



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

Audition devant la commission des finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale
Mercredi 18 novembre – 9h

Allocution de Pierre Moscovici,
Premier président de la Cour des comptes

Monsieur le président,
Monsieur le rapporteur général,
Mesdames et messieurs les députés,

Bonjour et merci beaucoup de m'avoir invité à vous présenter le rapport public thématique de la Cour sur le cadre organique et la gouvernance des finances publiques. Étant donné les mesures en vigueur, le format de l'audition d'aujourd'hui est adapté, mais c'est toujours avec grand plaisir que je retrouve votre commission. J'ai d'ailleurs eu l'occasion de vous voir récemment pour vous présenter l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le quatrième projet de loi de finances rectificative.

Le rapport de la Cour que je vous présente aujourd'hui est le fruit d'un long et important travail, qui a mobilisé une équipe nombreuse au sein d'une formation interchambres. C'est un rapport qui compte beaucoup pour nous et que nous avons à cœur, depuis le début, de partager avec vous. Vous êtes bien sûr, en particulier sur ces sujets, nos interlocuteurs privilégiés.

Plusieurs membres de la Cour sont présents à mes côtés : Christian Charpy, le président de la première chambre, Cécile Fontaine, la rapporteure générale de ce travail, ainsi que deux rapporteurs, Nicolas Carnot et Cyprien Canivenc. Je salue également nos membres présents en ligne : Michèle Pappalardo, la rapporteure générale de la Cour, Emmanuel Belluteau, Lionel Vareille, Vianney Bourquard, Livia Saurin et Thierry Clappier, qui ont tous contribué au rapport, ainsi que Jean-Pierre Laboureux, le contre-rapporteur. J'en profite pour les remercier chaleureusement pour la qualité du travail fourni.

Ce rapport public thématique intervient, vous le savez, près de vingt ans après l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, votée en 2001.



UN CONTEXTE PROPICE

2011	Publication d'un rapport de la Cour à l'occasion des dix ans de la LOLF (<i>La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives</i> , rapport public thématique, novembre 2011).
2018	Programmation d'un rapport sur les 20 ans de la LOLF dans la programmation triennale de la Cour, pour 2021
Janvier 2019	Reconstitution de la mission d'information sur la LOLF (MILOLF) de la commission des finances de l'Assemblée nationale
Septembre 2019	Publication du rapport de la MILOLF, assorti de 45 propositions (Eric Woerth, Laurent Saint-Martin, <i>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</i> , commission des finances de l'Assemblée nationale, rapport n° 2210, XVe législature, 11 septembre 2019)
Mars 2020	Crise sanitaire et économique

18 novembre 2020

Cour des comptes - RPT Finances publiques

2

La Cour a eu plusieurs fois l'occasion de s'exprimer sur le bilan de ce texte. Elle l'a notamment fait en 2011, dans un rapport public dédié aux dix ans de la LOLF, mais elle le fait très régulièrement, notamment dans les travaux sur le budget de l'Etat, particulièrement en 2018 et 2019, dans le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques ou dans d'autres rapports thématiques.

Nous avons pour projet initial de publier en 2021 un rapport portant sur les 20 ans de la LOLF.

Votre commission, de son côté, a décidé l'an dernier de reconstituer la mission d'information sur la LOLF, la MILOLF, qui a réalisé un important et remarquable travail sur le sujet en septembre dernier accompagné de 45 propositions. La Cour en a bien sûr pris connaissance avec le plus grand intérêt, tout comme de votre projet de préparer une proposition de loi organique. Elle a souhaité avancer et élargir ses travaux sur la LOLF pour soutenir cet élan et contribuer à son niveau au renforcement du cadre de gouvernance des finances publiques dans leur ensemble.

La crise actuelle, qui est sans précédent par son ampleur, nous a conduit à faire à nouveau évoluer nos travaux. En effet, nous savons désormais qu'elle laissera sur nos finances publiques une empreinte durable et il faut bien sûr en tenir compte. Nous avons donc décidé, comme nous le faisons au demeurant pour l'ensemble de nos travaux, d'intégrer les conséquences de la crise à nos réflexions en cours afin de publier un rapport thématique qui prenne en compte le nouveau paysage des finances publiques.

Car ce nouveau paysage, fortement et durablement dégradé, très éloigné de tout ce que nous avons connu ou prévu, ne rend pas obsolète la réflexion sur l'évolution du cadre organique et de la gouvernance des finances publiques.



UN CADRE DE GOUVERNANCE DONT LA CRISE ACTUELLE A MIS EN LUMIÈRE LES LIMITES

- Une situation de déficit depuis 40 ans
- Un niveau de déficit public prévu pour 2020 jamais atteint

Solde public en valeur et sa tendance depuis 1950



Source : Cour des comptes

18 novembre 2022

Cour des comptes - RPT Finances publiques

3

Bien au contraire, il souligne son actualité et sa nécessité, puisque la crise met en évidence les limites du cadre en vigueur et renforce la nécessité à la fois d'ancrer la soutenabilité de la dette publique et d'améliorer l'efficacité des politiques publiques. Comme nous avons eu l'occasion de le souligner déjà dans notre rapport de juin dernier et comme j'ai pu le rappeler en tant que président du Haut Conseil, **une trajectoire de redressement structurel des finances publiques devra être élaborée et engagée à travers une nouvelle loi de programmation des finances publiques dès que les conditions économiques le permettront**. Nous sommes convaincus que cette trajectoire doit s'inscrire dans un cadre rénové.

Pour dresser le bilan de la stratégie pluriannuelle existante et contribuer à dessiner ce futur cadre, notre rapport s'est appuyé sur plusieurs de nos travaux, des enquêtes spécifiques, des auditions et des comparaisons internationales.

Il est organisé en trois parties, que je vous présenterai successivement :

- la première partie porte sur les modalités de pilotage et de programmation des finances publiques, qui doivent permettre d'assurer leur soutenabilité ;
- la deuxième examine l'excessive fragmentation de l'architecture d'ensemble des finances publiques et formule des propositions pour y remédier ;
- enfin, la troisième étudie la structure émiettée du budget de l'Etat et l'efficacité de ses politiques, et propose un nouveau cadre pour revenir à l'esprit initial de la LOLF.

Notre rapport formule au total 16 recommandations pour renforcer le cadre organique et la gouvernance de nos finances publiques, qui s'articulent avec un grand nombre de propositions déjà formulées par la Cour par le passé. Nous avons choisi de ne proposer que des orientations qui pouvaient être mises en œuvre sans modification constitutionnelle. C'est un choix important que nous assumons pleinement, car réformer le texte suprême, nous le savons, prend du temps et consomme beaucoup d'énergie, alors que la situation actuelle appelle des mesures rapides et opérationnelles. Par ailleurs et à l'exception de sa troisième partie, centrée sur l'État, le rapport porte sur l'ensemble des administrations publiques.

J'en viens donc au contenu lui-même du rapport.

Je vais d'abord aborder la programmation et le pilotage des finances publiques.

Notre rapport souligne en préambule l'intérêt d'une vision pluriannuelle des finances publiques. Je serai bref sur ce point, mais rappelons que la démarche de programmation à moyen terme vise à assurer la cohérence et la soutenabilité de l'action publique dans la durée. Elle est donc indispensable dans une situation comme celle que nous traversons actuellement, où le creusement massif du déficit et de la dette impose un redressement graduel mais ferme. Elle est aussi essentielle pour préparer et pour mener des réformes.

Déjà, depuis plus de 10 ans, l'horizon du temps long s'est progressivement imposé en France dans la gouvernance des finances publiques.



UN CADRE DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES CONSIDÉRABLEMENT RENFORCÉ

2001	Adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)
2004	Loi organique sur les finances locales
2005	Loi organique relative aux LFSS
2006	Entrée en vigueur de la LOLF
2008	Entrée dans la Constitution des lois de programmation des finances publiques et de « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques »
2012	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire
2012	Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

18 novembre 2023

Cour des comptes – RPT Finances publiques

5

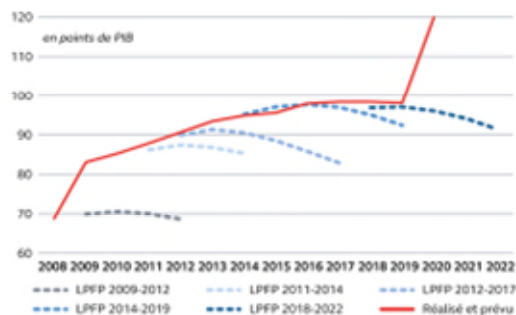
La révision constitutionnelle de 2008 a créé les lois de programmation des finances publiques, au sein de l'article 34 de la Constitution. Ce dernier mentionne désormais l'existence d'« orientations pluriannuelles des finances publiques » qui doivent s'inscrire dans l'« objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». Le contenu de ces lois de programmation a été ensuite précisé par la loi organique relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques, adoptée le 17 décembre 2012, qui a aussi créé le Haut Conseil des finances publiques.

Le cadre de programmation a donc été considérablement renforcé et structuré depuis 2008, mais notre rapport montre aussi que ce cadre, très complet « sur le papier », revêt dans la pratique une portée limitée. Le bilan de dix ans de mise en œuvre de stratégie pluriannuelle est plutôt mitigé, pour ne pas dire décevant. Je m'explique.



CINQ LOIS DE PROGRAMMATION MAIS DES OBJECTIFS RAREMENT ATTEINTS

Dettes publiques : écart entre l'évolution programmée et observée



En 2020, la courbe des réalisations correspond à la prévision affichée dans le quatrième PLFR pour 2020.
Source : Cour des comptes
18 novembre 2022 Cour des comptes - RPT Finances publiques 6

Depuis 2008, cinq lois de programmation des finances publiques ont été votées, mais leur mise en œuvre a été marquée par des dérapages répétés : leurs objectifs ont en effet rarement été atteints, qu'il s'agisse de la variation du déficit structurel ou encore des objectifs de dépenses, de recettes ou de dette publiques. Par exemple, la LPFP 2014-2019 prévoyait que la progression en volume de la dépense publique devait être contenue à moins de 0,3 % sur la période, or elle a atteint près de 1,2 %. Concernant la dette, il est inutile d'insister sur le fait que les objectifs de stabilisation puis de réduction n'ont jamais été respectés. La Cour l'a déjà dit.

Alors, comment expliquer ce décalage entre le cadre juridique existant et sa portée effective ? Nous avons identifié deux faiblesses principales :

La première concerne l'inefficacité des forces de rappel prévues par les textes. La loi organique de 2012 a bien institué un mécanisme de correction, censé être déclenché en cas d'écart à la trajectoire. Mais il contient des flexibilités importantes, qui ne lui ont pas permis de prévenir et de corriger les écarts répétés qui ont été constatés.

Dans les faits, au lieu d'adopter des mesures de correction, le choix a plutôt été de présenter une nouvelle LPFP se contentant de décaler la trajectoire de retour à l'équilibre. C'est d'ailleurs ce qui a été fait en 2014, après que le HCFP a déclenché le mécanisme.

La deuxième faiblesse est l'articulation défailante entre les différents textes financiers. Elle s'explique principalement par des raisons de hiérarchie des normes – les LPFP ne peuvent pas s'imposer aux lois de finances et de financement – mais aussi par des raisons de calendrier – les exercices pluriannuels organisés au printemps et à l'automne étant largement déconnectés. Les programmes de stabilité présentent ainsi presque systématiquement des trajectoires financières distinctes de celles de la LPFP adoptée quelques mois auparavant. La logique voudrait pourtant que la loi de programmation soit l'exercice moteur.

Cette faible portée des mécanismes actuels de pluriannualité entame considérablement la crédibilité des exercices de programmation des finances publiques, mais ce n'est

malheureusement pas son unique inconvénient. Elle affaiblit aussi la pertinence de l'allocation des moyens financiers à des politiques publiques par essence pluriannuelles.

Le renforcement du cadre pluriannuel doit nous permettre d'améliorer notre capacité à faire des choix et à nous y tenir, alors que cette capacité sera plus essentielle que jamais dans les années à venir.

Les comparaisons internationales montrent que ce renforcement est possible et mettent en évidence, chez nos principaux partenaires de la zone euro, quelques éléments clefs du succès. Je vais vous en citer quelques-uns, car ils sont éclairants.

D'abord, dans ces pays, le pilotage des finances publiques bénéficie d'un engagement fort au niveau politique. Aux Pays-Bas par exemple, c'est l'accord de coalition au sein de la formation gouvernementale qui fixe les plafonds pluriannuels de dépense pour la durée de la législature. C'est aussi le cas en Finlande.

Ensuite, les cibles de dépense sont stables et couvrent un large périmètre. Toujours aux Pays-Bas, le pilotage des finances publiques est organisé autour d'un plafond global qui représente environ 85% de la dépense des administrations publiques et qui est divisé en sous-objectifs. Le Danemark s'appuie quant à lui sur une enveloppe pluriannuelle couvrant 75% des dépenses publiques. Même si comparaison n'est pas raison et sans omettre bien sûr les différences qui nous séparent de ces pays, les dépenses publiques sous norme représentent en France à peine plus du tiers du total des dépenses. C'est dire notre marge de progrès.

Dans ces différents pays, il existe enfin des mécanismes de flexibilité qui permettent de respecter les enveloppes définies, même en cas d'imprévu. Concrètement, ce dispositif passe par un système de provisionnement, comme en Suède, ou par redéploiements, comme aux Pays-Bas. En France, deux de nos cinq LPFP avaient prévu des réserves de programmation, mais les sommes en jeu étaient faibles et concentrées sur le seul budget de l'État.

Pour résumer, que nous révèlent ces exemples étrangers ? Qu'élaborer et respecter une trajectoire pluriannuelle crédible en matière de finances publiques est possible à condition de respecter deux prérequis : un engagement politique affirmé et des procédures de qualité.

Notre rapport fait plusieurs recommandations sur le second point.



QUATRE RECOMMANDATIONS POUR MIEUX MAÎTRISER LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES

1. 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;
 - en mettant en place une provision de programmation pour faire face aux aléas
2. Fixer, dans l'article liminaire de chaque loi de finances, les enveloppes et sous enveloppes annuelles et décompter et expliquer les écarts entre les lois financières annuelles et la trajectoire programmée dans les LPFP (« compteur des écarts »)
3. Réaliser des revues de dépenses selon un calendrier défini en loi de programmation
4. Présenter et suivre l'exécution des budgets de l'Etat pluriannuels glissants sur trois ans

18 novembre 2022

Cour des comptes - RPT Finances publiques

7

Il propose tout d'abord de fixer une trajectoire financière soutenable, réaliste et transparente, avec des enveloppes de dépenses et de mesures nouvelles sur les recettes fixées en milliards d'euros, et un budget triennal glissant pour l'État.

Mais il ne faudra pas s'en tenir là. Puisque nous nous sommes inscrits dans le cadre constitutionnel actuel, nous n'avons pas recommandé d'imposer la primauté des LPFP sur les lois financières. Nous proposons dès lors :

- d'abord, d'obliger à la transparence : les écarts entre les lois financières annuelles et la trajectoire arrêtée en loi de programmation doivent être décomptés et expliqués chaque année ;
- de clarifier les modalités de prise en compte des aléas, avec une provision de programmation fixée en LPFP ;
- de réaliser des revues de dépenses pour garantir l'atteinte de la trajectoire, selon un calendrier défini en loi de programmation ;
- enfin, d'établir le budget de l'État sur trois années glissantes, pour qu'il s'articule mieux avec la programmation, comme la MILOLF l'a également proposé.

Parce qu'une bonne trajectoire doit être surveillée, nous formulons aussi deux recommandations en la matière :



DEUX RECOMMANDATIONS POUR RENFORCER LES MÉCANISMES DE SURVEILLANCE

1. Elargir le mandat du Haut Conseil des finances publiques
2. Instaurer un débat annuel sur la dette publique et sa soutenabilité



- élargir le mandat du Haut Conseil des finances publiques, notamment pour lui permettre d'apprécier le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses et d'identifier les risques d'écart à la trajectoire. J'y suis particulièrement attaché, au regard notamment du fonctionnement des autres institutions budgétaires indépendantes en Europe, aux compétences beaucoup plus étendues ;
- deuxième proposition, instaurer un débat annuel sur la dette publique et sur sa soutenabilité, une proposition que nous portons depuis plusieurs années, que nous partageons avec vous, je le sais, et qui nous semble plus que jamais d'actualité.

J'en viens à la deuxième partie du rapport, qui porte sur la nécessité de rétablir la vision globale des finances publiques.

Le cadre dans lequel se déploie la dépense publique est fondamental, car il détermine à la fois les choix de l'action publique, les conditions de vote du Parlement, les modalités de contrôle et la clarté de l'information transmise, notamment aux citoyens.

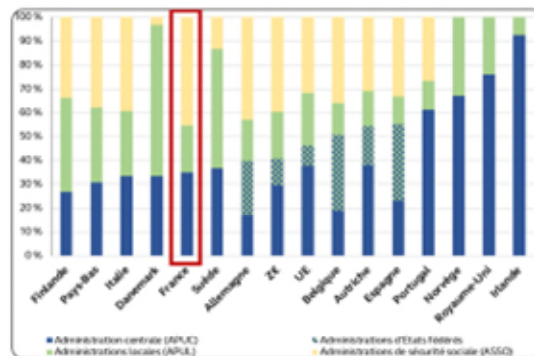
Or, en France, ce cadre est morcelé, fragmenté, car il est à l'image de notre système institutionnel. Cette fragmentation tient à plusieurs éléments.

D'abord et contrairement à beaucoup d'idées reçues, le poids de l'État dans la dépense publique est plus modeste en France qu'à l'étranger.



UN POIDS DE L'ÉTAT DANS LA DÉPENSE PUBLIQUE PLUS MODESTE QU'À L'ÉTRANGER

Répartition des dépenses publiques par catégorie d'administrations publiques



Source: Cour des comptes

18 novembre 2022

Cour des comptes - RPT Finances publiques

10

Il représente ainsi 35 % de notre dépense publique, contre 38 % en moyenne dans l'Union européenne. Au Royaume-Uni, ce poids atteint par exemple près de 80 %.

Ensuite, les recettes publiques sont réparties entre les différents niveaux d'administration publique sans cohérence d'ensemble.



UN ÉPARGILLEMENT CROISSANT DES RECETTES PUBLIQUES ENTRE APU : LE CAS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Composition des recettes du régime général + FSV en 1990 et 2019 (en % des recettes totales)



Source: Cour des comptes

18 novembre 2022

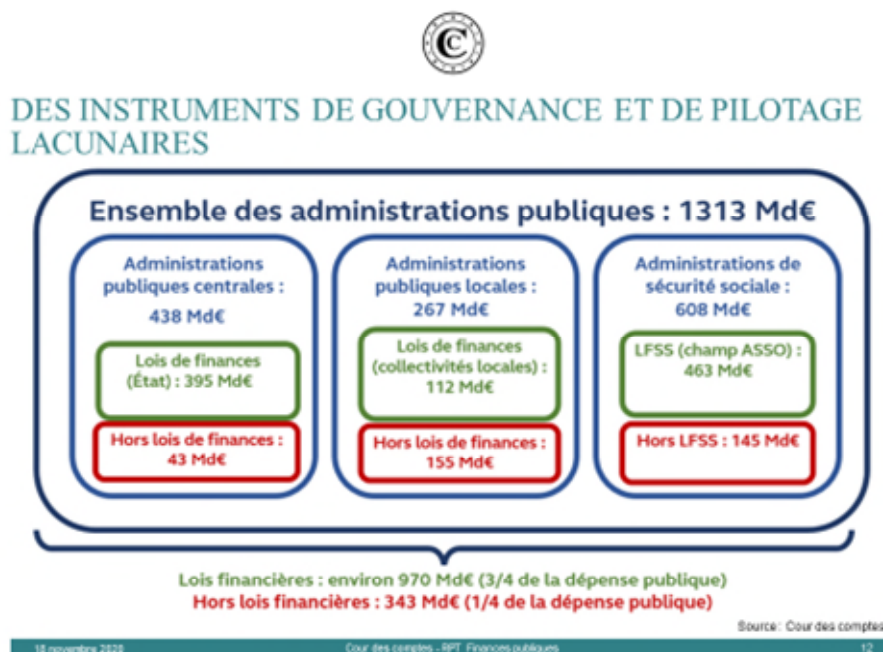
Cour des comptes - RPT Finances publiques

11

Prenons l'exemple de la TICPE : elle est affectée à la fois au budget général de l'État, à un compte d'affectation spéciale, aux régions, aux départements et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. L'affectation de la TVA est encore plus complexe.

Quant à la sécurité sociale, elle n'est aujourd'hui plus financée qu'à 50 % par des cotisations sociales. Il en résulte une réelle confusion, qui nuit à la lisibilité de l'action publique et à la bonne compréhension de l'utilisation qui est faite de nos ressources.

Enfin et dernier élément majeur de fragmentation des finances publiques, la gouvernance d'ensemble et le pilotage global sont insuffisants.



En théorie, la trajectoire des finances publiques devrait, au vu de notre organisation nationale, découler de l'addition des trajectoires financières de tous les secteurs d'administrations publiques ; pourtant, cette méthode ne fonctionne pas, car les textes financiers sont disparates, peu coordonnés, et les lois financières annuelles ne couvrent que les trois quarts de notre dépense publique. Il n'existe par ailleurs pas de mécanisme ou d'instance de coopération entre les différentes catégories d'administrations publiques, comme en Allemagne ou en Espagne. Une conférence nationale des finances publiques avait bien été créée en 2006, mais elle n'a été réunie que trois fois entre sa mise en place et 2010.

Cette fragmentation qui caractérise nos finances publiques n'est pas une simple gêne cosmétique, qui viendrait contrarier notre goût pour les jardins à la française. Elle emporte des inconvénients majeurs, pour les finances publiques comme pour la transparence de l'action publique.

Commençons par le plan financier. Ce cadre institutionnel est en effet si complexe qu'il affecte la capacité à lire et à comprendre les équilibres entre les recettes et les dépenses des administrations publiques. Les soldes de chaque catégorie d'administrations publiques n'ont plus en réalité qu'une signification limitée, alors même qu'ils orientent des choix souvent décisifs.

De plus, la répartition des recettes et les décisions prises depuis plusieurs années en matière de 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 publiques. Cette

situation résulte logiquement de son rôle d'assurance collective, qui est décisif dans la crise que nous traversons, comme il l'a été en 2008.

Il y a donc un risque qu'au sortir de la crise, la majeure partie de l'effort de redressement soit supportée par le budget de l'État. Un partage équitable de l'effort entre les différents niveaux d'administration publique exige de disposer d'une vision globale des finances publiques.

Le deuxième inconvénient que présente la fragmentation des finances publiques a trait, je l'ai dit, à la transparence de l'action publique, et il est majeur. Le consentement à l'impôt exige en effet l'adhésion aux dépenses qu'il autorise, ce qui suppose que le budget soit lisible et qu'il soit possible de comprendre à quoi vont servir les recettes publiques. Pour pouvoir redresser nos finances publiques dans les prochaines années en faisant les bons choix, nous devons disposer d'une information globale, fiable et compréhensible par toutes et tous.

Pour y parvenir, notre rapport formule là aussi plusieurs recommandations, conçues, comme je l'ai dit, pour pouvoir être mises en œuvre sans toucher à notre Constitution.



SIX RECOMMANDATIONS POUR RENFORCER LE PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES (1/2)

1. Créer une instance pérenne de concertation pour la maîtrise des finances publiques, regroupant État, administrations de sécurité sociale et collectivités territoriales
2. Fixer en LPFP les règles de partage des impôts, de compensation et de garantie de ressources entre APU
3. Transformer la LFSS en une loi de la protection sociale obligatoire élargie aux régimes de retraite complémentaire obligatoire et à l'assurance chômage
4. Distinguer une « loi de résultat » de la sécurité sociale présentée au printemps
5. Avant l'examen des PLF et PLFSS, organiser au Parlement une discussion générale sur les recettes publiques, leur partage et les conditions de l'équilibre financier de l'Etat et de la sécurité sociale
6. Rassembler dans une nouvelle mission budgétaire l'ensemble des concours de toute nature de l'État aux collectivités territoriales et faire de l'examen de cette mission le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement

18 novembre 2022

Cour des comptes - RPT Finances publiques

13

- Pour associer la sécurité sociale et les collectivités locales à l'objectif de soutenabilité des finances publiques du pays, nous proposons d'abord de mettre en place une instance de concertation pérenne et de fixer en LPFP les règles de partage des impôts et de garanties de ressources entre administrations.
- Nous suggérons aussi d'instaurer dans chaque assemblée une discussion générale, préalable à l'examen des PLF et PLFSS, sur les recettes publiques, leur partage et les conditions de l'équilibre des finances de l'État et de la sécurité sociale.
- Nous recommandons enfin d'étendre et de clarifier les lois financières, notamment pour la LFSS qui devrait être élargie aux régimes de retraite complémentaire obligatoire et à l'assurance chômage.
- Il faudrait aussi, selon nous, créer pour ce secteur une « loi de résultat » de la sécurité sociale, présentée au printemps comme la loi de règlement du budget de l'État, qui pourrait être examinée dans le cadre de votre nouveau printemps de l'évaluation.

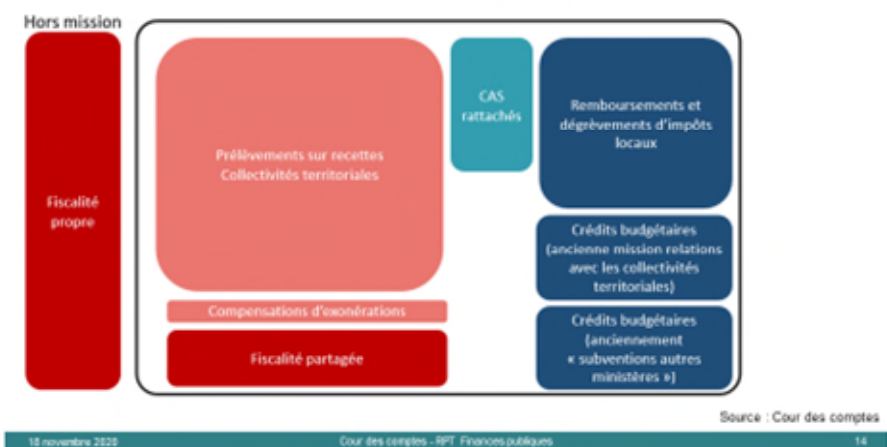
Ce dernier constitue un grand progrès et je comprends votre souhait de le pérenniser.
La Cour sera toujours disponible pour y participer.

S'agissant des collectivités locales, l'option d'une loi de financement des collectivités, défendue par la Cour par le passé, n'a pas été retenue ici car elle aurait nécessité de réviser la Constitution.



SIX RECOMMANDATIONS POUR RENFORCER LE PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES (2/2)

Architecture d'une nouvelle mission « Relations avec les collectivités locales »



Nous proposons plutôt la création d'une nouvelle mission budgétaire qui rassemblerait l'ensemble des concours versés par l'État aux collectivités territoriales – crédits budgétaires, prélèvements sur recettes, remboursements et dégrèvements d'impôts locaux – chacun d'entre eux pouvant conserver la forme qu'il prend aujourd'hui. L'examen de cette mission deviendrait le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement.

J'en arrive maintenant à la troisième partie du rapport, qui se concentre sur le cadre budgétaire de l'État.

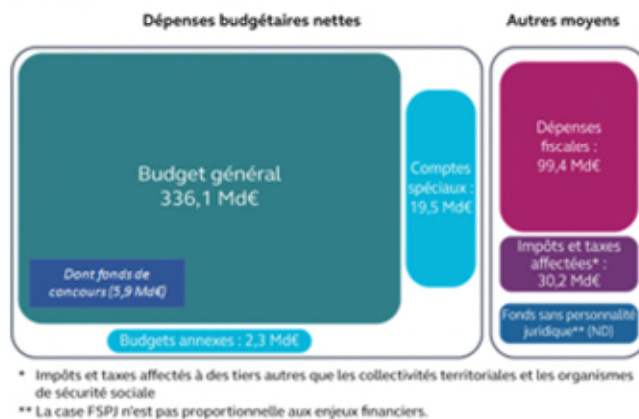
Il ne s'agit pas ici de braquer le projecteur sur un secteur d'administration qui serait plus « fautif » que les autres, mais simplement de s'intéresser de près au dispositif mis en place par la LOLF, un texte consacré avant tout à l'État. Nous formulons sur ce sujet un certain nombre de constats.

Le premier, c'est l'émiettement croissant du budget de l'État, qui est tout aussi préoccupant que la fragmentation des finances publiques.



UN ÉMIETTEMENT CROISSANT DU BUDGET DE L'ÉTAT

- Une difficulté à disposer d'une vision consolidée des moyens alloués à chaque politique publique



* 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.

18 novembre 2022

Cour des comptes - RPT Finances publiques

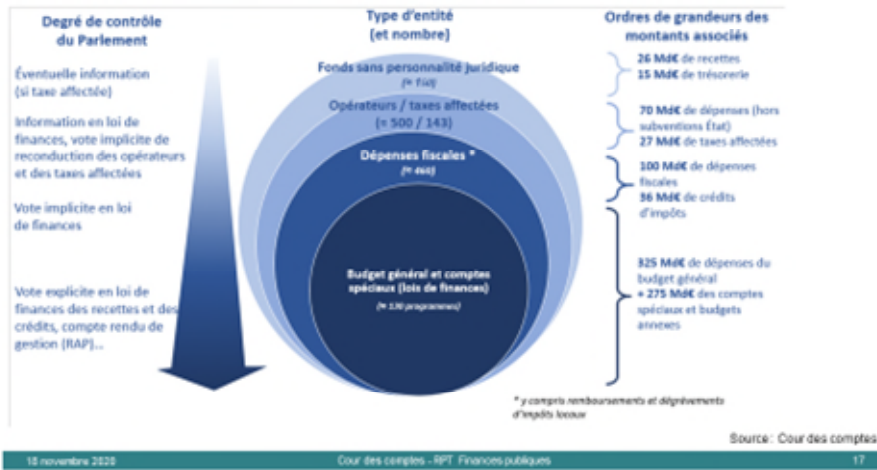
16

En effet, à l'extérieur comme à l'intérieur de ce budget, les dispositifs dérogatoires subsistent malgré la LOLF et se multiplient même. Il s'agit ici des dépenses fiscales, des impôts et taxes affectées, des fonds sans personnalité juridique, des comptes spéciaux ou encore des budgets annexes. Tous portent atteinte aux principes budgétaires fondamentaux que sont l'unité et l'universalité. Je sais d'ailleurs que la MILOLF partageait nos constats, comme beaucoup d'autres, et avait formulé sur ce point de nombreuses recommandations.

Or, et c'est le deuxième constat, malgré le dynamisme de ces dispositifs dérogatoires, l'autorisation parlementaire reste quant à elle concentrée sur les dépenses du budget général.



UN AFFAIBLISSEMENT DE LA PORTÉE DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE



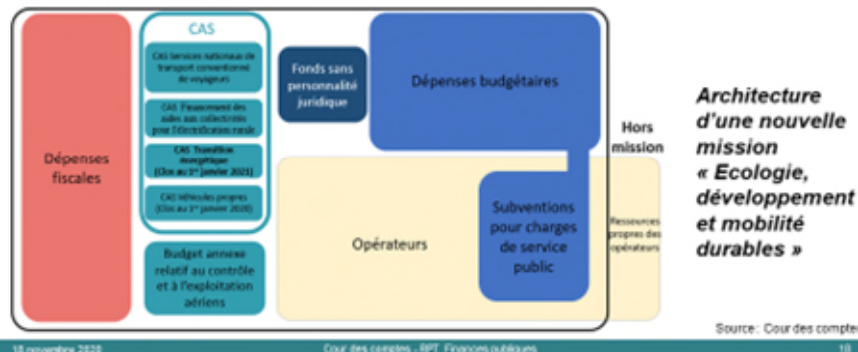
On retrouve ici notre double inconvénient : budgétaire, puisque beaucoup de ces dispositifs de financement échappent aux règles de contrôle et de pilotage en place, et de transparence, puisque c'est le pouvoir du législateur qui est ici affaibli. Les sommes en jeu sont pourtant très significatives, quand on pense par exemple aux dépenses fiscales, aux taxes affectées aux opérateurs ou aux programmes d'investissement d'avenir, qui ont majoritairement recouru à ce type de financement.

Pour rétablir l'unité et l'universalité budgétaires, nous proposons de compléter les missions budgétaires actuelles, en élargissant l'information qu'elles fournissent.



DEUX RECOMMANDATIONS POUR RÉTABLIR L'UNITÉ ET L'UNIVERSALITÉ DU BUDGET

1. Compléter le périmètre des missions et programmes budgétaires de l'ensemble des moyens concourant au financement de l'action publique et réexaminer tous les dispositifs dérogatoires sur trois à cinq ans
2. 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 de droit commun



Y figureraient désormais non seulement les crédits budgétaires mais également les dépenses fiscales, les prélèvements sur recettes, les taxes affectées, et plus largement l'ensemble des moyens déployés par l'État pour financer ou soutenir une politique publique. La pertinence de l'ensemble des dérogations au droit commun budgétaire devrait être examinée de façon systématique au cours d'une période de transition de trois à cinq ans avant l'entrée en vigueur définitive du nouveau dispositif. Les comptes spéciaux et budgets annexes devraient dans ce cadre faire l'objet d'une attention particulière.

Le rapport s'intéresse enfin à l'ambition initiale de la LOLF, qui visait à favoriser l'efficacité de la dépense publique. Or, la recherche de l'efficacité reste beaucoup trop marginale par rapport à la préoccupation du maintien ou de l'augmentation des enveloppes budgétaires.

Je n'arrive pas à me résoudre à l'idée que nous serions le seul pays européen où la recherche de la meilleure politique au meilleur prix serait considérée comme péjorative. Quand ils font des achats, les Français recherchent chaque jour le meilleur rapport qualité-prix.

Pourquoi ne feraient-ils pas la même chose en tant que contribuables, citoyens, ou usagers du service public ? J'en suis persuadé, et c'est la conviction de la Cour, les bouleversements que nous traversons nous imposent plus que jamais de nous concentrer sur la qualité et l'efficacité de la dépense publique au moindre coût, pour que nous soyons capables de faire face aux conséquences de la crise sur notre économie et de financer les nouvelles priorités que nous nous donnons collectivement.



DEUX RECOMMANDATIONS POUR RENDRE LA DÉPENSE PUBLIQUE PLUS EFFICACIE

1. Pour renforcer l'évaluation à moyen terme des politiques publiques, accompagner les lois de règlement d'un bilan de l'exécution sur trois ans
2. Mieux responsabiliser les gestionnaires, notamment en réduisant la mise en réserve transversale de crédits et en majorant la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

Pour cela, nous proposons :

- tout d'abord, d'appliquer la démarche de performance à l'ensemble des moyens des politiques publiques, et non plus aux seuls crédits budgétaires ;

- ensuite, de conforter la vision pluriannuelle du budget, pour renforcer l'évaluation à moyen terme des politiques publiques, en accompagnant les lois de règlement d'un bilan de l'exécution sur trois ans ;
- enfin, de clarifier et de renforcer la responsabilité des gestionnaires publics pour qu'ils disposent des leviers nécessaires à leur mission, notamment en réduisant les mises en réserve générales de crédits.

Monsieur le président, Monsieur le rapporteur général,
Mesdames et messieurs les députés,

Si je devais résumer mon propos, je retiendrais deux principaux messages :

- **Premier message : le contexte actuel de crise nous invite à définir une nouvelle stratégie de finances publiques.** Cette stratégie exigera un cadre organique et une gouvernance rénovés. C'est à ce prix que le pays pourra atteindre des objectifs difficiles de redressement des finances publiques, tout en préservant au mieux les politiques publiques auxquelles les Français sont attachés et sans renoncer à de nouvelles ambitions.
- **Deuxième message : nous n'appelons pas au Grand Soir mais au pragmatisme.** De la même façon que la crise de 2008 avait conduit, sous l'influence du cadre européen, à l'adoption de la loi organique de 2012, cette crise doit nous aider à franchir une nouvelle étape dans la construction de notre cadre de gouvernance. Les politiques publiques de demain appellent à davantage de projection dans le temps long, davantage de coordination et davantage de transparence.

Sans ces éléments, nous ne pourrions pas relever des défis comme celui de la transition écologique ou du vieillissement de la population.

Il va de soi que notre rapport ne rétablira pas à lui seul nos finances publiques. Mais il fournit, et c'est pourquoi, je le redis, il est à mes yeux très important, plusieurs clés de lecture de la situation actuelle ainsi qu'un certain nombre de pistes concrètes pour rénover notre cadre de gouvernance financière. Nous espérons qu'elles vous seront utiles, ainsi qu'au Gouvernement. Nous sommes évidemment prêts à travailler avec vous sur les suites à lui donner.

Je vous remercie de votre attention et me tiens désormais à votre disposition, avec les membres de la Cour qui m'entourent, pour répondre à vos questions.