

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

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

Rapport public thématique

Synthèse

Novembre 2020

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Renforcer la programmation pluriannuelle et le pilotage des finances publiques.....	7
2 Rétablir la vision globale de finances publiques fragmentées	11
3 Assurer l'unité, l'universalité et l'efficacité du budget de l'État.....	15
Recommandations	19

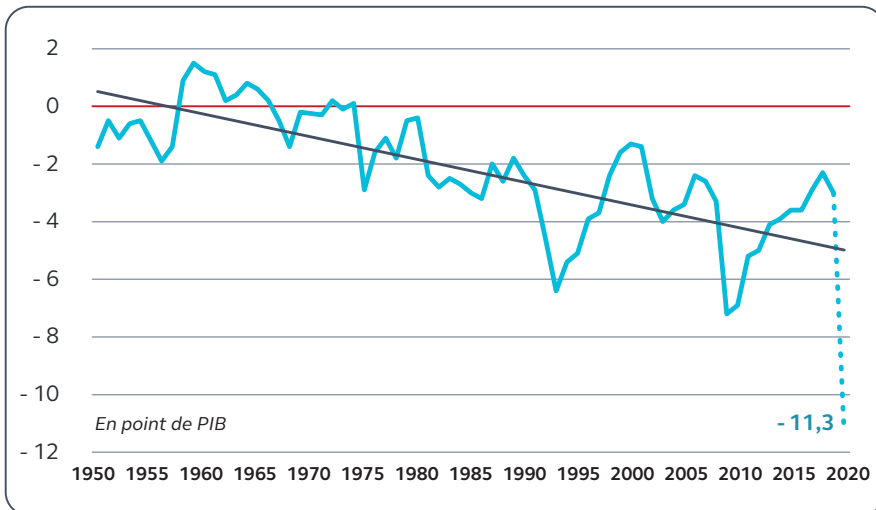
Introduction

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.

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 pour 2020

Note : la droite foncée représente la tendance du solde public depuis 1950 (régression linéaire).

¹ Quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

Introduction

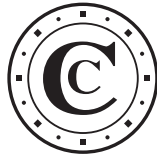
Face à cette nouvelle crise, inédite par sa soudaineté et son intensité et dont les conséquences sur les finances publiques seront massives et durables, la Cour s'est attachée à analyser les apports ainsi que les limites des lois organiques financières et à formuler, **dans la continuité des propositions 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 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 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.



1 Renforcer la programmation pluriannuelle et le pilotage des finances publiques

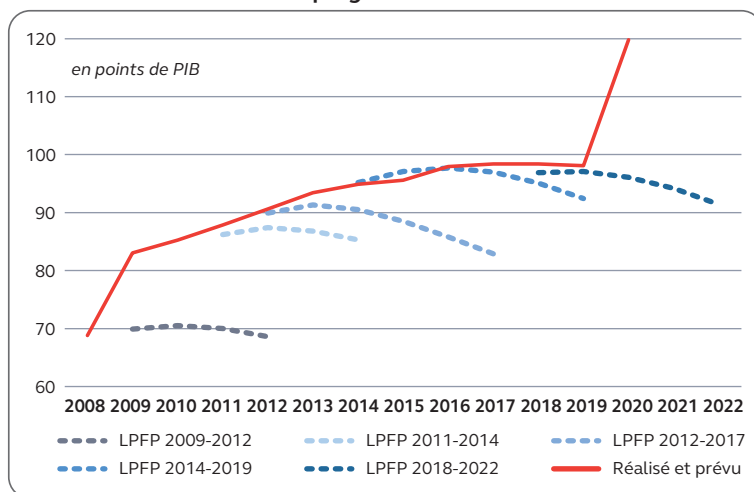
L'affirmation du temps long comme horizon indispensable à la conduite des politiques publiques et à la bonne gouvernance des finances publiques n'est pas nouvelle. Elle s'est traduite en 2008 par l'instauration des lois de programmation des finances publiques en vue d'assurer l'équilibre des comptes 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

Renforcer la programmation pluriannuelle et le pilotage des finances publiques

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.

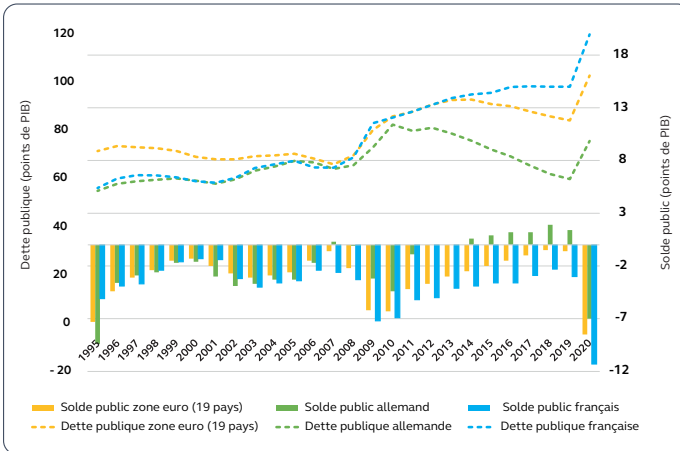
L'articulation défailante entre les textes financiers a limité l'effectivité du dispositif. Les lois de programmation ne s'imposent pas aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale annuelles, et les exercices pluriannuels qui sont organisés au printemps (avec le programme de stabilité) 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.

Renforcer la programmation pluriannuelle et le pilotage des finances publiques

Trajectoire de déficit et de dette publics en France, en Allemagne et en zone euro (en points de PIB)



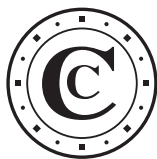
Source : Cour des comptes, à partir de données Eurostat, de prévision de la Commission européenne (printemps 2020) et du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020

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 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

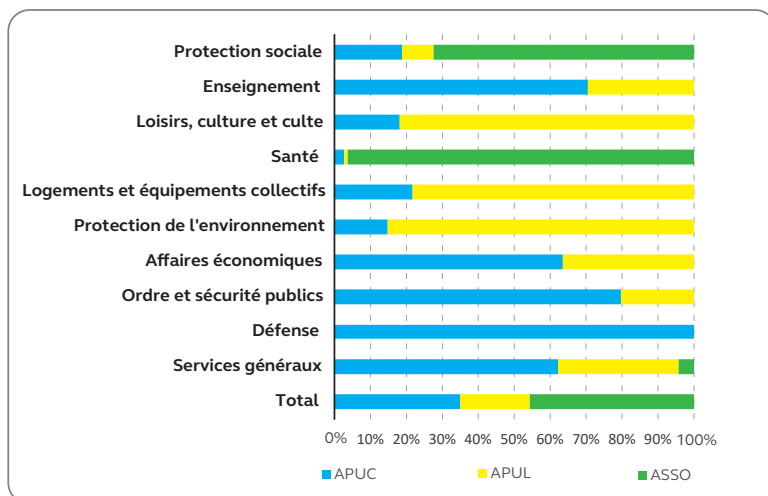
La lisibilité des choix publics exige de pallier la fragmentation des moyens des politiques publiques en mettant en place de façon plus déterminée des dispositifs garantissant une vision globale de l'action des différentes administrations publiques.

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.

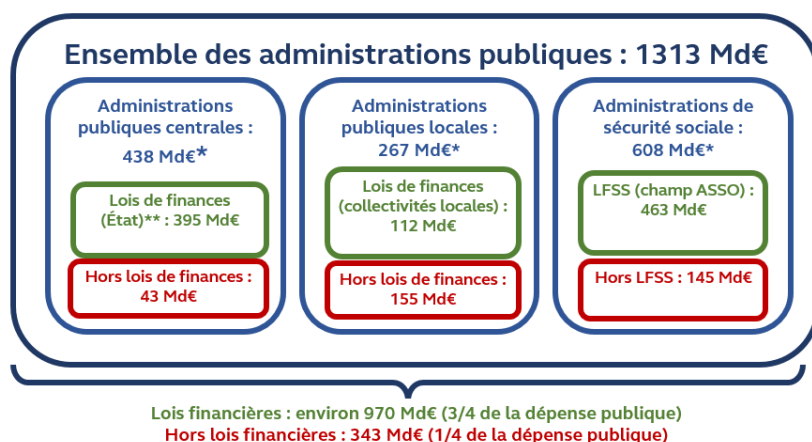
Part de chaque catégorie d'administrations publiques dans les grandes fonctions de la dépense publique



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

Rétablir la vision globale de finances publiques fragmentées

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.

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

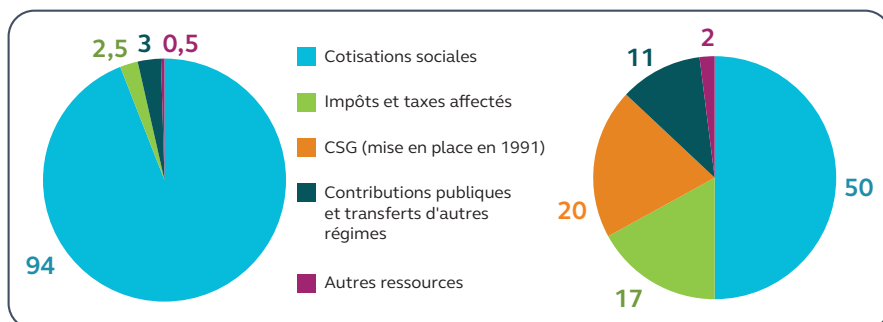
- **de créer une instance pérenne de concertation**, constituée de représentants de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales, pour associer toutes les administrations publiques à l'objectif de soutenabilité des finances publiques du pays et fixer les règles de partage des impôts 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 ;

Rétablir la vision globale de finances publiques fragmentées

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



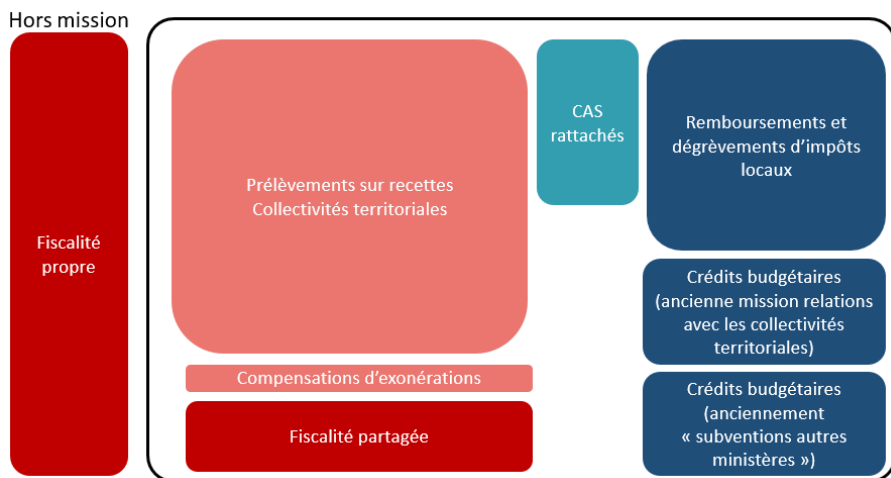
Source : Cour des comptes à partir du rapport CCSS de septembre 2020 et de juillet 1992

- **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 ;

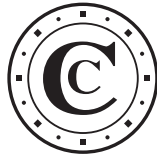
- de regrouper **l'ensemble des sujets relatifs au financement des collectivités territoriales au sein d'une nouvelle mission budgétaire Relations avec les collectivités territoriales** qui serait composée de programmes correspondant aux différents types de moyens dont elles bénéficient, et dont l'examen deviendrait le cadre de discussion des finances locales devant le Parlement.

Rétablir la vision globale de finances publiques fragmentées

Simulation d'une nouvelle mission « relations avec les collectivités territoriales »



Source : Cour des comptes



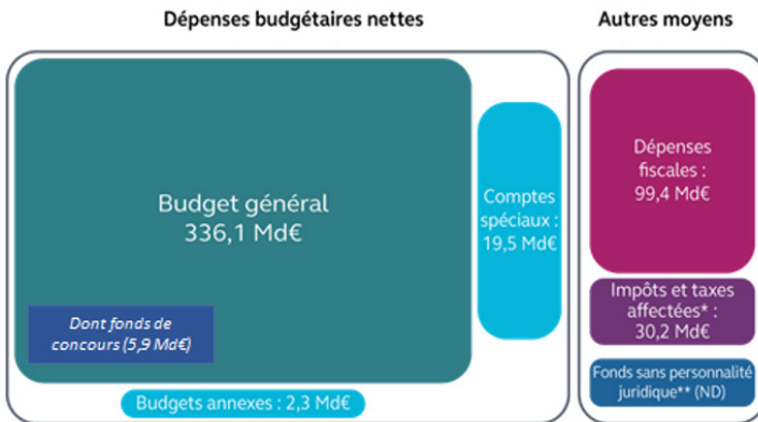
3 Assurer l'unité, l'universalité et l'efficacité du budget de l'État

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'efficacité.

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.

L'émiettement 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.

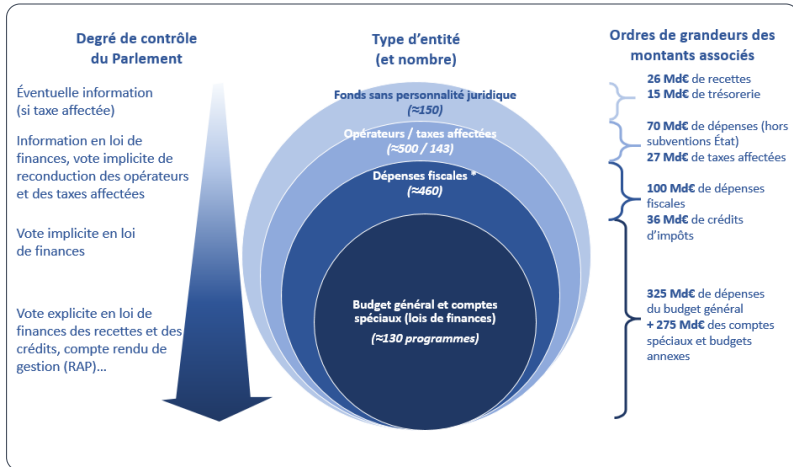
Source : Cour des comptes

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.

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

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.

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

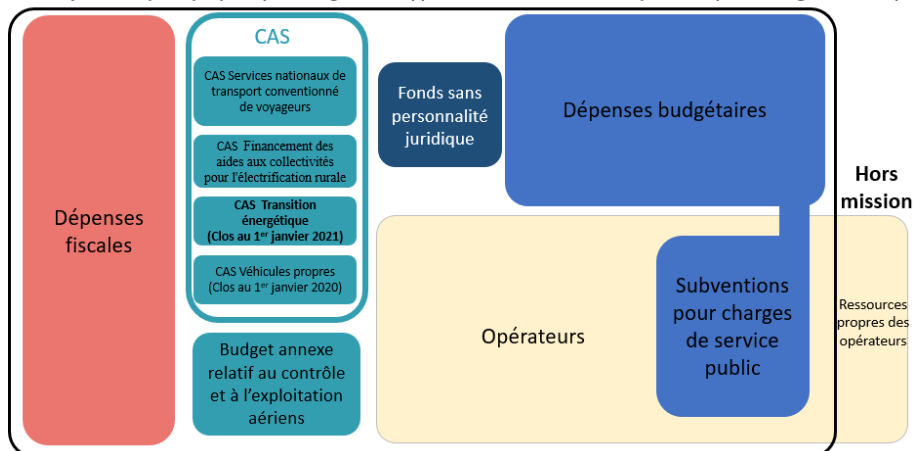
affectées, comptes spéciaux, fonds sans personnalité juridique, ou tout autre financement dérogatoire du droit commun) ;

- de conduire une revue systématique et exhaustive des dispositifs de financement dérogatoires afin d'évaluer leur efficacité et leur nécessité.

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

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

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

La recherche de l'efficacité 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).

Recommandations

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, 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).

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

Recommandations

complémentaire obligatoires et à l'assurance chômage (modification de la LOLFSS, recommandation réitérée).

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 réitérée).

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).

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 réitérée).

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).