Cour des comptes

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

Juin 2023

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

Réponses reçues à la date de la publication (29 juin 2023)

Réponse conjointe du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministre délégué chargé des comptes publics 4

RÉPONSE CONJOINTE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DES COMPTES PUBLICS

Comme chaque année, ce rapport propose une présentation pédagogique et nuancée des enjeux de finances publiques de notre pays, particulièrement utile à nos concitoyens et aux parlementaires.

Nous partageons de nombreux constats formulés dans le rapport.

Pour commencer, la Cour des comptes rappelle à juste titre que, dans un contexte de nécessaire maîtrise de la dépense publique, l'absence de loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2023-2027 est problématique. En effet, le Gouvernement s'est engagé à faire adopter cette loi avant la fin de l'année et la Première ministre a confirmé, lors des Assises des finances publiques le 19 juin dernier, que l'examen du projet de loi reprendrait en septembre.

Ensuite, la Cour rappelle une nouvelle fois qu'un choc d'inflation importée constitue un appauvrissement de la Nation, qui est donc défavorable à terme pour les finances publiques, et qui est un apport particulièrement utile au débat public, quand certains continuent de croire et d'exprimer le contraire.

Enfin, le Gouvernement a déployé cette année deux réformes essentielles, pour le redressement des finances publiques et pour l'activité, qui méritent d'être valorisées à leur juste niveau, il s'agit de la réforme des retraites et de la réforme de l'assurance chômage.

La Cour relève à juste titre que ces réformes contribuent à l'amélioration des finances publiques à moyen terme. Toutefois, le seul chiffre repris dans le rapport, 3,5 Md€ d'économies nettes en dépenses sur l'ensemble des régimes de retraite à horizon 2027, n'est pas représentatif des gains totaux attendus.

La réforme des retraites est vertueuse à plus d'un titre. Les mesures d'âge et de durée accroissent la population active et améliorent te solde public, via le maintien des séniors en emploi et le décalage dans le temps du versement des pensions de retraite. Elles génèrent ainsi non seulement des économies immédiates sur les régimes de retraite mais aussi de l'activité, donc des recettes supplémentaires pour l'ensemble des administrations publiques. Pour ne citer qu'un chiffre de source extérieure au Gouvernement, la Commission européenne estime les gains à 13,7 Md€ sur le solde des régimes de retraites à horizon 2030.

Au-delà de ces points de partage, nous tenons à répondre sur deux aspects sur lesquels la Cour se montre dubitative si ce n'est critique, à savoir, le caractère jugé optimiste des prévisions macroéconomiques sur 2023-2027 et le niveau inédit de l'effort en dépenses à fournir pour tenir la trajectoire du programme de stabilité.

Alors que dans le scénario du programme de stabilité, l'écart de production estimé en 2022 est négatif, la Cour affirme que « certains signaux plaident néanmoins pour un écart de production plutôt proche de zéro ». Or, le taux d'épargne des ménages, supérieur de plus de 2 points à son niveau d'avant-crise, témoigne d'une capacité de rattrapage importante.

Ainsi, une simple normalisation des comportements d'épargne, sans même consommation de l'épargne accumulée, soutiendrait fortement l'activité. De même, la production dans certaines branches industrielles comme les matériels de transport reste largement en-deçà de son niveau d'avant-crise du fait de contraintes d'offre, alors que, par exemple, Airbus dispose de carnets de commandes pleins pour plusieurs années. Ce diagnostic est d'ailleurs partagé par la majorité des organisations internationales, comme le mentionne la Cour : l'OCDE (- 1,3 point) et par le Fonds monétaire international (FMI) (- 0,7 point) font aussi le diagnostic d'un écart sensiblement négatif.

Concernant la prévision de croissance potentielle du programme de stabilité, la Cour note qu'elle « apparaît optimiste », avant de la comparer aux estimations de la Commission européenne et du Haut Conseil des Finances Publiques. Pour une présentation équilibrée, il doit être rappelé qu'elle est proche de celle récemment estimée par le FMI (+ 1,3 % par an en moyenne sur 2024-2027 dans les prévisions de printemps 2023) ou de celle prévue à l'automne par l'Observatoire français des conjonctures économiques.

La Cour relève par ailleurs que l'ajustement structurel programmé entre 2023 et 2027 reposerait pour sa plus grande partie sur une « maîtrise inédite de la dépense ». Le taux de croissance en volume moyen de la dépense primaire, hors mesure de relance et de soutien, serait de + 0,4 % sur 2023-2027, soit un écart cumulé de 60 Md€ sur cinq ans par rapport à une progression de + 1,2 %, telle que constatée sur le quinquennat précédent. Cet objectif est certes ambitieux. Mais trois éléments contribueront à sa tenue.

Tout d'abord, le retrait des dépenses liées aux mesures de soutien pour faire face à l'inflation, qui s'élèvent à 30 Md€ en 2022 et 29 Md€ en 2023 ; nous avons annoncé lors des Assises des finances publiques que le bouclier tarifaire sur le gaz, qui n'a plus lieu d'être, prendrait fin dès ce mois-ci. Le bouclier sur l'électricité se terminera quant à lui à la fin de l'année 2024.

De plus, les mesures structurelles mises en œuvre sur l'assurance chômage et sur les retraites, déjà évoquées, qui font la démonstration de notre capacité à conduire des réformes et contribueront pleinement au redressement des finances publiques.

Enfin, les revues de dépenses annuelles, dont nous avons présenté les principales conclusions de la première vague lors des Assises des finances publiques, ont permis d'identifier un potentiel d'économies d'au moins 10 Md€, notamment sur les dépenses de santé et les aides à l'emploi.

Sur cet exercice de revue de dépenses, nous souhaitons remercier la Cour pour sa participation active aux réflexions. La Cour dresse ainsi un bilan des précédentes revues de dépenses (révision générale des politiques publiques, modernisation de l'action publique, Action publique 2022) et rappelle les principes de mise en œuvre nécessaires au succès de nouvelles revues de dépenses : un périmètre large, un portage politique à haut niveau et une traduction budgétaire rapide. Ce constat est largement partagé par le Gouvernement et la revue de la qualité de la dépense publique proposée dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 et portée par l'article 167 de la loi de finance initiale 2023 se fonde sur ces mêmes principes, en s'inspirant des meilleures pratiques étrangères et en se fondant sur les recommandations de différents organismes internationaux comme l'Organisation de coopération et de développement économiques ou l'Union européenne.

Nous partageons par ailleurs les points d'attention soulevés par la Cour en matière de conception des dispositifs de dépenses publiques (étayer la valeur ajoutée de l'intervention publique, cibler la dépense, fixer des objectifs, assurer la cohérence avec les dispositifs existants et les autres acteurs publics, associer les parties prenantes).

Toutefois, il nous semble que l'ensemble des procédures proposées par la Cour peut être compris comme portant sur des dispositifs nouveaux générant des dépenses supplémentaires. Nous souhaitons insister sur l'intérêt des revues de dépenses pour questionner les strates de dépenses plus anciennes, qui sont souvent reconduites sans en réinterroger l'efficacité. Nous avons la conviction que ces revues de dépenses

constituent un outil privilégié, complémentaire de la procédure budgétaire, pour interroger en profondeur la qualité et l'opportunité des dépenses publiques, « au premier euro », dans l'esprit de ce que la Première ministre a eu l'occasion de porter lors des Assises des finances publiques et dans l'esprit originel de la loi organique relative aux lois de finances. Elles doivent aussi être l'opportunité de s'engager dans une approche globale, qui porte un regard lucide sur les dépenses de toute la sphère publique.

À ce titre, nous appuyons notamment la remarque de la Cour qui souligne que les dépenses inscrites dans les lois de programmation sectorielles ne doivent pas être exclues par principe du champ des revues. Plus largement, nous souhaitons qu'y soit associée une ambition claire de contribuer à la maîtrise de la trajectoire des dépenses publiques et de documenter des pistes d'économies. En ce sens, l'appui de la Cour sera d'autant plus précieux que ses travaux pourront contribuer à alimenter les débats et documenter des pistes de réforme et d'ajustement des politiques publiques s'inscrivant dans un objectif clair et ambitieux d'économies.

Concernant le contexte dans lequel s'inscrit notre trajectoire de finances publiques, la Cour des Comptes établit à plusieurs reprises des comparaisons avec nos partenaires. Elle note en particulier que la France est le seul État membre dont le déficit se situerait au-delà de 3 % du produit intérieur brut (PIB) en 2026.

II faut toutefois rappeler que les trajectoires budgétaires présentées dans les programmes de stabilité reflètent avant tout le degré d'ambition affiché par les États membres et sont donc susceptibles d'évoluer avec le temps. Ainsi, nous avons fait le choix d'une trajectoire crédible, tenable, qui constituera un point d'ancrage solide pour l'accélération du désendettement.

Par ailleurs, le degré d'ambition des États membres ne peut pas être évalué sous le seul prisme de la consolidation budgétaire sur une période de quatre ans. Il doit l'être également au regard de l'investissement pour relever les défis à venir, que sont notamment la transition écologique et numérique, et pour soutenir la croissance potentielle. Ces investissements seront gages de la croissance de demain qui contribuera durablement au rétablissement des finances publiques et à un repositionnement favorable dans la compétition mondiale.

En ce qui concerne le diagnostic dressé par la Cour sur les années 2022 et 2023, nous partageons son analyse sur le caractère transitoire du taux de prélèvements obligatoires élevé observé en 2022, qui est attendu en forte baisse en 2023.

Pour l'année 2023, nous l'avons réaffirmé aux Assises des finances publiques, nous devons atteindre les 4,9 % du PIB de déficit prévus dans le programme de stabilité. Trois décisions y contribueront ; la fin du bouclier sur le gaz déjà évoquée, la fin des chèques exceptionnels et l'annulation d'une partie des crédits gelés et mis en réserve pour 2023.

La prise en compte de l'impératif climatique dans l'élaboration des politiques publiques est au cœur de l'action du Gouvernement qui s'est engagé à mettre la France sur la voie de la transition écologique durant le présent quinquennat.'

Ainsi nous nous félicitons que la Cour juge prometteur et qualifie d'avancée importante, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État publié annuellement et communément dénommé budget vert. Cependant le terme « incomplet » ne saurait qualifier de manière appropriée cet exercice. Le budget vert est en constante évolution depuis sa création et a pour ambition de couvrir le champ le plus large possible des dépenses de l'État. Sa méthodologie est fondée sur un consensus scientifique et fait l'objet de concertation et de recommandations de diverses organisations au sein et à l'extérieur de l'administration. Si les dépenses ayant un impact sur l'environnement, qu'il soit favorable, défavorable ou mixte ne couvrent que 10 % des dépenses du périmètre d'analyse (périmètre des dépenses de l'État et dépenses fiscales), les dépenses non cotées faute d'information ou de consensus scientifique ne représentent qu'un cinquième du total. Le reste est constitué par des dépenses neutres, qui sont analysées par le groupe de travail interministériel et pour lequel le résultat de l'examen aboutit à un impact neutre. Nous souhaiterions donc que l'appréciation sur ce point soit ajustée, dans la mesure où elle remettrait fondamentalement en cause l'outil et sa bonne compréhension et appréciation par les parties prenantes.

Enfin, dès 2023, pour le projet de loi de finances pour 2024, le budget vert est utilisé comme outil d'aide à la décision pour le Gouvernement pour apporter un éclairage nouveau aux arbitrages, au-delà de sa vocation initiale d'évaluation ex-post de l'impact environnemental du budget de l'État. Cette démarche se fait en réponse aux dispositions de l'article 14 du projet de LPFP qui prévoit une réduction du ratio des dépenses « brunes » rapportées aux dépenses « vertes » et « mixtes » d'au moins 10 % d'ici à 2027.