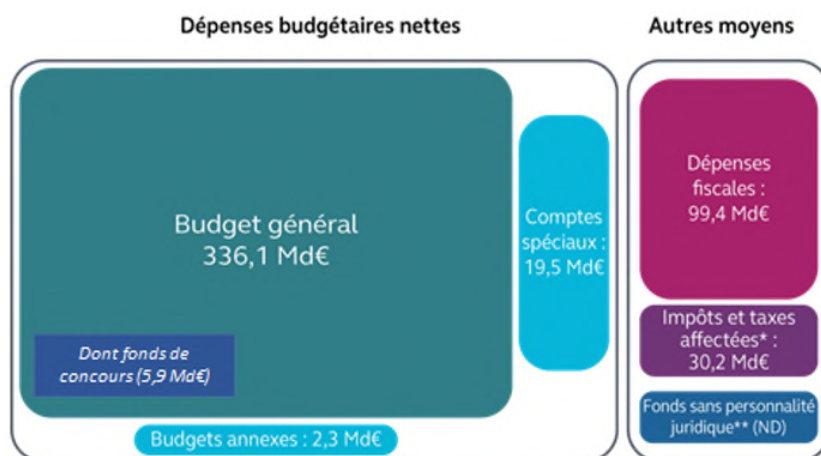
Assurer l’unité, l’universalité et l’efficacité du budget de l’État

La LOLF avait pour ambition d’accroître l’attention portée à l’efficacité et à l’efficacité des politiques publiques, poursuivant ainsi le double objectif de qualité du service public et de bonne gestion des deniers publics. Le renforcement de l’autonomie et de la responsabilisation des gestionnaires devait y contribuer, ceux-ci se voyant désormais confier des enveloppes globalisées et fongibles, au sein de programmes et de missions regroupant les moyens consacrés par l’État à chaque politique publique.

Au cours des quinze années de mise en œuvre de la LOLF, la Cour a relevé à plusieurs reprises¹¹⁰ que le bilan de ce nouveau cadre budgétaire n’était pas à la hauteur des ambitions initiales du législateur organique, la dépense de l’État continuant à être structurée selon une logique de moyens et non de résultats. Parmi les causes de ce relatif échec figurent l’émiettement croissant du budget de l’État et le renoncement progressif aux objectifs d’autonomie, de responsabilité et de performance, provoqué tant par les difficultés budgétaires que par l’inertie des habitudes de gestion.

¹¹⁰ Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives*, rapport public thématique, novembre 2011 ; *Le budget de l’État en 2018 – résultats et gestion*, mai 2019 ; *Le budget de l’État en 2019 – résultats et gestion*, avril 2020 ; La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr.

Schéma n° 5 : l'émission des moyens de l'État au service des politiques publiques en 2019



* Impôts et taxes affectés à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale

** La case FSPJ n'est pas proportionnelle aux enjeux financiers.

Source : Cour des comptes

Le budget de l'État est aujourd'hui émietté, ce qui brouille la compréhension de son action. Compléter le champ des missions budgétaires et les simplifier progressivement pourraient permettre de renforcer l'unité et l'universalité du budget et d'améliorer sa lisibilité (I).

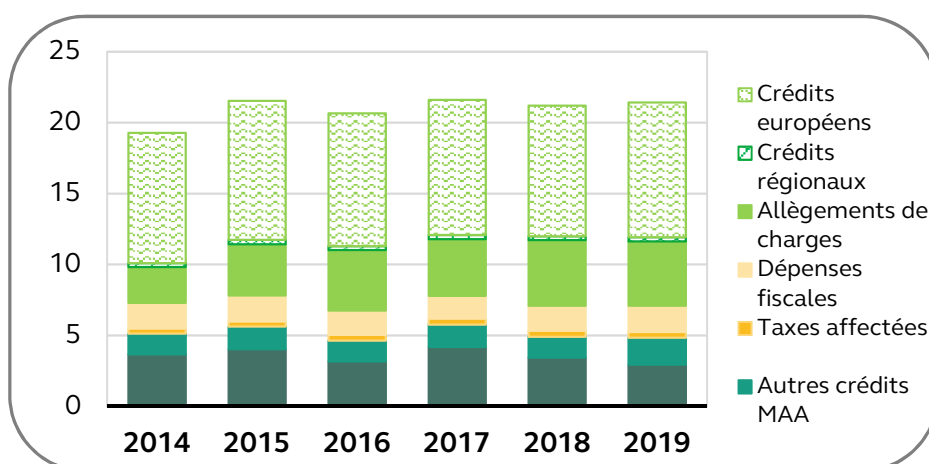
Alors que le cadre et la pratique de la gestion de l'État restent peu propices à l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques conduites par l'État, qui était pourtant l'ambition initiale et centrale de la LOLF, les grands principes de gestion que sont l'efficacité et la responsabilité doivent être réaffirmés dans un cadre rénové (II).

I - Renforcer l'unité et l'universalité du budget de l'État

La LOLF a établi une nouvelle structure du budget de l'État, dont les moyens ont été répartis au sein de 120 programmes (succédant à quelque 800 chapitres budgétaires), eux-mêmes regroupés en une trentaine de missions budgétaires correspondant chacune à une politique publique (et non plus à un ministère). Cette nouvelle structure budgétaire n'a cependant pas suffi à permettre de mieux comprendre et orienter l'action de l'État, notamment parce que son budget a été morcelé par d'autres biais.

Si les moyens consacrés par l'État à certaines politiques publiques sont quasiment intégralement décrits au sein des missions budgétaires¹¹¹ (*Enseignement scolaire, Sécurités*), d'autres politiques, parmi les plus coûteuses, reposent de façon très large sur des outils budgétaires dérogatoires. Ainsi, les crédits budgétaires consacrés à la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (2,9 Md€ en 2019) représentent moins du quart des concours de l'État à l'agriculture, à la forêt et à la pêche (12 Md€)¹¹², qui intègrent également les dépenses fiscales (3 Md€) et les allègements de charges (4,5 Md€). L'analyse de l'évolution des moyens de la seule mission budgétaire ne peut donc être significative de l'action de l'État en direction du secteur agricole.

Graphique n° 18 : concours publics à l'agriculture (Md€)



MAA : ministère de l'agriculture et de l'alimentation. NEB AAFAR : note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Source : Cour des comptes, NEB AAFAR 2019

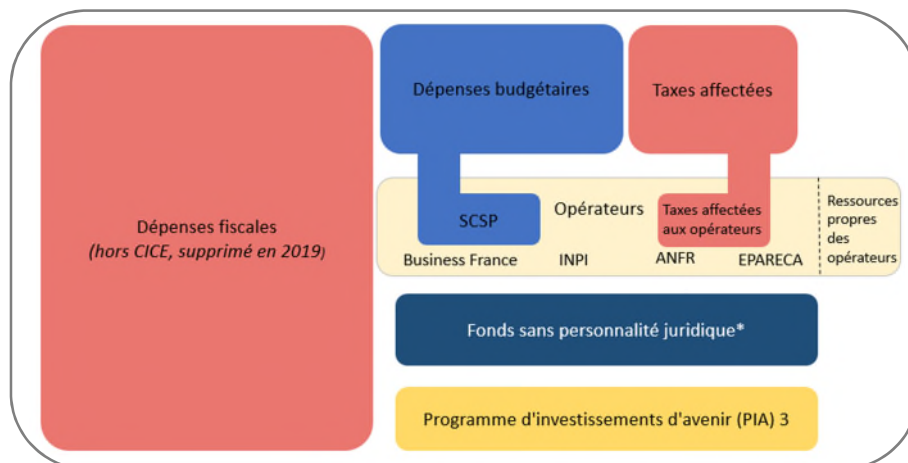
C'est également le cas de la mission *Économie*, dont les dépenses fiscales ont un coût (7,9 Md€ en 2019¹¹³) plus de quatre fois supérieur au montant des crédits budgétaires de la mission (1,9 Md€ en 2019).

¹¹¹ Sans que cette situation permette pour autant de disposer d'une vision globale des moyens publics qui y sont consacrés, compte tenu des contributions des autres administrations publiques, cf. chapitre II.

¹¹² En tenant compte des moyens européens et régionaux (10 Md€), ils représentent même seulement 13,5 % du total.

¹¹³ Hors CICE, supprimé en 2019.

Schéma n° 6 : dépenses consolidées de la mission Économie



Source : note d'exécution budgétaire de la mission Économie 2019

* La taille des bulles est proportionnelle aux montants en jeu sauf pour les fonds sans personnalité juridique aux enjeux financiers trop divers pour qu'ils puissent être additionnés.

A - Un émiettement du budget de l'État qui brouille la compréhension de son action

La multiplication des dérogations aux principes d'unité et d'universalité trouve en partie son origine dans la volonté de contourner les contraintes placées sur les dépenses de l'État pour « sanctuariser » des moyens, qu'il s'agisse de leur cadrage global ou des conditions de gestion qui leur sont imposées.

Ainsi, la Cour a estimé¹¹⁴ que si les différentes normes de dépenses de l'État mises en place depuis 1996 avaient permis une « *inflexion des dépenses de l'État* », cet effet avait toutefois été « *limité* » par les débudgétisations que constituaient notamment les affectations de recettes à des tiers (opérateurs, comptes spéciaux, fonds sans personnalité juridique) et les dépenses fiscales.

Un moyen fréquemment utilisé pour augmenter ou garantir durablement des moyens financiers étant de les sortir du champ des missions budgétaires de l'État, les financements dérogatoires au droit commun se sont multipliés : dépenses fiscales ou prélèvements sur recettes, recours croissant aux débudgétisations et l'éclatement des moyens au sein même du budget de l'État.

¹¹⁴ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2015 – résultats et gestion*, mai 2016, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

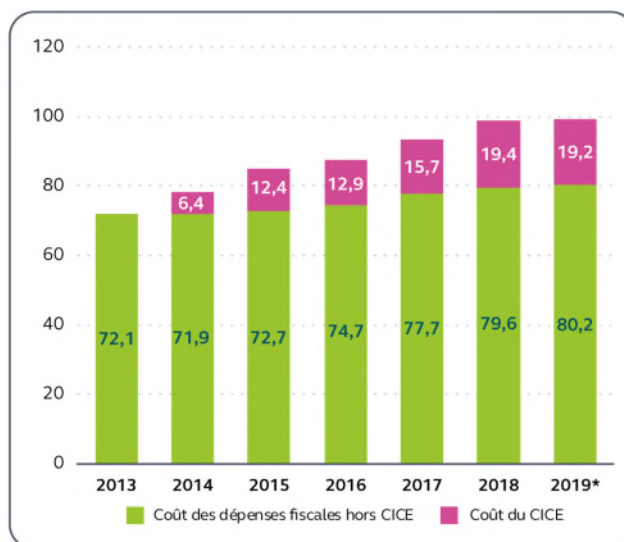
1 - Une hausse des financements sous forme de moindres recettes

Les dépenses fiscales et les prélèvements sur recettes conduisent à enregistrer dans le budget, non pas des dépenses mais de moindres recettes qui n'ont pas de traduction dans les missions budgétaires.

a) Des dépenses fiscales de plus en plus coûteuses et pourtant peu suivies ni maîtrisées

En 2019, les dépenses fiscales, au nombre de 468, ont représenté un coût de 99,4 Md€, soit 4,3 % du PIB.

Graphique n° 19 : coût des dépenses fiscales (Md€)



Source : PLF, retraitement Cour des comptes * données PLF pour 2020

Note : le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi est transformé en baisse de cotisations sociales à compter de 2019.

Ces dispositifs contribuent à soutenir certaines politiques publiques, comme la recherche et le développement avec le crédit d'impôt recherche (6,2 Md€ en 2019), ou certains secteurs d'activité, à l'image des services à la personne avec le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (4,8 Md€ en 2019). En effet, l'instrument fiscal peut dans certains cas être plus efficace que la dépense budgétaire pour orienter le comportement des agents économiques.

Les dépenses fiscales contribuent ainsi directement aux politiques de l'État, et présentent pour lui un coût important, représentant environ le quart des dépenses du budget général de l'État, en hausse de 11 % en six ans (hors crédit d'impôt compétitivité emploi – CICE –, supprimé en 2019).

Malgré ce coût très élevé et croissant, les dépenses fiscales échappent au cadrage budgétaire et ne sont ni pilotées ni réellement évaluées. Actuellement, seules les créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées à partir de 2018 font l'objet d'une évaluation systématique. Certaines, comme la TVA réduite sur la restauration (près de 3 Md€ par an), n'ont fait l'objet d'aucune évaluation par les services de l'État concernés¹¹⁵.

En outre, le chiffrage même des dépenses fiscales demeure complexe, parfois approximatif, voire absent. Près de la moitié d'entre elles, représentant un tiers de leur coût total (plus de 33 Md€), sont considérées comme non chiffrables car le nombre de leurs bénéficiaires n'est pas disponible. En outre, 64 dépenses fiscales n'ont pas fait l'objet d'un chiffrage en 2019, leur coût étant supposé inférieur à 0,5 M€ par an¹¹⁶.

Les dispositifs mis en place pour maîtriser le poids des dépenses fiscales se sont avérés inefficaces ou inopérants. Le double plafonnement prévu par la LPFP 2014-2019 (du coût total des dépenses fiscales et du coût des seuls crédits d'impôts) a été systématiquement dépassé, sans qu'aucune mesure correctrice ne soit prise. Dès lors, la LPFP 2018-2022 a fixé un nouveau plafond, désormais exprimé en pourcentage des recettes fiscales nettes du budget général. Celui-ci n'a jamais été dépassé, car, ainsi que la Cour l'a souligné¹¹⁷, le plafond a été fixé à un niveau trop élevé pour être opérant.

b) Des prélèvements sur recettes peu lisibles

Le dispositif des prélèvements sur recettes permet également de présenter des transferts financiers comme de moindres recettes et non comme des dépenses budgétaires. Cette notion budgétaire, absente de l'ordonnance organique de 1959 qui précédait la LOLF, a néanmoins été validée par le

¹¹⁵ Voir toutefois Conseil des prélèvements obligatoires, *La taxe sur la valeur ajoutée – la TVA comme instrument de politique économique*, rapport particulier n° 4, juin 2015.

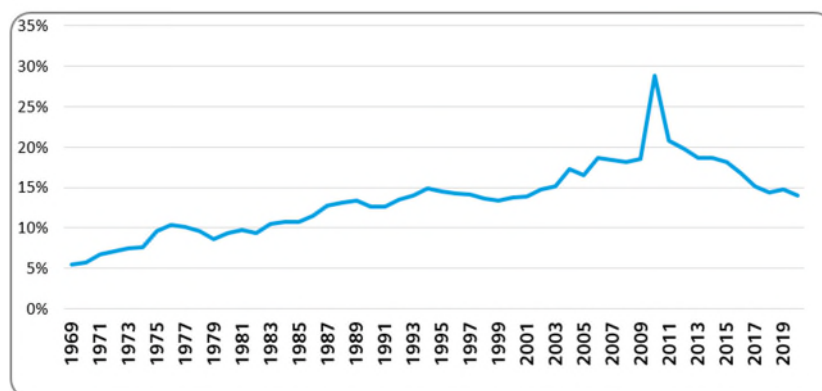
¹¹⁶ Une situation comparable est constatée pour les niches sociales, dont le coût était estimé à 66,4 Md€ en 2019, soit un quasi-doublement depuis 2013 (Cour des comptes, *La sécurité sociale, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr).

¹¹⁷ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2019 – résultats et gestion*, avril 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Conseil constitutionnel en 1982 et 1999, et finalement introduite dans la LOLF, malgré un avis négatif du Conseil d'État en 2000. Reprenant les critiques formulées par la Cour dès les années 1970, celui-ci avait alors relevé que « les prélèvements sur recettes dérogent au principe d'universalité budgétaire, qui est une règle nécessaire à un contrôle efficace du Parlement sur le budget », et estimé qu'il n'était guère possible de définir un critère précis pour limiter le recours à ce mécanisme dérogatoire.

Les prélèvements sur recettes présentent un coût pour les finances publiques estimé à 62,7 Md€ en LFI pour 2020, soit 41,2 Md€ pour les prélèvements au profit des collectivités territoriales et 21,5 Md€ au titre de la contribution au budget européen. 14 % du total des recettes brutes de l'État sont ainsi directement « prélevées » sans constituer des dépenses budgétaires, contre 5,5 % lors de leur création en 1969 (graphique *infra*).

Graphique n° 20 : part des prélèvements sur recettes dans le total des recettes brutes de l'État



Source : Cour des comptes d'après état A des lois de finances initiales 1969-2020

NB : le pic de 2008 correspond à la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle et la baisse récente au double effet des évolutions du prélèvement européen et de la mise sous contrainte des dotations de l'État aux collectivités territoriales.

Cette catégorie budgétaire, qui n'existe pas en comptabilité nationale, ni dans la grande majorité des autres pays européens, constitue un particularisme dont la justification est incertaine. Le caractère très composite des prélèvements sur recettes destinés aux collectivités territoriales affecte leur lisibilité au sein du budget de l'État. Enfin, les prélèvements sur recettes échappent aux règles relatives à la performance, à la norme de dépenses pilotables, à la régulation budgétaire et à la justification au premier euro.

2 - Une multiplication des débudgétisations

Les débudgétisations, c'est-à-dire la prise en charge par des tiers de dépenses relevant de l'État, constituent l'une des dérogations majeures au principe d'universalité. Elles conduisent à affecter des ressources, notamment des taxes, à des opérateurs ou des fonds sans personnalité juridique, qui échappent dès lors au cadrage financier du budget de l'État et aux contraintes de gestion qui s'appliquent au crédits budgétaires, notamment à la mise en réserve de crédits.

a) Des débudgétisations par l'affectation de taxes aux opérateurs

Le fait de confier une politique publique à un opérateur, quelle que soit sa forme juridique, est souvent pertinent en termes de gestion publique et ne saurait être contesté par principe. Il y est fait recours de façon croissante : la part des dépenses des organismes divers d'administration centrale (Odac) dans le total des dépenses des Apuc est passée de 13,4 % en moyenne sur les dix années précédant la LOLF à 17,1 % en moyenne sur les dix dernières années. Parmi les nombreuses entités publiques qui entourent l'État, ses 484 opérateurs disposaient, en 2019, de 50,7 Md€ de financements de l'État et de près de 478 000 emplois.

Les opérateurs : un paysage composite

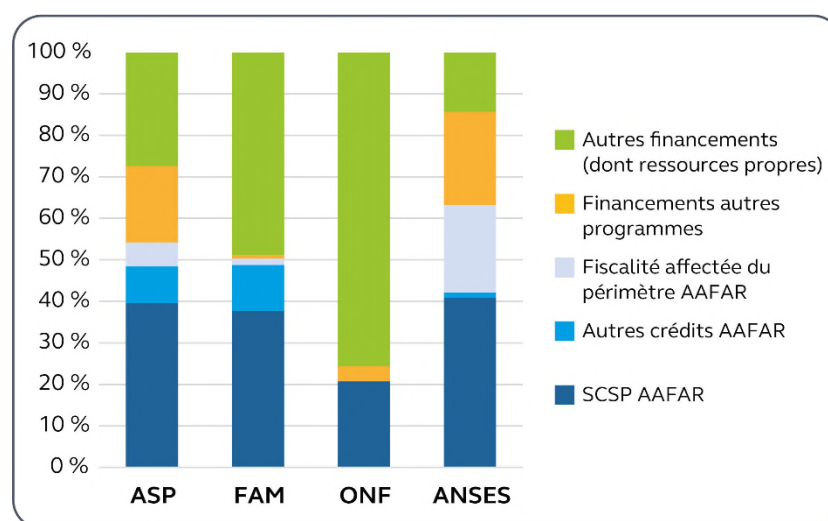
Un opérateur est défini par trois critères : il exerce une activité de service public concourant à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État, son financement est majoritairement assuré par l'État et il est placé sous le contrôle direct de l'État (contrôle budgétaire, contrôle économique et financier et exercice d'une tutelle stratégique).

Le paysage des opérateurs se caractérise par sa très grande hétérogénéité de moyens financiers (2,67 Md€ de subvention pour charges de service public pour le CNRS en 2020 contre 100 000 € pour le GIP *Droit et justice*), de moyens humains (cinq opérateurs disposent à eux seuls de près de 28 % des emplois autorisés, dont près de 47 000 pour Pôle Emploi, alors que le plus petit opérateur n'en a qu'un), de statut juridique (53% sont des EPA, 32 % des EPSCP (universités), 7 % des établissements *sui generis*, 4 % des GIP, le solde comprenant des EPIC comme l'Ademe).

En outre, ce concept n'épuise pas le champ des agences de l'État qui recouvre les « opérateurs », « les organismes divers d'administration centrale (Odac) » et les « établissements publics nationaux ». Les opérateurs sont pour la plupart des Odac, mais pas tous (exemple de Pôle Emploi, opérateur de l'État mais administration de sécurité sociale).

Les opérateurs ont des modalités de financement plurielles, en général des subventions pour charges de service public (SCSP) provenant des missions du budget général de l'État, mais également des taxes affectées, comme l'illustre le financement des opérateurs de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (voir graphique ci-après). Le financement des opérateurs par taxes affectées représentait 17 % de leurs ressources issues de l'État en 2019 (soit 8,6 Md€).

Graphique n° 21 : financement des opérateurs de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)



AAFAR : mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». SCSP : subvention pour charges de service public.

Source : Cour des comptes, NEB Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales 2019
 Note : les opérateurs concernés sont l'agence de services et de paiement (ASP), FranceAgrimer (FAM), l'office national des forêts (ONF) et l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

Le recours à l'affectation directe de taxes est parfois justifié, notamment quand il vise à tenir compte de l'autonomie de certaines entités qui exige des modalités de financement spécifiques, à rendre l'imposition plus acceptable en permettant aux contribuables de faire plus facilement le

lien entre la contribution qu'ils acquittent et la politique publique qu'elle finance ou encore à permettre d'appliquer le principe « pollueur-payeur ».

Toutefois, il contribue à rendre plus complexe l'appréhension de l'effort financier réalisé par l'État à l'égard d'un opérateur donné. En effet, les recettes prévues au titre de la fiscalité affectée n'apparaissent pas au stade du projet de loi de finances, mais seulement au moment de la loi de règlement¹¹⁸. Surtout, l'affectation d'une taxe à un opérateur est généralement l'occasion d'afficher une réduction de ses crédits budgétaires, tout en lui garantissant en réalité une ressource qui échappe aux arbitrages budgétaires, et dont la dynamique est le plus souvent plus favorable que celle des crédits du budget de l'État, sans qu'il y ait nécessairement de lien avec les besoins réels de l'organisme ou du secteur économique considéré.

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* »¹¹⁹. De manière plus large, le CPO rappelait que sur la période de 2007-2011, « *les taxes affectées à des agences de l'État avaient augmenté de 25 % (4,5 % par an) contre [...] 6,1 % pour l'ensemble des dépenses budgétaires de l'État (1,2 % par an)* ». Selon ce même rapport, ces éléments constituaient des « *indices d'un surfinancement de la plupart des organismes bénéficiaires de taxes affectées* ».

Un principe de plafonnement du produit de la fiscalité affectée à certains organismes a été instauré depuis 2012, les sommes collectées dépassant le plafond étant reversées au budget de l'État. La fiscalité affectée plafonnée représente en 2019 près de 9,5 Md€, dont 6,3 Md€ bénéficient aux opérateurs. Les taxes affectées non plafonnées représentent toutefois encore 2,3 Md€ de ressources.

Par ailleurs, les moyens débudgétisés échappant aux règles de plafonnement des reports de crédits, certains opérateurs ont pu accumuler des fonds de roulement très élevés. Il en est résulté des écrêtements de trésorerie de plus en plus fréquents depuis le début des années 2010, le dispositif même ayant conduit à la constitution de ces réserves n'ayant cependant que rarement été lui-même examiné.

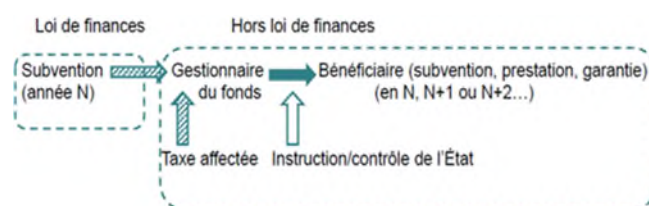
¹¹⁸ Le montant des impôts et taxes affectés reçus par chaque opérateur au cours de l'année écoulée figure dans les rapports annuels de performance (RAP).

¹¹⁹ Conseil des prélèvements obligatoires, *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer*, juillet 2018, disponible sur www.ccomptes.fr. Le constat portait en particulier sur la dynamique des taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), qui ont crû de 46 % entre 2007 et 2011.

b) Un foisonnement des fonds sans personnalité juridique

La pratique des fonds sans personnalité juridique, véhicules financiers contrôlés par l'État, dont la gestion est confiée à des tiers, a également contribué à l'émission des moyens de l'État.

Schéma n° 7 : architecture de nombreux FSPJ



Source : Cour des comptes

Bien que l'usage de ces fonds soit de plus en plus répandu et qu'ils disposent de moyens financiers très élevés (cf. encadré *infra*), l'essentiel de leurs ressources et de leurs dépenses ne sont présentées ni au Parlement ni aux instances de décision des gestionnaires.

Le foisonnement des fonds sans personnalité juridique

En 2017¹²⁰, la Cour a identifié 154 fonds dotés ou contrôlés par l'État. De nouveaux fonds ayant été créés depuis, comme le fonds pour l'innovation et l'industrie, critiqué par la Cour en 2018¹²¹. On trouve des fonds dans le champ d'intervention de quasiment tous les ministères, 43 % d'entre eux ayant été créés par une loi, 20 % par décret, les autres par une simple convention avec l'établissement gestionnaire.

Le montant de leurs recettes et de leurs dépenses peut difficilement être totalisé, car ils mobilisent des ressources de natures diverses (taxes affectées, intérêts des placements ou autres). L'enjeu financier qu'ils représentent est toutefois très significatif. En effet :

- le solde total des FSPJ comptabilisé à l'actif des comptes de l'État en 2017 s'élevait à au moins 11,8 Md€ ;

¹²⁰ Le budget de l'État en 2017 – résultats et gestion, mai 2018.

¹²¹ Le budget de l'État en 2018 – résultats et gestion, mai 2019.

- 62 fonds de gestion d'actif ou de garantie identifiés présentaient un solde global au 31 décembre 2016 de 4,9 Md€ ;
- 22 fonds d'intervention ont bénéficié de 26,3 Md€ de recettes en 2016, dont 16,3 Md€ pour le seul fonds national d'aide au logement (FNAL) ;
- si certains fonds avaient des dépenses ou des soldes très faibles (inférieurs à 1 M€), le solde du fonds « aide à l'innovation – innovation stratégique industrielle » s'élevait fin 2017 à 976 M€ et celui de « l'enveloppe spéciale de transition énergétique » à 750 M€ fin 2016 ;
- enfin, une part significative de l'enveloppe de 57 Md€ des trois programmes d'investissements d'avenir était exécutée dans le cadre de fonds sans personnalité juridique confiés à divers opérateurs.

La Cour a relevé de façon constante depuis 2018¹²² que ces structures « *permettent de contourner les principes d'universalité, d'annualité et de spécialité des crédits* », contribuant donc à l'émission du budget de l'État, et a préconisé leur suppression. En effet, ils sont fréquemment utilisés pour sanctuariser des ressources afin qu'elles ne soient pas soumises aux procédures normales d'évaluation des engagements financiers de l'État. Comme les fonds ne font l'objet d'aucun suivi d'ensemble ni de cycle organisé d'évaluation, ils sont également largement préservés de toute évaluation de leur performance.

Une grande partie des programmes d'investissements d'avenir (PIA) a recouru à de tels modes de financement¹²³, se traduisant par la sortie du budget de masses financières très importantes depuis 2010.

La rationalisation du recours aux fonds sans personnalité juridique fait partie depuis 2017 des objectifs généraux de la préparation des lois de finances, et deux fonds ont été supprimés par la loi de finances pour 2020¹²⁴. Néanmoins, cet objectif, repris par la MILOLF, ne s'est pas traduit par la définition d'une stratégie de remise en ordre ni par un suivi précis des actions engagées. Il n'existe ainsi ni de liste ni de calendrier pour les fonds qui devraient être prioritairement réexaminés.

¹²² Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017 – résultats et gestion*, mai 2018 et *Le budget de l'État en 2018 – résultats et gestion*, mai 2019, La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr.

¹²³ Cour des comptes, *Le programme d'investissements d'avenir, une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, La documentation française, décembre 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹²⁴ Le fonds d'urgence en faveur du logement et le fonds d'appui aux politiques d'insertion.

3 - Un éclatement au sein même du budget de l'État

a) Un recours étendu aux comptes spéciaux

Les comptes spéciaux, qui retracent diverses opérations ne figurant pas au budget général (article 19 de la LOLF), représentent un total de 239,3 Md€ de dépenses en 2019. Si certaines des dérogations qu'ils organisent sont utiles, à l'instar des opérations du compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État* ou du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*, d'autres CAS ne sont utilisés que pour isoler certaines recettes et/ou certaines dépenses des moyens compris dans les missions budgétaires « ordinaires ». La mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF) de l'Assemblée nationale, a ainsi relevé en 2019 que certains CAS étaient « *plutôt utilisés pour sanctuariser des dépenses en leur affectant des ressources pérennes, ces dépenses ne différant pas, par nature, des dépenses retracées dans le budget général* »¹²⁵.

Au cours des dernières années certains CAS ont été supprimés, notamment à la suite de critiques formulées par la Cour, comme le CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunication de l'État* en 2016¹²⁶, ou, plus récemment, le CAS *Transition énergétique*, en 2021¹²⁷.

Cet effort de rationalisation devrait être poursuivi de façon plus systématique. La mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF) de l'Assemblée nationale a ainsi jugé indispensable l'établissement d'une revue du bien-fondé des comptes spéciaux

¹²⁵ Eric Woerth, Laurent Saint-Martin, *Rapport en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport n° 2210 (XVe législature), 11 septembre 2019.

¹²⁶ Cour des comptes, *Compte d'affectation spéciale gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État exercice 2013*, La Documentation française, mai 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹²⁷ Cour des comptes, *Compte d'affectation spéciale Transition énergétique, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017*, La Documentation française, mai 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

existants¹²⁸. La Cour a par exemple proposé la suppression ou la révision du périmètre et de l'architecture du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routier*¹²⁹, qui n'atteint pas l'objectif qui lui était fixé d'accroître la lisibilité de l'usage des recettes des amendes issues de la verbalisation par radar. En effet, il n'intègre pas l'ensemble des recettes issues de la verbalisation des infractions de circulation et de stationnement et, inversement, verse 35 % de ses recettes à un programme sans rapport avec la sécurité routière.

b) Un usage irrégulier de certains fonds de concours

Les fonds de concours (article 17 de la LOLF) sont utilisés pour permettre à des entités distinctes de l'État, comme les collectivités territoriales ou certains opérateurs de l'État, de contribuer au financement de dépenses d'intérêt public réalisées par celui-ci. Les attributions de produits permettent de reverser à certains services de l'État des recettes issues de la rémunération de prestations qu'ils ont réalisées. Entre 2016 et 2019, les crédits ainsi rattachés au budget de l'État ont augmenté de 64 %, atteignant 5,9 Md€ en 2019, quatre missions représentant à elles seules 86 % des rattachements, et plus du tiers pour la seule mission Écologie, développement et mobilité durables.

L'existence de ces procédures est utile et leur usage légitime dans la plupart des cas, mais des détournements de procédure sont possibles, comme en témoigne la situation des fonds de concours versés à l'État par l'Afitf, EPA chargé d'apporter la part de l'État dans le financement des infrastructures de transport. Dans un référé de 2016¹³⁰, la Cour a estimé que l'Afitf était « un moyen de s'affranchir des principes du droit budgétaire », « ne poursuivant qu'un objectif de débudgétisation ». En effet, « près des deux tiers des recettes de l'Afitf, constituées exclusivement de ressources fiscales et non fiscales que l'État lui affecte, sont ensuite reversées à l'État sous forme de fonds de concours et viennent abonder les lignes budgétaires du ministère chargé des transports ».

¹²⁸ Eric Woerth, Laurent Saint-Martin, *Rapport en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport n° 2210 (XVe législature), 11 septembre 2019.

¹²⁹ Note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routier*, exercice 2019, avril 2020.

¹³⁰ Référé du 10 juin 2016 relatif à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf).

En 2019, les fonds de concours de l'Afitf au bénéfice du programme 203 *Infrastructures et services de transports* représentaient 1,3 Md€, soit 22 % des fonds de concours et attributions de produits rattachés à l'exercice. La Cour a à nouveau rappelé en 2020 que « l'Afitf conserve un rôle limité à celui d'une simple caisse de financement sans réelle autonomie décisionnelle »¹³¹.

c) Des budgets annexes résiduels peu justifiés et parfois irréguliers

Les budgets annexes (article 18 de la LOLF) permettent d'affecter à certains services les recettes qu'ils génèrent par leurs activités marchandes¹³². La mission d'information relative à la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) a relevé en 2019 le caractère « *obsolète* » des budgets annexes et a proposé leur suppression¹³³.

Sur les six budgets annexes qui existaient avant la LOLF, seuls deux subsistaient en 2019, *Contrôle et exploitation aériens* et *Publications officielles et information administrative* représentant une dépense de 2,3 Md€. En effet, trois ont été supprimés au moment de l'entrée en vigueur du nouveau cadre budgétaire (par transformation en établissements publics ou réintégration au budget général), le quatrième, *Monnaies et médailles*, ayant été transformé en établissement public en 2007.

La Cour a recommandé en 2020 de mettre fin au budget annexe *Publications officielles et information administrative* et de réintégrer ses recettes et ses dépenses au budget général, dans la mesure où il affecte des recettes issues de la gestion des annonces légales à des charges qui ne sont pas directement liées à cette activité commerciale¹³⁴.

¹³¹ *Mission Écologie, développement et mobilité durables, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019*, Cour des comptes, mars 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹³² La LOLF permet de déroger au principe de non-affectation des recettes pour permettre le financement d'une activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances.

¹³³ Eric Woerth, Laurent Saint-Martin, *Rapport en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport n° 2210 (XVe législature), 11 septembre 2019.

¹³⁴ Cour des comptes, *Budget annexe publications officielles et information administrative, résultats et gestion 2019*, avril 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

S'agissant du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens (BACEA)*, la Cour a, de nouveau, souligné qu'il n'était pas conforme à la LOLF¹³⁵. En effet, alors que les budgets annexes doivent retracer uniquement les opérations de production de biens ou de services donnant lieu au paiement de redevances, le BACEA contribue également au financement des missions régaliennes de l'aviation civile.

B - Appliquer pleinement les principes d'unité et d'universalité en complétant les missions budgétaires

La diversité des moyens de financement des politiques publiques et l'opacité des flux financiers associés affectent la portée de l'autorisation parlementaire. En effet, bien qu'ayant voté, année après année, chacune des étapes ayant conduit à l'émiettement du budget de l'État, le Parlement voit sa capacité à appréhender la globalité des moyens des politiques se réduire progressivement.

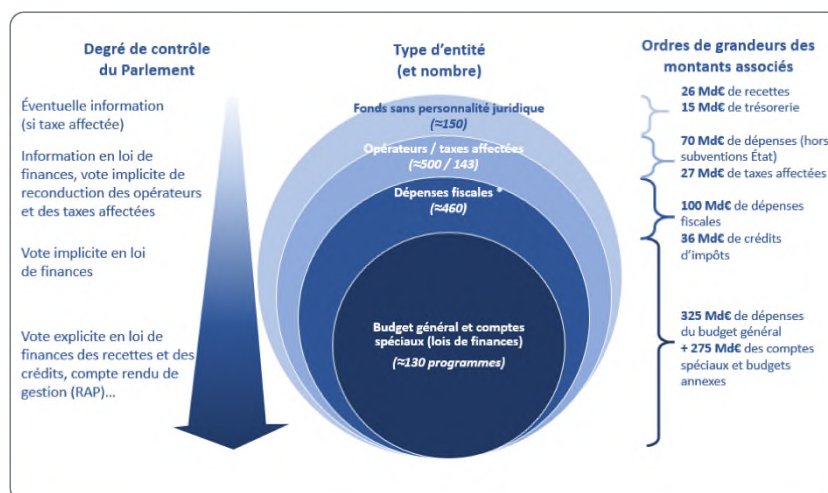
Ainsi, l'examen des politiques publiques continue à se focaliser sur une part limitée des dépenses (les seules missions du budget général), et n'évoque que marginalement les autres moyens de l'État, alors que ceux-ci représentent des enjeux financiers compris entre le tiers et la moitié du total, selon les références retenues (cf. schéma ci-après).

Les outils mis en place par la LOLF pour éclairer le vote du Parlement en élargissant le champ d'analyse des moyens de chaque politique publique, les annexes budgétaires (« jaunes » et « oranges »)¹³⁶ budgétaires), sont loin de fournir la vision globale nécessaire. Dès lors, les commissions parlementaires et les différents corps de contrôle doivent d'abord faire l'inventaire des moyens consacrés à une politique publique et reconstituer leur évolution (elle-même souvent marquée par de constants changements de périmètre, cf. *infra*) avant de pouvoir porter un jugement sur l'efficacité de la politique mise en œuvre.

¹³⁵ Cour des comptes, *Budget annexe contrôle et exploitation aériens, résultats et gestion 2019*, La Documentation française, avril 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹³⁶ Documents de politique transversale.

Schéma n° 8 : degré de contrôle et de visibilité par le Parlement des différents champs budgétaires



* Y compris remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

Source : Cour des comptes

Données 2018 pour les opérateurs et 2016 pour les fonds sans personnalité juridique.

Cette situation est propre à la France. Dans de nombreux pays étrangers, les agences, quel que soit leur statut juridique, sont consolidées budgétairement avec les crédits des ministères dans la loi de finances. Par ailleurs, la répartition des crédits entre ministères et agences ne fait pas nécessairement l'objet d'un vote du Parlement. Celles-ci peuvent même (Suède, Royaume-Uni notamment), être considérées comme des « programmes » de ministères, tout en laissant une grande marge de manœuvre aux gestionnaires.

Pour inverser la logique des débudgétisations sans cesse accrue et rétablir une vision d'ensemble de l'action de l'État au profit du Parlement et des citoyens, il est proposé de compléter le champ des missions du budget général en y présentant l'ensemble des moyens consacrés par l'État aux politiques publiques et d'engager un processus de simplification progressive mais résolue des « nouvelles missions ».

1 - Regrouper l'ensemble des moyens consacrés par l'État à chaque politique publique au sein de nouvelles missions budgétaires

Dans un certain nombre de cas, l'utilisation d'outils dérogatoires au droit commun peut se justifier par l'amélioration de l'efficacité globale de la politique poursuivie. Il n'est donc ni possible, ni souhaitable de

supprimer l'ensemble de ces dispositifs et de chercher à financer l'intégralité des politiques publiques par les crédits du budget général de l'État.

Pour autant, au terme de quinze années de mise en œuvre de la LOLF, il apparaît nécessaire de présenter l'ensemble des moyens des politiques publiques au sein des missions budgétaires, conformément à l'ambition initiale de la LOLF.

Pour concilier ces deux nécessités, la Cour propose de compléter les missions budgétaires en ajoutant aux crédits budgétaires, de façon exhaustive, les autres moyens concourant au financement de chaque politique publique : les dépenses fiscales, les prélèvements sur recettes, les taxes affectées, les comptes spéciaux et les fonds sans personnalité juridique. Le regroupement en une seule et même mission de l'ensemble des moyens à la disposition d'une politique publique permettrait au Parlement d'en avoir une vue d'ensemble et de les mesurer précisément.

Ces différents moyens ne seraient pas fongibles entre eux et feraient l'objet de modalités d'autorisation par le Parlement différentes selon leur nature :

- les crédits budgétaires conserveraient leurs spécificités propres, c'est-à-dire leur caractère limitatif ainsi qu'un fonctionnement en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ces crédits budgétaires incluraient les comptes spéciaux (en portant une attention au risque de double compte), sans possibilité de fongibilité entre les crédits du budget général et ceux des comptes spéciaux ;
- les dépenses fiscales concourant à chaque mission seraient récapitulées dans la mission, sans pour autant que le Parlement puisse revenir sur le vote de la première partie de la loi de finances. L'inclusion de ces dépenses fiscales permettrait de réexaminer progressivement leur pertinence au regard des politiques publiques conduites (cf. *infra*) ;
- les taxes affectées seraient mentionnées au titre des moyens de chaque mission. La création des taxes nouvelles et leur affectation seraient décidées en première partie de loi de finances, mais lors de l'examen de la mission en deuxième partie, un vote serait organisé pour chacune des taxes affectées, nouvelles ou anciennes, pour confirmer ou

modifier son affectation et son éventuel plafonnement¹³⁷. En tout état de cause, toutes les taxes affectées devraient être rattachées à une mission budgétaire¹³⁸ ;

- les moyens consacrés par l'État aux opérateurs au sein de chaque mission feraient l'objet d'une présentation globale (regroupant les subventions pour charges de service public et les taxes affectées), à titre informatif. Les moyens propres des opérateurs resteraient en dehors des missions. Chaque entité entrant dans la catégorie des organismes divers d'administration centrale (Odac) devrait être rattachée à une mission budgétaire ;
- les fonds sans personnalité juridique (FSPJ) seraient rappelés dans les documents budgétaires présentant la mission, sans pour autant faire l'objet d'un vote ;
- s'agissant des prélèvements sur recettes, la Cour souhaite, selon sa doctrine constante, leur suppression et leur transformation en crédits budgétaires¹³⁹. À défaut, les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales devraient être intégrés en tant que tels, à titre informatif, à la nouvelle mission regroupant l'ensemble des moyens destinés aux collectivités territoriales (cf. *supra* chapitre II). Les prélèvements sur recettes d'un faible montant et attribués à un nombre restreint de collectivités devraient, chaque fois que possible, être transformés en crédits budgétaires ;
- dans le même objectif de clarifier la distinction entre recettes et dépenses de l'État, les remboursements et dégrèvements ne devraient plus figurer dans une mission spécifique : les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux devraient être intégrés dans la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État devraient faire l'objet d'une imputation directe sur les impôts et taxes concernés.

¹³⁷ Cf. notamment Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer*, juillet 2018.

¹³⁸ Par exemple, la contribution annuelle au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FIPH) versée à l'association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) pourrait être reclassée comme une taxe affectée dans le champ de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, et les différentes contributions au fonds national d'aide au logement (FNAL) pourraient être associées à la mission *Cohésion des territoires* (taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux en Ile-de-France, taxe sur les plus-values immobilières (PVI) autres que terrains à bâtir, cotisation des employeurs).

¹³⁹ De son côté, la MILOLF a proposé une clarification de la définition des prélèvements sur recettes et la mise en place d'un dispositif de performance exigeant pour améliorer l'information du Parlement.

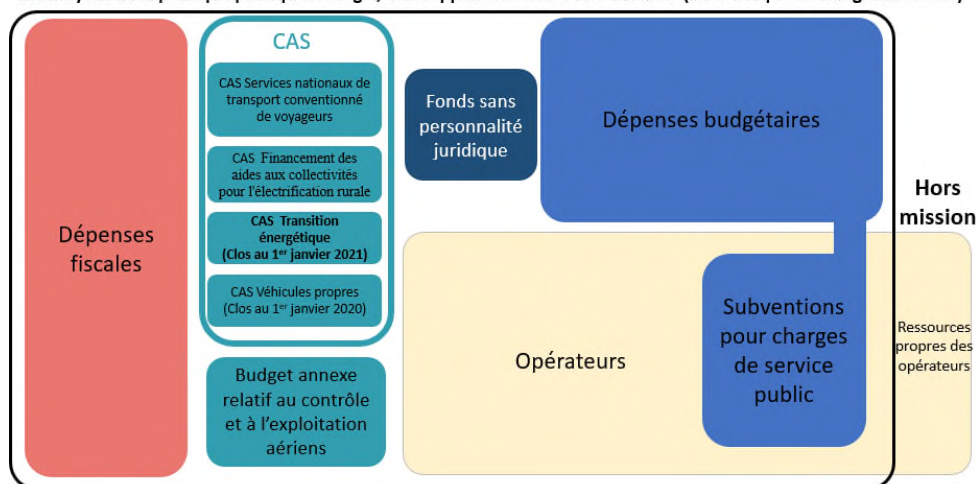
Le Parlement exercerait son droit d'amendement entre moyens de la même catégorie dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui et, de façon nouvelle, se prononcerait par un vote sur l'affectation de chaque impôt ou taxe affecté.

Les différentes catégories de moyens, non fongibles entre elles, garderaient des règles de gestion différenciées. Par exemple, les dépenses fiscales resteraient par nature évaluatives. En revanche, les dépenses budgétaires seraient limitatives, sauf exceptions déjà mentionnées dans la LOLF aujourd'hui.

Le schéma ci-après permet de visualiser le périmètre complété d'une mission.

Schéma n° 9 : simulation d'une nouvelle mission budgétaire

Les moyens de la politique publique Écologie, développement et mobilité durables (base maquette budgétaire 2019)



Source : Cour des comptes

2 - Engager une simplification progressive des nouvelles missions budgétaires

La mise en œuvre de l'extension proposée du champ des missions permettrait de réexaminer la pertinence de certains choix ayant conduit à la création de dispositifs de financement de l'action publique dérogeant aux principes d'unité et d'universalité (opérateurs, affectation de taxes, fonds sans personnalité juridique, dépenses fiscales).

Une telle revue pourrait être réalisée progressivement, par exemple au cours d'une période transitoire, qui pourrait être fixée à trois ou cinq ans, entre l'entrée en vigueur de la LOLF et son application pleine et entière¹⁴⁰. Cette revue pourrait prendre les formes suivantes :

- le recours aux dépenses fiscales devrait être réexaminé de façon systématique, en soumettant chaque dépense fiscale à un vote de confirmation au bout de la période transitoire, puis à intervalles réguliers. Ce réexamen, recommandé par la MILOLF, devrait être l'occasion de vérifier la cohérence des dépenses fiscales avec les objectifs des missions auxquelles elles sont rattachées. Plus largement, en cohérence avec la mise en place des nouvelles missions, toute revue de dépenses devrait comprendre un volet de revue des dépenses fiscales qui lui serait indissociable, et celui-ci devrait être effectivement conduit à son terme, comme l'a recommandé la Cour s'agissant du programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales prévu par la LPFP 2018-2022¹⁴¹ ;
- de la même manière, les taxes affectées pourraient faire l'objet d'une confirmation au cours de cette période de simplification progressive de ces nouvelles missions budgétaires en resserrant les critères fixés par la LOLF, dans l'esprit de ce qui avait été prévu par l'article 16 de la LPFP 2014-2019¹⁴². À court terme et ainsi que la Cour l'a déjà proposé, il serait dans un premier temps utile de « *renforcer l'encadrement de la fiscalité affectée en rendant plus contraignantes les conditions de création de nouvelles taxes affectées, en leur fixant un plafond et en prévoyant le réexamen régulier de leur affectation par le Parlement* »¹⁴³ ;
- les fonds sans personnalité juridique devraient être progressivement supprimés, comme l'a préconisé la Cour¹⁴⁴, à l'issue d'une revue de l'ensemble des fonds sans personnalité juridique contrôlés par l'État. Cette revue devrait être finalisée à échéance de cinq ans après l'entrée

¹⁴⁰ À l'instar de la période intermédiaire qui avait été mise en place entre l'adoption de la LOLF en 2001 et son application intégrale dans la loi de finances pour 2006.

¹⁴¹ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2019 – résultats et gestion*, La Documentation française, avril 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁴² La ressource devait être « *en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager* » ; elle devait « *financer des actions d'intérêt commun* » et elle devait « *alimenter des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières* », dans une logique quasi-assurantielle.

¹⁴³ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2019 – résultats et gestion*, La Documentation française, avril 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁴⁴ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018 – résultats et gestion*, La Documentation française, mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

en vigueur de la réforme, en prévoyant que cette catégorie de moyens disparaisse intégralement à cette échéance, chaque FSPJ ayant été soit transféré à un opérateur, soit pris en compte au sein d'un programme budgétaire de l'État ;

- les deux budgets annexes encore existants seraient supprimés, s'il n'est pas démontré que ce dispositif apporte une plus-value par rapport aux autres formes d'organisation possibles. Une telle décision contribuerait à renforcer l'unité du budget de l'État tout en mettant fin aux entorses au droit budgétaire que la Cour a relevées ;
- enfin, le périmètre des opérateurs et agences de l'État pourrait également faire l'objet d'un réexamen au cours de la période transitoire. Il porterait sur la pertinence de leur positionnement par rapport au budget de l'État et sur le niveau de leurs ressources propres et de leurs emplois. Il pourrait être alors décidé soit de les maintenir, soit de les intégrer au budget de l'État, soit de fusionner certains d'entre eux pour accroître l'efficacité de leur action.

Face à l'émiettement croissant du budget de l'État, il est nécessaire de mettre en place une nouvelle approche permettant de retrouver une lisibilité d'ensemble de l'action de l'État dans ses grands domaines d'intervention. L'élargissement du champ des missions budgétaires à travers la mise en place de « nouvelles missions » incluant à l'avenir les moyens extrabudgétaires de mise en œuvre des politiques publiques et prévoyant le réexamen systématique du bon usage de ces débudgétisations doit permettre progressivement de retrouver une structure plus simple et cohérente, propice à la réalisation de choix publics éclairés.

Ceux-ci devront ensuite être mis en œuvre dans un cadre de gestion renoué renouant avec l'ambition initiale de la LOLF.

II - Accroître l'efficiencia de la gestion du budget de l'État dans un cadre renoué

La nécessité d'orienter la dépense vers le service rendu et non vers le financement des administrations elles-mêmes est aujourd'hui au cœur de la gestion publique dans la plupart des pays développés. L'intérêt d'une telle démarche a été souligné à plusieurs reprises par l'OCDE dans le cadre de son cycle de rapports intitulé *Value for money in Government*, commencé en 2008. Cette recherche du meilleur rapport « qualité-prix » des services publics comme des politiques publiques fait l'objet d'un large consensus politique dans nombre de pays.

**La référence à l'efficacité (« *value for money* »)
au Royaume-Uni**

Le Royaume-Uni, après avoir généralisé les revues de dépenses au sein du secteur public dès 2004, a développé en 2007 un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques¹⁴⁵. Chaque administration, avant de réformer une politique publique ou de construire un nouveau dispositif, est invitée à se poser cinq grandes questions, l'une d'entre elles étant le rapport « qualité-prix » de l'évolution envisagée¹⁴⁶ (l'approche « *value for money* »).

Les acteurs publics sont fortement incités, dans un contexte budgétaire contraint, à évaluer les bénéfices attendus pour une livre sterling dépensée et à allouer les ressources dont ils disposent de manière à maximiser les effets de leurs dépenses. Un 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.

En France, la recherche de l'efficacité était au cœur de la conception de la LOLF. Depuis son entrée en vigueur, qui a précédé de peu la crise financière et économique de 2008 et 2009, la nécessité de contraindre les moyens de l'État aurait pu favoriser la recherche de l'efficacité et de l'efficacité des politiques publiques. Au contraire, on constate que cette logique a été contestée de façon croissante, la préservation voire l'augmentation du volume des enveloppes budgétaires étant souvent privilégiée dans le débat public.

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 efficaces. L'analyse de la performance des administrations reste insuffisante sur le fond, et son champ trop étroit. La globalisation des crédits, acquis important, a eu des effets imprévus et pourrait utilement être ajustée. L'information financière, de plus en plus riche, est insuffisamment exploitée (A).

Pour améliorer l'efficacité des dépenses de l'État, il est proposé d'élargir le champ de la démarche de performance, de renforcer la dimension pluriannuelle du budget en exécution comme en prévision, de

¹⁴⁵ Audit commission, National audit office, Northern Ireland audit office, Wales audit office and Audit Scotland, *Value for money in public sector corporate services*, 2007.

¹⁴⁶ HM Treasury, *The green book, central government guidance on appraisal and evaluation*, 2018.

renforcer l'autonomie des gestionnaires de l'État et de mieux exploiter l'information financière désormais disponible (B).

A - Un cadre et une pratique budgétaires peu propices à l'efficience

L'ambition de la LOLF de rechercher l'efficience des politiques publiques par la mise en place d'un nouveau cadre de gestion budgétaire n'a pas été atteint, les processus de réforme conduits depuis la LOLF ayant globalement eu des résultats décevants. Il en va de même de l'impact du dispositif de performance, dont le champ est partiel et limité dans le temps. De plus, bien qu'elle constitue un acquis, la globalisation des crédits n'a pas atteint tous ses objectifs et présente des inconvénients qui n'avaient pas été anticipés. Enfin, la nouvelle information financière de l'État est insuffisamment exploitée pour orienter les décisions.

1 - Des processus de réforme aux résultats décevants

Alors qu'elle constituait l'objectif assumé du législateur organique au moment de la conception de la LOLF, la notion même d'efficience de la dépense de l'État n'est encore que marginalement intégrée aux réflexions sur l'évolution des politiques publiques et ce, en dépit de la contrainte budgétaire exercée sur les finances de l'État. Ce sont les principes même d'efficacité et d'efficience des politiques publiques qui demeurent insuffisamment reconnus, au profit d'une logique de moyens qui persiste à structurer la gestion de l'État.

Pourtant, l'amélioration continue du service public rendu par l'État et ses opérateurs suppose, *a fortiori* dans le nouveau contexte économique et financier qui découle de la crise sanitaire et économique de 2020, de s'appuyer sur ces principes essentiels, en identifiant sans relâche les marges d'économie, et en redéployant résolument les moyens financiers ainsi dégagés vers les priorités futures des politiques publiques.

En quatorze ans, trois processus de réforme de l'État se sont succédés : la révision générale des politiques publiques (RGPP), la modernisation de l'action publique (MAP) et, depuis trois ans, la démarche « action publique 2022 » (AP 2022). Les objectifs et les méthodes mises en œuvre ont été à chaque fois différents, mais ces trois processus

présentent une similarité notable, celle d'avoir été dissociés de la démarche de performance de la LOLF, ainsi que la Cour l'avait souligné en 2019¹⁴⁷.

Cette déconnexion a également été observée lors des revues de dépenses formalisées par la LPFP 2014-2019. Ces revues avaient pourtant pour but d'« identifier des sources d'économies potentielles » et d'initier des réformes structurelles en ce sens, mais elles ne se sont pas appuyées sur le dispositif de performance associé au processus budgétaire et leur bilan financier est demeuré limité. Bien qu'une quarantaine de revues aient été réalisées entre 2015 et fin 2017, sur un champ très vaste (en 2015, 60 Md€ de dépenses examinées dans toutes les administrations publiques), les économies en résultant ont été estimées à 325 M€ en LFI 2015, 156 M€ en LFI 2016 et 90 M€ en LFSS 2016¹⁴⁸.

Au total, sous les effets conjugués de l'affaiblissement progressif du portage politique, d'objectifs financiers inégalement définis, de périmètres d'examen parfois trop restreints, de l'absence d'articulation avec le calendrier budgétaire annuel ou pluriannuel (voir chapitre I) et plus largement de lien avec le dispositif de performance associé au budget, les effets des processus de réforme et de revues de dépenses se sont révélés dans l'ensemble décevants.

2 - Une analyse de la performance insuffisante

La démarche de performance mise en place par la LOLF visait à passer d'une gestion par les moyens à une gestion par les résultats. Elle devait permettre, comme indiqué à l'article 1^{er} de la loi organique, de tenir compte, dans le cadre de la budgétisation, « des objectifs et des résultats des programmes ». À cette fin, ont été annexés aux projets de lois de finances initiale et de règlement des projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP), visant à faciliter le processus de réforme de l'État en identifiant les politiques performantes et celles qui, n'atteignant pas leurs objectifs, devaient être réformées.

Toutefois, le bilan de la démarche de performance mise en place par la LOLF est « globalement décevant », comme la Cour le soulignait en 2018. Elle estimait alors que « l'information produite sur la performance, surabondante mais souvent inopérante pour évaluer l'efficacité des politiques publiques, est peu utilisée par le Parlement, insuffisamment

¹⁴⁷ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018 – résultats et gestion*, La Documentation française, mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁴⁸ Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, La Documentation française, juin 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

connue du grand public et n'influence que marginalement l'allocation des moyens. Les tensions budgétaires résultant de la crise économique de 2008-2009 ont contribué à limiter les marges de manœuvre des responsables de programme et à raccourcir leur horizon au profit d'une gestion plus centralisée et court-termiste. Si la culture du résultat s'est développée au sein des administrations, les dispositifs de pilotage des ministères et de modernisation de l'action publique sont restés largement indépendants du dispositif prévu par la LOLF »¹⁴⁹.

En particulier, même si le principe d'objectifs et d'indicateurs définis sur plusieurs années apparaît à l'article 51 de la LOLF, le dispositif actuel est structuré autour de l'annualité budgétaire. Aucune analyse rétrospective sur plusieurs années n'étant dressée, il est impossible d'évaluer les progrès ou la dégradation de la performance dans la durée, avec un recul temporel suffisant. En outre, les objectifs et les indicateurs peuvent évoluer d'une année sur l'autre sans que cette évolution soit toujours expliquée, ce qui en empêche le suivi dans la durée.

Cette situation est aggravée par l'instabilité du cadre budgétaire de l'État, marqué par de constants changements de périmètre largement liés aux mouvements de débudgétisation successifs, qui limite fortement la capacité à évaluer les politiques conduites, faute de séries de données suffisamment longues et cohérentes. Par exemple, la Cour a relevé qu'entre 2009 et 2019, à périmètre courant, les crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ont progressé de 16 %, mais qu'en retraçant les données sur la base d'un périmètre constant de 2019, ils avaient au contraire baissé de 14 %¹⁵⁰.

En outre, le caractère partiel de l'évaluation de la performance vide la démarche d'une partie de son sens. En effet, une part significative des crédits débudgétés font actuellement l'objet d'une démarche de performance limitée et incomplète. Ainsi, les opérateurs n'ont d'objectifs formalisés que dès lors qu'ils disposent d'un contrat d'objectifs, ce qui n'est pas le cas de la totalité d'entre eux, et ceux-ci ne prévoient pas toujours d'indicateurs clairs pour apprécier les résultats obtenus. En outre, les contrats d'objectifs et de performance (COP) fixent les grandes

¹⁴⁹ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018*, La Documentation française, mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁵⁰ Cour des comptes, *Mission Écologie, développement et mobilité durables, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019*, mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

orientations stratégiques de l'opérateur sur un horizon pluriannuel mais sans les adosser à une trajectoire financière. Seuls quelques opérateurs se sont vu proposer la signature de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, leur permettant de disposer d'une visibilité pluriannuelle sur le niveau de leur subvention pour charges de service public.

Les dépenses fiscales ne sont, quant à elles, pas systématiquement assorties d'objectifs clairs et d'indicateurs de performance précis. La Cour a déjà recommandé¹⁵¹ 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.

3 - Un bilan mitigé de la globalisation des crédits

Pour offrir aux gestionnaires publics une souplesse accrue dans leur pilotage budgétaire, la LOLF a mis en place une globalisation des crédits budgétaires, désormais regroupés au sein de programmes sept à dix fois plus volumineux que les anciens chapitres issus de l'ordonnance organique de 1959. Parallèlement, la LOLF a établi un mécanisme de fongibilité des crédits presque totale¹⁵², qui devait inciter à l'amélioration de la qualité de la dépense en permettant la réallocation de crédits au sein d'un même programme en cours d'exécution.

Cette nouvelle modalité de gestion a renforcé l'autonomie des gestionnaires et constitue aujourd'hui un acquis de la LOLF. Toutefois, à divers égards, ses effets ont été différents de ceux qui étaient attendus au moment de la conception de la réforme.

a) Une fongibilité en faveur du fonctionnement courant

Dans une logique de court terme et face aux difficultés rencontrées pour réduire les dépenses courantes de l'État dans un contexte financier tendu, la globalisation et la fongibilité des crédits ont pu conduire à annuler en gestion certains crédits porteurs de politiques de modernisation, remettant ainsi en cause des choix initiaux d'allocation des crédits, même quand ils avaient été validés par le Parlement. En effet, la répartition des crédits entre titres (natures de dépenses) n'étant qu'indicative, les

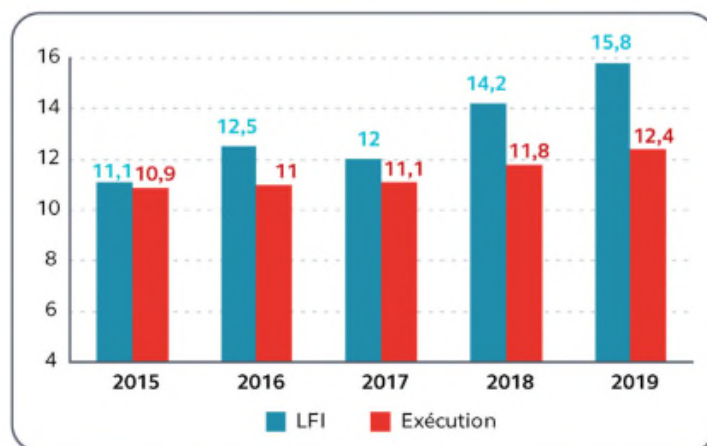
¹⁵¹ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2019 – résultats et gestion*, La Documentation française, avril 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁵² Sauf pour les crédits de personnel (fongibilité dite « asymétrique »).

gestionnaires ont toute latitude pour réallouer les enveloppes financières au sein des programmes.

En particulier, sous l'effet d'une contrainte budgétaire forte, les moyens d'investissement ont été souvent réduits, notamment en exécution par rapport à la budgétisation dans le cadre de la régulation budgétaire ou par la simple mise en application de la globalisation des crédits au sein d'un programme. Dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2019, la Cour a ainsi constaté le caractère récurrent de la sous-consommation des crédits d'investissement, atteignant en moyenne 12,8 % des crédits ouverts en loi de finances initiale au cours de ces cinq dernières années.

Graphique n° 22 : Écarts entre les prévisions et l'exécution des dépenses d'investissement du budget général (en Md€)



Source : Cour des comptes, données Chorus et direction du budget (en crédits de paiement)

Cette conséquence imprévue de l'uniformité du traitement budgétaire dans le cadre de la LOLF a constitué une puissante incitation aux débudgétisations, fondées sur la volonté de préserver des crédits, en particulier des crédits d'investissement, chaque catégorie d'investissement

public ayant suscité ses propres vecteurs de débudgétisation pour des investissements considérés comme stratégiques¹⁵³.

b) Une fongibilité asymétrique peu utilisée

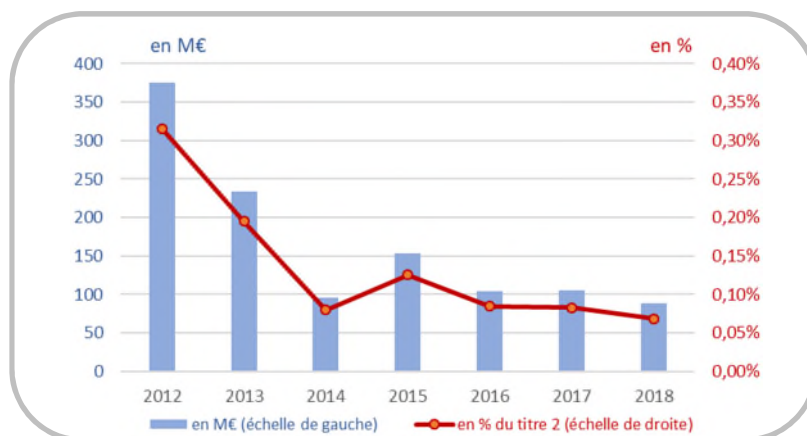
Pour éviter que la globalisation des crédits ne conduise à une progression des dépenses de masse salariale, la LOLF a rendu impossible la transformation des crédits de fonctionnement (hors masse salariale) et d'investissement en crédits de personnel (titre 2). Le mouvement en sens inverse était en revanche autorisé. Toutefois, comme elle l'avait déjà fait en 2011¹⁵⁴, la Cour constate qu'à l'issue de quinze années de mise en œuvre de la LOLF, ce mécanisme de fongibilité asymétrique n'a joué que sur des sommes très faibles et même de plus en plus réduites (aux environs de 100 M€ par an depuis 2016). Ceci a pu conduire certaines administrations à organiser des recrutements en fin d'année pour consommer des crédits de personnels alors qu'elles avaient des besoins d'investissement avérés¹⁵⁵.

¹⁵³ Fonds sans personnalité juridique (FSPJ) pour les programmes d'investissements d'avenir (PIA, plus de 16 Md€ versés par l'État sur ces fonds depuis 2010), agence nationale pour la recherche (ANR, 0,8 Md€ en 2018) pour le financement de la recherche, agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf, 2,3 Md€ en 2018) pour les équipements de transports, société du grand Paris (SGP, 2,7 Md€ en 2018) pour les transports urbains de la région Île-de-France, Fonds national des aides à la pierre (FNAP, plus de 0,4 Md€ en 2018) pour certaines aides au logement.

¹⁵⁴ Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives*, rapport public thématique, La Documentation française, novembre 2011, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁵⁵ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018 – résultats et gestion*, mai 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

**Graphique n° 23 : fongibilité asymétrique des crédits
entre 2012 et 2018**



Source : Cour des comptes à partir des données Chorus

c) Une logique de budgétisation excessivement verticale

Dès 2011, la Cour a souligné la difficile prise en compte de la réalité des territoires dans la nouvelle maquette budgétaire issue de la LOLF¹⁵⁶, qui conduit à une confusion des responsabilités aux différents niveaux administratifs, en particulier au niveau territorial, où les budgets opérationnels de programme, déclinaison locale des programmes budgétaires, n'ont pas réussi à concilier deux logiques :

- la logique « verticale » des politiques publiques et des programmes budgétaires, qui est celle de l'autorisation budgétaire, de la performance et de la responsabilité administrative traditionnelle ;
- la logique de plus en plus « horizontale » de l'organisation territoriale de l'État, qui conduit à une mutualisation de plus en plus forte des fonctions support au niveau local.

Comme la Cour l'a souligné dans son rapport sur l'organisation territoriale de l'État¹⁵⁷, une plus grande mutualisation des fonctions support pourrait être recherchée au niveau local, de manière à donner de réelles

¹⁵⁶ Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, un bilan pour de nouvelles perspectives*, rapport public thématique, La Documentation française, novembre 2011, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁵⁷ Cour des comptes, *Les services déconcentrés de l'État : clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*, rapport public thématique, La Documentation française, 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

marges de manœuvre aux gestionnaires locaux, notamment dans le périmètre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE). La Cour avait alors proposé l'expérimentation de la constitution d'un « *vaste programme support des services déconcentrés* ». Dans un tel schéma, les programmes support pourraient également trouver une plus grande légitimité au niveau central. Ils pourraient ainsi mieux s'articuler avec les structures ministérielles, voire avec les budgets opérationnels de programme (BOP) des administrations déconcentrées, ou encore s'articuler directement avec le programme consacré aux moyens mutualisés des directions déconcentrées.

La réforme de l'administration territoriale de l'État

À partir de 2010, la réforme de l'administration territoriale de l'État a prévu que le niveau régional devienne le niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques. Dès lors, au niveau départemental, la recherche de synergies s'est traduite par la création de deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI), selon les départements. En conséquence, les fonctions support d'une administration pouvaient être réparties entre plusieurs programmes relevant de missions différentes. Pour répondre à ces difficultés, un programme support commun *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* a été créé en janvier 2011. Placé auprès du Premier ministre, sous la responsabilité du secrétariat général du Gouvernement, il mutualisait les crédits de fonctionnement courant (hors personnel) et les charges immobilières des directions départementales interministérielles.

En 2020, les directions départementales interministérielles ont été rattachées au ministère de l'intérieur et des secrétariats généraux communs¹⁵⁸ à ces directions ont été créés, qui rapportent aux préfets. Les emplois de direction et les crédits correspondant à ces secrétariats généraux sont mutualisés et gérés au sein de ce programme budgétaire.

¹⁵⁸ Pour la gestion de fonctions support, par exemple la fonction immobilière.

4 - Une information financière de l'État perfectible et insuffisamment utilisée

a) Une informatique comptable encore imparfaite

Pour mettre en œuvre les nouvelles orientations issues de la LOLF relatives à ses comptes, l'État s'est doté d'un outil unique, *Chorus*, qui lui permet depuis 2012 de suivre l'ensemble de ses opérations (de dépenses, de recettes, de trésorerie, patrimoniales, etc.) à la fois en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale. Les opérations sont retracées en temps réel dans les deux comptabilités à partir d'une même saisie des informations de gestion. *Chorus* a permis à l'État de rationaliser son système d'information financière en supprimant de nombreuses applications, anciennes ou redondantes. Même si toutes les opportunités offertes par *Chorus* n'ont pas été saisies, cet outil a néanmoins permis de moderniser les processus d'exécution des dépenses et des recettes de l'État. Les utilisateurs, ordonnateurs et comptables, alimentent la même base de données exploitée selon des référentiels communs. Cette modernisation s'est accompagnée d'une adaptation du processus de la dépense afin d'harmoniser les pratiques de gestion (création des centres de services partagés, de services facturiers, expérimentation en cours des centres de gestion financière).

Si ces évolutions se sont traduites par des gains d'efficacité et de fiabilité dans la production des comptes, la Cour relève cependant, de manière constante¹⁵⁹, la complexité des processus de transfert dans *Chorus* des données comptables issues des applications de gestion, dites « remettantes », souvent obsolètes, qui ralentissent la circulation de l'information et ne permettent ni de garantir ni de vérifier l'exactitude de toutes les données figurant dans les états financiers.

b) Des données disponibles insuffisamment exploitées

L'article 30 de la LOLF a créé, à côté de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité nationale, une comptabilité générale, qui ne se distingue de celle des entreprises qu'en raison des spécificités de son action (cf. encadré).

¹⁵⁹ Notamment dans les actes de certification des comptes de l'État et dans Cour des comptes, *Les systèmes d'information de la DGFIP et de la DGDDI, investir davantage, gérer autrement*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2019.

Les comptabilités de l'État

- La comptabilité nationale, utilisée notamment pour l'application des règles budgétaires européennes (et qui contrairement à la comptabilité budgétaire est en « droits constatés »¹⁶⁰), appréhende la situation et les perspectives des finances publiques, toutes administrations publiques confondues. Elle est le support des grands choix relatifs aux finances publiques.
- La comptabilité budgétaire retrace les dépenses payées et les recettes encaissées dans l'année. Elle est utilisée pour la gestion de l'État et, depuis peu, pour celle des opérateurs ; elle est elle-même multiple (comptabilité des dépenses et des recettes, double comptabilité des crédits budgétaires (AE/CP) sur la dépense).
- La comptabilité générale (en « droits constatés ») décrit les opérations, charges, produits et soldes selon le principe de la constatation des droits et obligations ; elle retrace les engagements pris ou reçus, quelle que soit la date du paiement ou de l'encaissement des dettes et des créances. Elle existe dans les trois secteurs d'administrations publiques, et fait l'objet d'une certification par la Cour des comptes pour l'État et pour le régime général de la sécurité sociale.

Pourtant, près de quinze ans après la production du premier compte général de l'État, le budget reste établi et voté selon une logique de caisse, sans qu'il soit tenu compte des données de comptabilité générale, et les ministères continuent, pour l'essentiel, de gérer les moyens qui leur sont alloués selon une approche par les flux (recettes encaissées et dépenses payées dans l'année).

Alors que la disponibilité de comptes établis en droits constatés, dont la fiabilité croissante est certifiée par la Cour, permet d'élargir la connaissance du contexte dans lequel sont prises les principales décisions financières et de mieux prendre en compte les marges de manœuvre et les contraintes à moyen et long termes, nombre de données déterminantes relatives à l'actif ou au passif de l'État ne sont aujourd'hui pas prises en considération. C'est le cas par exemple des données relatives à ses participations financières, à ses dettes ou à ses engagements donnés ou reçus. De fait, aucune analyse financière des comptes n'est réalisée pour fournir un diagnostic à l'appui de ces décisions.

¹⁶⁰ La comptabilité en droits constatés prend en compte une opération lorsqu'intervient son fait générateur, indépendamment du moment où interviennent les encaissements ou les décaissements.

B - Améliorer l'efficacité des dépenses de l'État dans un cadre clarifié

La situation des finances publiques découlant de la crise sanitaire et économique de 2020 rend plus nécessaire que jamais le réexamen de la qualité de la dépense publique et la poursuite de l'objectif d'efficacité de l'action publique. Cette démarche est nécessaire pour financer les politiques tournées vers l'avenir et notamment les investissements et plus largement les nouvelles priorités de l'action publique. Elle est tout aussi indispensable pour identifier les mesures d'économies qui permettront à l'avenir de maîtriser les dépenses publiques tout en préservant la qualité du service rendu aux usagers.

Différentes dispositions peuvent être mises en place pour renforcer la crédibilité de ces objectifs établis depuis la LOLF et faire en sorte qu'ils se traduisent de façon concrète dans les réformes à venir.

1 - Une démarche de performance portant sur l'ensemble des moyens consacrés aux politiques publiques

La création des nouvelles missions budgétaires agréant l'ensemble des moyens alloués à chaque politique publique devrait conduire à étendre la démarche de performance à tous les types de ressources et non aux seuls crédits budgétaires.

Les crédits non budgétaires, à l'image des dépenses fiscales ou des fonds rattachés à des fonds sans personnalité juridique, ou encore l'affectation de taxes, se verraient systématiquement assigner tout ou partie des objectifs de performance de leur mission de rattachement. Leur atteinte serait mesurée par des indicateurs associés, dont des indicateurs d'efficacité permettant de s'assurer des effets de chaque euro dépensé.

Les opérateurs étant intégrés à la nouvelle maquette budgétaire consolidée, leur contribution aux objectifs de performance assignés à leurs programmes budgétaires de rattachement devrait désormais être examinée. Les contrats d'objectifs conclus entre l'État et chacun de ses opérateurs doivent déjà reprendre intégralement les objectifs et les indicateurs de performance du PAP associé. Cependant, la représentation nationale n'a pas connaissance de l'atteinte ou non par l'opérateur des cibles qui lui ont été assignées et n'est donc pas en mesure de les rapprocher des objectifs plus larges de la politique publique qu'il contribue à mettre en œuvre.

2 - La prise en compte du temps long, pour le passé comme pour l'avenir

La refonte de la démarche de performance devrait inclure la mise en place d'un bilan d'exécution des lois de finances sur trois ans, mettant en lumière l'efficacité à moyen terme des politiques financées par l'État.

Les lois de règlement devraient ainsi dresser le bilan de l'exécution non seulement de l'année passée, mais aussi de celle des trois années, sous la forme d'une « exécution triennale », aussi bien en ce qui concerne l'évaluation de l'exécution des crédits que l'atteinte des objectifs de performance.

La démarche de performance devrait également s'appuyer sur un rôle renforcé du Parlement, en allongeant notamment le temps d'examen des résultats de l'action publique. Comme l'a proposé la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF)¹⁶¹, il conviendrait d'inscrire plus explicitement dans la LOLF l'exigence d'évaluation de la performance en prévoyant que le Parlement consacre un temps spécifique, au printemps, à l'examen des résultats de l'action publique. C'est ce qu'a engagé la commission des finances de l'Assemblée nationale depuis 2018 avec la mise en place du « printemps de l'évaluation ».

Pour donner une véritable visibilité prospective aux gestionnaires publics, la mise en place d'un budget triennal glissant actualisé à chaque loi de finances et articulé avec la programmation des finances publiques, comme proposé au chapitre I, est une étape indispensable.

Comme la Cour l'avait appelé de ses vœux en 2016¹⁶², des contrats d'objectifs et de moyens devraient être généralisés entre l'État et les opérateurs les plus stratégiques¹⁶³. Ils s'appuieraient sur la programmation pluriannuelle des finances publiques et le budget triennal glissant de l'État, afin que leurs trajectoires participent à l'atteinte des objectifs définis en LPFP.

¹⁶¹ Eric Woerth, Laurent Saint-Martin, *Rapport en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport n° 2210 (XV^e législature), 11 septembre 2019.

¹⁶² Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2016 – résultats et gestion*, mai 2017, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁶³ Elle avait alors proposé de doter les opérateurs recevant plus de 150 M€ de concours de l'État (hors écoles et universités) de contrats d'objectifs et de moyens et de réviser leur trajectoire financière pluriannuelle lors de l'adoption de chaque budget triennal.

Une telle démarche pourrait également concerner de manière plus systématique les administrations d'État, afin de favoriser leur transformation grâce à un cadre pluriannuel plus favorable à la mise en place de réformes de moyen terme. Des actions en ce sens ont été engagées dans les ministères économiques et financiers, avec la signature de contrats avec l'Insee en 2019 et la DGFIP en 2020. D'autres sont en cours de négociation.

3 - Une maîtrise renforcée des gestionnaires sur leurs moyens

La recherche d'une plus grande efficacité de l'action de l'État doit s'accompagner d'une véritable responsabilisation des gestionnaires, comme le prévoyait la LOLF, ce qui suppose que leur soit reconnue une plus grande marge d'initiative et une visibilité accrue sur les moyens budgétaires dont ils disposent. L'autonomie accrue et les marges de manœuvre supplémentaires qui leur sont accordées doivent s'accompagner d'une réelle responsabilisation des gestionnaires sur les résultats de leurs actions¹⁶⁴.

Dans son rapport sur le budget de l'État en 2018¹⁶⁵, la Cour a considéré alors que si le développement de la culture du résultat dans l'administration était « *inabouti* », cette situation découlait notamment du fait que « *la responsabilisation [des gestionnaires] sur les résultats restait insuffisante* ». Elle proposait alors, pour que cette responsabilité puisse être ajustée selon les différents niveaux hiérarchiques, de distinguer deux niveaux de responsabilité. Au niveau politique, le ministre serait responsable de l'atteinte des objectifs socio-économiques assignés aux politiques publiques relevant de son portefeuille. Au niveau administratif, le responsable de programme serait quant à lui avant tout évalué sur l'efficacité de sa gestion.

La condition pour que la responsabilité des gestionnaires sur leurs résultats puisse être recherchée est que ceux-ci disposent réellement des leviers pour agir sur l'ensemble des moyens consacrés par l'État aux politiques dont ils ont la charge, en disposant d'enveloppes de crédits sincères (c'est-à-dire exemptes de sous-budgétisations) et véritablement mises à leur disposition. À cette fin, les gestionnaires de programmes devraient avoir la responsabilité de prendre en charge les aléas de leur

¹⁶⁴ La responsabilité juridictionnelle des ordonnateurs et des comptables, mise en œuvre, respectivement, par la Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière, ne fait pas l'objet de développements dans le cadre de ce rapport.

¹⁶⁵ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018 – résultats et gestion*, mai 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

gestion, les aléas plus vastes devant être couverts par la mise en place d'une réserve générale.

Pour que cette réserve générale puisse couvrir les aléas budgétaires rencontrés en cours d'année sans créer d'effet d'aubaine, la réserve actuellement inscrite dans la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles pourrait être progressivement majorée (par exemple sur trois ou cinq ans) en réduisant en conséquence le gel transversal de crédits. Des règles précises d'utilisation de cette réserve générale devraient être fixées, afin de garantir qu'elle ne puisse être employée que pour couvrir des aléas imprévus et massifs, les aléas « ordinaires » devant être couverts à l'intérieur même des programmes budgétaires. Les mesures mises en œuvre en ce sens à compter de la LFI pour 2018 devraient être amplifiées et pérennisées à travers une inscription dans la LOLF.

4 - Une information financière de l'État mieux exploitée

Pour améliorer l'accès à l'information sur les comptes de l'État, il est désormais nécessaire d'ouvrir aux gestionnaires un accès direct à la totalité des données financières de leur champ de compétences et de leur donner la possibilité de produire des restitutions et analyses avec un degré de précision correspondant à leurs besoins. Ceci exige en parallèle d'améliorer fortement les processus de transfert dans *Chorus* des données comptables issues des applications de gestion, de réduire rapidement les ruptures observées dans la production de l'information comptable et de la rendre disponible plus tôt, à des utilisateurs plus nombreux et avec un niveau de fiabilité plus grand.

Dans une logique de complémentarité avec les comptabilités budgétaire et nationale, il est nécessaire de mieux utiliser les éléments issus de la comptabilité générale pour apprécier la situation financière et piloter la gestion budgétaire de l'État.

Cette démarche pourrait être mise en œuvre dans un premier temps soit sur le périmètre de quelques grandes politiques publiques (par exemple sur les thèmes de l'emploi, de l'environnement et l'énergie, de la recherche), soit sur des fonctions transversales.

En outre, la comptabilité générale devrait être mobilisée dans la procédure annuelle de négociation budgétaire entre le ministère chargé du budget et ceux qui mettent en œuvre des politiques publiques, ainsi que dans le suivi de l'exécution du budget. Celles-ci devraient mieux prendre en compte les données patrimoniales de l'État : actifs corporel et incorporel (valeur du patrimoine, dotations aux amortissements) ; passifs à court

terme (dettes non financières, charges à payer, certaines provisions pour risques et charges, certains engagements hors bilan).

Enfin, ainsi que la Cour l'a déjà recommandé¹⁶⁶, il serait souhaitable de disposer d'éléments de mesure des coûts propres à éclairer les prévisions de dépenses. Après l'abandon en 2018 de la comptabilité d'analyse des coûts, la démarche analytique pourrait dans un premier temps s'appliquer aux processus ou domaines portant les plus forts enjeux. Par exemple, il pourrait être envisagé au ministère de l'éducation nationale de mobiliser cette technique pour calculer le coût de gestion du personnel enseignant, celui d'une rentrée scolaire ou celui d'une réforme aussi importante que celle du baccalauréat.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Avec la LOLF, le législateur organique avait souhaité placer l'efficiency des politiques publiques et la responsabilisation des gestionnaires au cœur de la gestion budgétaire de l'État. Bien qu'elle ait eu du mal à se concrétiser, comme la Cour l'a déjà constaté, cette ambition initiale de la LOLF doit aujourd'hui plus que jamais être réaffirmée et constituer un guide essentiel pour la gestion publique. À la lecture des documents budgétaires, les citoyens et les contribuables doivent pouvoir, de manière simple, connaître avec précision le coût de chaque politique publique et l'efficiency de l'action publique.

Or, le budget de l'État est aujourd'hui particulièrement émiété, sous l'effet du recours croissant au financement de politiques publiques par des moindres recettes et des procédures de débudgétisation, ce qui brouille la compréhension de son action et empêche d'appréhender l'ensemble des ressources allouées aux politiques publiques qu'il porte. Le Parlement ne dispose que d'une visibilité réduite sur les moyens, de sorte qu'une part de plus en plus importante de crédits échappe à son pouvoir d'autorisation et donc à son pouvoir de réallocation.

Pour retrouver l'unité et l'universalité du budget, et renforcer sa lisibilité, il serait possible de compléter le champ des missions du budget général en y présentant l'ensemble des moyens consacrés par l'État aux politiques publiques et d'engager une simplification progressive mais résolue de ces nouvelles missions budgétaires.

¹⁶⁶ Cour des comptes, *La comptabilité générale de l'État, dix ans après – Une nouvelle étape à engager*, février 2016, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Par ailleurs, quinze ans après les débuts de la mise en œuvre de la LOLF, la Cour constate à nouveau que le nouveau cadre de gestion créé n'a pas eu tous les effets escomptés. En particulier, il n'a pas suscité de processus de réforme permettant 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. La globalisation des crédits, acquis important, pourrait utilement être ajustée pour mieux favoriser l'action de long terme et la réforme de la gestion administrative. L'information financière, de plus en plus riche, est insuffisamment exploitée.

Pour améliorer l'efficacité des dépenses de l'État, il est proposé d'élargir le champ de la démarche de performance, de renforcer la dimension pluriannuelle du budget en exécution comme en prévision, de renforcer l'autonomie des gestionnaires de l'État et de mieux exploiter toute l'information financière désormais disponible.

La crise sanitaire, et les conséquences majeures, tant sociales qu'économiques qu'elle emporte, imposent de replacer les notions d'efficacité et d'efficacité de la dépense au cœur de la gestion budgétaire, pour pouvoir financer les priorités nouvelles et pour identifier les économies qui permettront de maîtriser les dépenses de l'État tout en préservant la qualité du service rendu aux usagers.

Pour y parvenir, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 13. compléter le périmètre des missions et programmes budgétaires en y faisant figurer l'ensemble des moyens de natures diverses concourant au financement de l'action publique et réexaminer sur une période de trois à cinq ans la pertinence des dispositifs de financement dérogeant aux principes d'unité et d'universalité (dépenses fiscales, opérateurs, taxes affectées, fonds sans personnalité juridique) (modification de la LOLF, recommandation nouvelle) ;*
- 14. mettre fin aux comptes spéciaux et budgets annexes pour lesquels il n'est pas démontré que la nature de leurs dépenses nécessite de déroger aux règles budgétaires de droit commun (recommandation réitérée¹⁶⁷) ;*

¹⁶⁷ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2019 – résultats et gestion*, avril 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

15. *afin de renforcer l'évaluation à moyen terme des politiques conduites, accompagner les lois de règlement du budget de l'État d'un bilan de l'exécution sur trois années (modification de la LOLF, recommandation nouvelle) ;*
 16. *mieux responsabiliser les gestionnaires sur les aléas budgétaires infra-annuels de leur gestion en réduisant progressivement le gel transversal de crédits, et en majorant en parallèle la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour couvrir les aléas plus vastes, en fixant des règles précises d'utilisation de ces crédits (recommandation nouvelle).*
-

Liste des abréviations

AAFAR	Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales
AE	Autorisation d'engagement
AEFE	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
Afitf	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AGEFIPH	Association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés
Agirc-Arrco	Régimes de retraite complémentaires
ANR	Agence nationale pour la recherche
Anses	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
AP22	Action publique 2022
APU	Administrations publiques
Apuc	Administrations publiques centrales
Apul	Administrations publiques locales
Asso	Administrations de sécurité sociale
BAPSA	Budget annexe des prestations sociales agricoles
BOP	Budget opérationnel de programme
BPI	Banque publique d'investissement
CAS	Compte d'affectation spéciale
CCR	Caisse centrale de réassurance
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
Cnaf	Caisse nationale des allocations familiales
Cnes	Centre national d'études spatiales
CNRS	Centre national de la recherche scientifique

CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COP	Contrat d'objectifs et de performance
CP	Crédit de paiement
CPFF	Conseil de la politique budgétaire et financière
CPO	Conseil des prélèvements obligatoires
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DDI	Direction départementale interministérielle
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGDDi	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGFIP	Direction générale des finances publiques
Dila	Direction de l'information légale et administrative
EnR	Énergies renouvelables
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPSCP	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
ETPT	Équivalent temps plein annuel travaillé
FAM	FranceAgrimer
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FIPH	Fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FNAP	Fonds national des aides à la pierre
FSPJ	Fonds sans personnalité juridique
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GIP	Groupement d'intérêt public
GPI	Grand plan d'investissement

HCFiPS	Haut conseil du financement de la protection sociale
HCFP	Haut conseil des finances publiques
IBI	Institution budgétaire indépendante
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF	Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances
LOLFSS	Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale
LOPGFP	Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MAP	Modernisation de l'action publique
MILOLF	Mission d'information sur la LOLF
NEB	Note d'exécution budgétaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Odac	Organismes divers d'administration centrale
Odete	Objectif de dépenses de l'État
OMT	Objectif à moyen terme
Ondam	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
ONF	Office national des forêts
PAP	Projet annuel de performance
PAP	Projet annuel de performance

PIA	Programme d'investissements d'avenir
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PSC	Pacte de stabilité et de croissance
PVI	Plus-values immobilières
RAP	Rapport annuel de performance
RAP	Rapport annuel de performance
RBDE	Rapport annuel de la Cour des comptes sur le budget de l'État prévu par le 4° de l'article 58 de la LOLF
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
RESF	Rapports économiques, sociaux et financiers
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RSPFP	Rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par le 3° de l'article 58 de la LOLF
SCSP	Subventions pour charges de service public
SGP	Société du Grand Paris
SGPI	Secrétariat général pour l'investissement
T2	Titre 2 (dépenses de personnel)
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TGAP	Fonds sans personnalité juridique
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TSCA	Rendement de la taxe sur les conventions d'assurance
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UEM	Union économique et monétaire
Unédic	Assurance chômage

Annexes

Annexe n° 1 :	exemple d'article liminaire et d'annexe relatif à la loi de finances pour 2020 résultant de la recommandation n° 2	148
Annexe n° 2 :	les grands principes budgétaires	150

Annexe n° 1 : exemple d'article liminaire et d'annexe relatif à la loi de finances pour 2020 résultant de la recommandation n° 2

Article liminaire

Les prévisions de dépenses, de mesures nouvelles en recettes, de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour la période couverte par la loi de programmation des finances publiques en vigueur (2018-2022) s'établissent comme suit :

En milliards d'euros

		Exécution 2018	Prévision d'exécution 2019	Prévision 2020	Prévision 2021	Prévision 2022
Dépenses	LF pour 2020					
	LPFP 2018-2022					
	<i>Écart à la programmation</i>					
Mesures nouvelles en recettes	LF pour 2020					
	LPFP 2018-2022					
	<i>Écart à la programmation</i>					
Solde structurel	LF pour 2020					
	LPFP 2018-2022					
	<i>Écart à la programmation</i>					
Solde effectif	LF pour 2020					
	LPFP 2018-2022					
	<i>Écart à la programmation</i>					

Annexe du projet de loi de finances

Les prévisions de dépenses des administrations publiques pour la période couverte par la loi de programmation des finances publiques en vigueur (2018-2022) se décomposent comme suit :

En milliards d'euros

		Exécution 2018	Prévision d'exécution 2019	Prévision 2020	Prévision 2021	Prévision 2022
Enveloppe des administrations publiques (1 + 2 + 3 + 4)	LF pour 2020					
	LPFP 2018-2022					
	Écart à la programmation					
Sous-objectif de l'État (1)	LF pour 2020					
	LPFP 2018-2022					
	Écart à la programmation					
Sous-objectif social (2)	LF pour 2020					
	LPFP 2018-2022					
	Écart à la programmation					
Sous-objectif local (3)	LF pour 2020					
	LPFP 2018-2022					
	Écart à la programmation					
Composante complémentaire (4)	LF pour 2020					
	LPFP 2018-2022					
	Écart à la programmation					

Annexe n° 2 : les grands principes budgétaires

Pour mettre en place un cadre budgétaire nouveau, la LOLF s'est appuyée sur les quatre principes « historiques » du droit budgétaire, qui provenaient de doctrines constituées progressivement au cours du XIX^e siècle et fondaient l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Elle a ainsi réaffirmé les principes d'annualité, d'unité, d'universalité et de spécialité (articles 6, 7, 30 et 34), et a consacré un nouveau principe, le principe de sincérité.

Le principe *d'annualité* signifie que l'autorisation de dépenser est annuelle et coïncide avec l'année légale, sous réserve d'aménagements, par exemple le mécanisme des autorisations d'engagement (annuelles mais pouvant engendrer des dépenses sur plusieurs années), ou l'autorisation de reporter des crédits.

Le principe *d'unité* exige que le budget de l'État soit retracé dans un document unique, le budget général. Toutefois, deux types de dérogations existent actuellement, pour les comptes dits « spéciaux » et pour les budgets annexes.

Le principe *d'universalité*, selon lequel l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses doivent être décrits dans le budget, interdit la compensation des dépenses et des recettes et l'affectation d'une recette à une dépense précise sous réserve de quelques dispositifs comme les comptes d'affectation spéciale.

Le principe de *spécialité* exige que le montant et la nature des opérations prévues par la loi de finances soit précisé selon une nomenclature budgétaire appropriée (par programmes depuis la mise en œuvre de la LOLF), la fongibilité n'étant possible qu'à l'intérieur de ces programmes, et limitée pour les dépenses de personnel (fongibilité asymétrique).

Enfin, la LOLF a consacré le principe de *sincérité* qui existait auparavant sans être formalisé explicitement dans l'ordonnance organique de 1959 (décision du Conseil constitutionnel 82-154 DC du 29 décembre 1982), reposant sur l'idée que la sincérité des prévisions budgétaires conditionne le consentement à l'impôt. L'article 32 de la LOLF dispose ainsi que « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État* » et l'article 58 que ce principe s'applique également aux comptes de l'État.

À ces principes historiques, la LOLF a ajouté un objectif d'efficience ou d'efficacité des politiques publiques, en mettant en place des objectifs de performance et, au-delà de la responsabilité juridictionnelle des ordonnateurs et des comptables¹⁶⁸, en instituant une responsabilité des gestionnaires publics à l'égard des résultats des politiques et des actions qu'ils mettent en œuvre.

Enfin, la réforme constitutionnelle de 2008, créant les lois de programmation des finances publiques, a introduit un objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

¹⁶⁸ La responsabilité juridictionnelle des ordonnateurs et des comptables, mise en œuvre, respectivement, par la Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière, ne fait pas l'objet de développements dans le cadre de ce rapport.

Réponse du Premier ministre

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Par courrier en date du 6 octobre 2020, vous m'avez transmis le rapport intitulé « Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance », dont j'ai pris connaissance avec grand intérêt.

Les travaux de la Cour, dont je salue la qualité, viennent enrichir la réflexion entamée notamment par la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances de l'Assemblée nationale sur le cadre organique et la gouvernance de nos finances publiques. La Cour formule un ensemble de recommandations très complet, qui vient non seulement préciser des préconisations antérieures, mais également adjoindre des développements innovants.

Ce rapport appelle de ma part les observations suivantes.

Tout d'abord, s'agissant du renforcement de la programmation pluriannuelle et du pilotage des finances publiques, je partage l'objectif général de la Cour d'améliorer tant le détail que le suivi de la mise en œuvre des trajectoires prévues par les lois de programmation des finances publiques (LPFP).

Le détail de la programmation des dépenses publiques, sur un périmètre plus fin que le périmètre des sous-secteurs d'administration publique, constitue une information de premier ordre pour le Parlement, en particulier pour définir et expliquer les choix réalisés en matière de dépense publique et les dynamiques relatives des principaux agrégats qui la composent. À ce titre, prévoir, dans les projets annuels de performance, la trajectoire triennale des dépenses au programme est une option intéressante.

Dans la continuité de ce renforcement et sans préjudice des spécificités propres à chacun des sous-secteurs, je partage votre recommandation d'instaurer un débat sur la dette publique et sa soutenabilité, qui permettrait de mettre en évidence l'impact de long terme des décisions prises en matière de finances publiques, et d'accroître la visibilité de ces enjeux et leur appropriation collective.

Il paraît en outre essentiel de conserver le caractère normatif des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et de permettre à la loi de programmation des finances publiques de donner son plein effet aux dispositions prospectives et de gouvernance.

La création d'une enveloppe globale de dépense publique appelle certaines observations. Cette enveloppe serait déclinée sur le périmètre de

l'État, sur une partie des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale, ainsi que sur un agrégat résiduel composite. Ce dernier agrégat ferait l'objet d'un suivi explicite afin d'éviter tout contournement. Je soutiens cet objectif de suivi de l'agrégat d'ensemble. La définition d'objectifs par sous-ensembles de dépense publique paraît nécessaire pour faciliter la programmation budgétaire. Elle devrait s'attacher à des enveloppes cohérentes en termes de politiques publiques, pilotées par des gestionnaires responsables et bien identifiés qui peuvent donc s'approprier l'objectif, et être associées à une gouvernance adéquate. Dans le respect de ces principes, la priorité doit être donnée à la poursuite du processus d'élaboration d'outils de pilotage entamé dans les années 1990 avec la norme de dépense de l'État et l'objectif de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

La Cour fait le constat de la nécessité et de l'efficacité du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Sa création a eu un effet incontestable et unanimement reconnu d'amélioration de la sincérité des textes financiers. La question de l'élargissement de son mandat mérite donc d'être approfondie. Il convient néanmoins de veiller à la bonne articulation d'un éventuel élargissement avec les prérogatives du Parlement et de la Cour des comptes dans leur mission de contrôle de la politique budgétaire du Gouvernement.

Je soutiens par ailleurs pleinement la nécessité d'une approche exhaustive et harmonisée des finances publiques sur l'ensemble des administrations publiques. D'une part, celle-ci pourrait être favorisée par la structuration du calendrier budgétaire autour de trois temps forts : au printemps pour l'évaluation de l'exécution et de la performance, à l'été pour un cadrage des grands équilibres des textes financiers et des enjeux de soutenabilité par le Parlement à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, et à l'automne lors des examens des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale dont l'articulation serait renforcée. Au printemps, à l'instar de la loi de règlement du budget de l'État, la présentation d'une loi de résultat de la sécurité sociale que la Cour appelle de ses vœux pourrait effectivement permettre d'avoir une vision consolidée de l'exécution des finances publiques de l'année précédente. À court terme, les travaux du printemps de l'évaluation pourraient être renforcés par la mise à disposition précoce des informations relatives à l'exécution des comptes sociaux de l'année passée.

Cette modification doit s'accompagner d'une réflexion globale sur le calendrier des lois financières de l'automne qui pourrait se traduire par un dépôt conjoint en Conseil des ministres du projet de loi de finances

initiale et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Dans ce cadre, un débat commun préalable à l'examen des deux textes pourrait alors être organisé au Parlement. Un tel débat permettrait de donner une cohérence d'ensemble à la répartition des recettes entre administrations publiques et de renforcer la lisibilité des finances publiques.

Je souscris à la proposition de la Cour consistant à organiser un débat unique sur les collectivités territoriales au Parlement lors de l'examen du projet de loi de finances. Alors que les versements au profit des collectivités territoriales sont aujourd'hui dispersés au sein du budget général de l'État, entre plusieurs missions budgétaires (à titre principal, entre la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et la mission « Remboursements et dégrèvements »), mais aussi entre crédits budgétaires, affectations et partage de fiscalité, et prélèvements sur recettes, il est indispensable, pour assurer l'information et le contrôle du Parlement, d'avoir une vision plus complète des ressources et des dépenses des collectivités territoriales.

En outre, l'objectif d'évolution du périmètre des lois de financement de la sécurité sociale, pour y intégrer les régimes complémentaires obligatoires et le régime d'assurance chômage me paraît nécessaire, mais doit être réalisé en concertation avec les partenaires sociaux.

En effet, comme la Cour le souligne, le champ actuel des LFSS, restreint aux régimes obligatoires de base et organismes concourant à leur financement, ne permet pas aux administrations et au Parlement d'examiner des pans importants des dépenses sociales régularisées par la puissance publique, dont le poids financier est significatif et parfois en croissance. Étendre le pilotage financier prévu en LFSS à ces dépenses serait de nature à assurer une meilleure maîtrise des finances sociales, à partir d'outils adéquats. Cette extension permettrait également de rapprocher le champ des LFSS et celui des administrations de sécurité sociale (ASSO), et garantirait une plus grande cohérence entre le programme de stabilité et les lois financières.

Dans une logique similaire, il pourrait également être envisagé – à champ constitutionnel constant – de renforcer l'information du Parlement sur la situation financière des hôpitaux publics et sur les impacts des mesures prises en loi de financement de la sécurité sociale.

Ces préconisations rejoignent la nécessité mise en évidence par la Cour, et à laquelle je souscris entièrement, de renforcer la portée des principes budgétaires, en particulier des principes d'unité et d'universalité.

Comme le note la Cour, les débudgétisations, notamment via l'affectation de taxes à des tiers autres que la sécurité sociale et les collectivités territoriales, constituent des dérogations lourdes à ces principes, qui conduisent à priver le Gouvernement et le Parlement de la capacité de pilotage et de contrôle de certaines ressources. L'universalité budgétaire est une condition essentielle de l'efficacité de l'action publique et un élément essentiel de transparence démocratique. Il me paraît souhaitable, à cet égard, de réexaminer, et le cas échéant, de supprimer les dispositifs dérogeant aux principes d'universalité et d'unité.

Le renforcement du principe d'universalité pourrait prendre la forme d'un encadrement plus strict des possibilités d'affectation des recettes fiscales et non fiscales à des tiers. Il devrait également passer par la rationalisation du périmètre des prélèvements sur recettes, qui ont en réalité le caractère de dépenses. Il convient néanmoins de souligner les importants progrès réalisés depuis 2017 en la matière, avec, par exemple, la suppression des comptes d'affectation « Transition énergétique », « Services nationaux conventionnés de voyageurs », « Aide à l'acquisition de véhicules propres » et la rebudgétisation de la taxe générale sur les activités polluantes.

Par ailleurs, je souscris à la proposition de recentrer les moyens des politiques publiques au sein des missions élargies : réviser le périmètre de la mission budgétaire, en y intégrant les crédits budgétaires mais également les prélèvements sur recettes, les affectations de taxes et les dépenses fiscales, comme le propose la Cour, constituerait une avancée quant à la lisibilité du financement des politiques publiques. En effet, le constat d'un éparpillement des modes de financement d'une même politique publique, nuisible à la vision d'ensemble, n'est pas contestable. La portée de la mission élargie, a priori informative compte tenu des différences de capacité de pilotage des uns et des autres, devrait néanmoins être clarifiée.

De plus, je partage l'ambition de la Cour de renforcer l'efficacité de l'action publique et la responsabilisation des gestionnaires, dans le respect des principes budgétaires. La mise en œuvre de revues de dépenses intégrées au cycle budgétaire, s'appuyant sur les méthodes de l'évaluation et incluant les dépenses fiscales, irait dans le sens de l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique.

Afin de renforcer la dimension pluriannuelle de l'analyse de l'exécution et de prendre ainsi du recul par rapport à l'action conduite, l'exposé général des motifs du projet de loi de règlement pourrait dresser le bilan de l'exécution sur trois années. Ce bilan pourrait porter non seulement sur l'exécution budgétaire mais aussi sur l'évolution des

indicateurs de performance. Il serait par ailleurs possible de renforcer la place de la performance en prévoyant un vote explicite du Parlement sur les indicateurs inscrits en projet de loi de finances et en établissant un lien entre l'atteinte des objectifs fixés et les évaluations de politiques publiques.

Depuis 2017, la baisse du taux de mise en réserve, l'avancement du calendrier de la loi de finances rectificative de fin de gestion, l'absence de décret d'avance et de mesure de régulation transverse en cours de gestion ont largement redonné des marges de manœuvre et de la visibilité annuelle aux gestionnaires. Le principe d'une réserve centralisée ou « provision de programmation », préconisé par la Cour, qui peut s'avérer utile pour gérer des chocs exogènes sur la gestion budgétaire, doit être strictement encadré tant en termes de montant que de modalités d'emploi. Il doit également pouvoir s'articuler avec la préservation du principe d'auto-assurance ministérielle et de responsabilisation des gestionnaires, mais aussi avec le principe de spécialité.

Enfin, le constat de la Cour est exact concernant la mobilisation insuffisante des données de comptabilité, malgré les mesures d'ores et déjà prises pour permettre une plus grande visibilité, une meilleure appréhension et une utilisation renforcée de ces données. Ainsi, le calendrier de dépôt du projet de loi de règlement a été substantiellement avancé en 2020 et devrait l'être davantage afin qu'il soit examiné en conseil des ministres concomitamment au programme de stabilité. Par ailleurs, la maquette du compte général de l'État a été entièrement refondue et une présentation des données de comptabilité générale par mission a été mise en œuvre en 2020, permettant d'appréhender les comptes à la maille des politiques publiques en cohérence avec la structuration des débats parlementaires sur la performance. Ces actions ont en partie été intégrées dans le cadre d'un plan d'action partagé avec la Cour signé en juillet 2019.