

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES

AUDIT

Synthèse

Juin 2017

 **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.

La réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics figure à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 2012-2016 : une réduction lente du déficit plaçant la France en décalage avec ses partenaires européens.....	7
2 Sans mesures fortes de redressement, un déficit supérieur à 3 points de PIB en 2017	11
3 Un effort d'économies sans précédent nécessaire pour respecter la trajectoire du Programme de stabilité en 2018	15
4 Des méthodes à renouveler pour assurer une maîtrise durable des dépenses publiques	19
5 Des leviers d'action pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques	23
Conclusion	27

Introduction

Le Premier ministre a demandé à la Cour des comptes, par lettre du 22 mai 2017, de procéder à un audit en vue d'évaluer la situation actuelle des comptes publics et de mettre en lumière les perspectives et les risques qui s'y attachent, tant pour l'année 2017 que pour les années 2018 à 2020.

Remis le 29 juin 2017, cet audit prend place dans le présent *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* établi, comme chaque année, en application du 3° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

La Cour a tout d'abord examiné la situation des finances publiques en 2016 et son évolution par rapport aux années précédentes, en la replaçant dans une perspective européenne.

Pour les années 2017 et suivantes, la Cour a examiné les risques pesant sur les évolutions des recettes et dépenses prévues dans le Programme de stabilité. Cet examen a été réalisé à politique constante, c'est-à-dire en ne retenant que les mesures décidées et mises en œuvre au 10 mai 2017. Pour l'année 2017, la Cour a cherché à apprécier si l'objectif de solde public prévu par le Programme de stabilité pourrait être respecté. Pour 2018, la Cour s'est interrogée sur les risques qui pourraient affecter le respect de l'objectif d'une nouvelle réduction de 0,5 point de PIB du déficit. À l'horizon de l'année 2020, la Cour s'est efforcée d'identifier les principaux éléments qui pèseront sur la trajectoire des finances publiques.

Les perspectives mises en évidence par l'audit conduisent la Cour à présenter les moyens de parvenir à une inflexion durable des dépenses publiques, tant en termes de méthodes que d'objectifs, et à formuler des recommandations visant à renforcer la gouvernance des finances publiques.

Enfin, la Cour propose, de manière non prescriptive ni exhaustive, des leviers d'actions utilisables pour renforcer l'efficacité des politiques publiques. Elle s'appuie, à cette fin, sur les travaux qu'elle a réalisés au cours de dernières années.

Les données sur lesquelles la Cour s'est appuyée sont les informations disponibles avant le 26 juin 2017.



1 2012-2016 : une réduction lente du déficit plaçant la France en décalage avec ses partenaires européens

En 2016, un déficit toujours élevé et une dette publique qui continue de croître

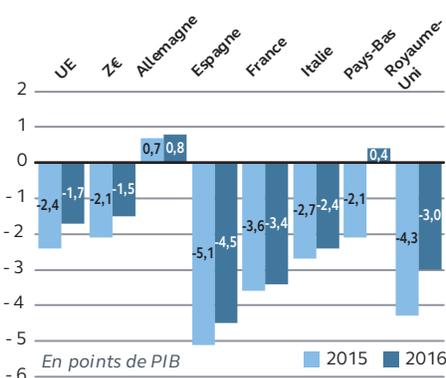
Le déficit public s'est établi à 3,4 points de PIB en 2016, en baisse de 0,2 point par rapport à 2015, après une baisse de 0,4 point en 2015. S'il a légèrement diminué, le déficit des administrations publiques (APU) demeure à un niveau élevé.

Les déficits de l'État et plus largement des administrations centrales ne se sont pas réduits en 2016 malgré des économies de constatation sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et sur la charge de la dette, et des reports de charge sur 2017. Seuls les soldes des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales (APUL) se sont légèrement améliorés de 0,1 point de PIB chacun. En particulier, les dépenses des APUL ont baissé en 2016.

La dette publique a augmenté de près de 50 Md€ en 2016 et représente désormais 96,3 points de PIB, soit 0,7 point de plus qu'en 2015. La progression du ratio dette/PIB provient de l'augmentation de la dette de l'État pourtant limitée, comme en 2015, par les primes à l'émission perçues par l'Agence France Trésor (AFT). Celles-ci ont atteint 20,8 Md€ en 2016 après 22,7 Md€ en 2015, soit près d'un point de PIB.

L'amélioration du solde et de la dette des administrations publiques a été moindre en France que dans les autres pays européens. Avec une amélioration de 0,2 point de PIB en 2016, la France a moins réduit son déficit que l'ensemble des pays de l'Union européenne (- 0,7 point) et de la zone euro (- 0,6 point). Désormais, la France est, après l'Espagne (4,5 points de PIB), le pays de l'Union européenne dont le déficit est le plus élevé (en points de PIB). De plus, la France et l'Espagne sont les deux seuls pays dont le déficit ne respecte toujours pas le seuil de 3 points de PIB fixé par le Traité de Maastricht.

Soldes publics en 2015 et 2016 en Europe (en points de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données de comptes nationaux d'Eurostat

2012-2016 : une réduction lente du déficit plaçant la France en décalage avec ses partenaires européens

Alors que la dette publique française rapportée au PIB a augmenté de 0,7 point de PIB en 2016, elle a au contraire baissé dans la plupart des pays européens (de 1,1 point pour la zone euro et de 1,4 point pour l'Union européenne).

Des performances moins bonnes que celles des autres pays européens entre 2011 et 2016

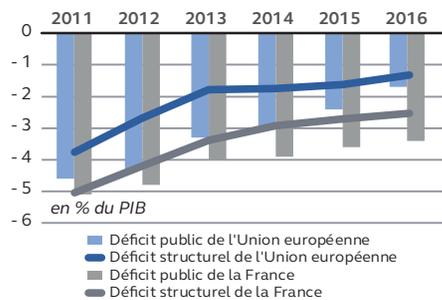
La réduction du déficit public en France s'est effectuée à un rythme moyen de 0,3 point de PIB par an de 2011 à 2016, moins rapide que dans l'Union européenne, alors même que la France partait d'une situation plus dégradée.

La lenteur de cet ajustement est en partie imputable à la faiblesse de la croissance économique. Selon les évaluations de la Commission européenne de mai 2017, le solde public conjoncturel de la France se serait ainsi creusé de 0,1 point de PIB par an en moyenne au cours des cinq dernières années, alors qu'il aurait été stable dans l'Union européenne.

Mais cette lenteur s'explique également par une amélioration du solde structurel¹, de + 0,4 point de PIB en moyenne par an,

moins forte que celle opérée par nos partenaires de la zone euro, alors même que la situation française était plus dégradée en 2011. Estimé par la Commission européenne à 2,5 points de PIB en 2016, le déficit structurel de la France est ainsi deux fois plus élevé que celui de nos partenaires de l'Union européenne (1,1 point de PIB).

Déficits publics effectif et structurel en France et dans l'Union européenne de 2011 à 2016 (en points de PIB)



Source : Eurostat et AMECO (prévisions de printemps de la Commission)

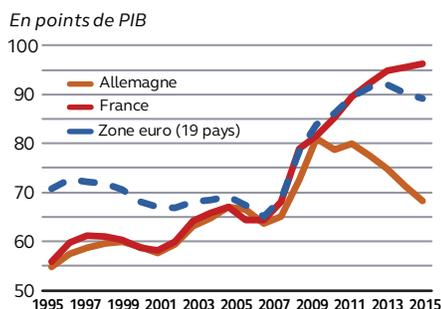
Le retard persistant par rapport à nos partenaires dans le rééquilibrage de nos finances publiques se traduit par le fait que la France est, avec le Portugal, le pays européen qui a passé depuis 2002 le plus d'années en procédure de déficit excessif.

¹ Le solde structurel correspond à la composante du solde effectif qui ne résulte pas de l'impact de la situation conjoncturelle ou d'éléments exceptionnels.

2012-2016 : une réduction lente du déficit plaçant la France en décalage avec ses partenaires européens

En conséquence des déficits élevés enregistrés sur la période, la dette publique n'a pas cessé d'augmenter : elle est supérieure en 2016 de plus de 32 points à son niveau de 2007 et de 11 points à celui de 2011. À partir de 2010, la dette publique de la France a connu une évolution divergente de celle de l'Allemagne et l'écart atteint désormais près de 30 points de PIB. Vis-à-vis de la zone euro, la divergence est plus récente (2014), mais l'écart se creuse également et approche désormais 7 points de PIB.

Dette publique en France, en Allemagne et dans la zone euro (en points de PIB)



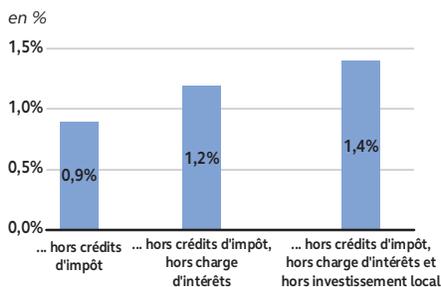
Source : Cour des comptes à partir des données d'Eurostat

Sur la période 2012-2016 prise dans son ensemble, l'effort structurel réalisé par la France a porté quasi exclusivement sur les recettes. Néanmoins, deux périodes peuvent être distinguées : jusqu'en 2013, l'essentiel de la réduction a résulté de mesures de hausse des prélèvements obligatoires ; à partir de 2014 et surtout en 2016, les mesures de baisse des prélèvements l'ont au contraire emporté et c'est l'effort en dépenses qui a permis une réduction du déficit structurel.

Au cours des dernières années, le rythme d'évolution des dépenses en volume hors crédits d'impôt (en moyenne de 0,9 %) est resté nettement inférieur à celui de la décennie 2000 (avec une évolution moyenne de 2,3 %).

Le ralentissement de la dépense résulte largement de facteurs ne relevant pas de l'action des pouvoirs publics : ainsi, de 2012 à 2016, la baisse des taux a permis une diminution de la charge d'intérêts de l'ordre de 11,6 Md€ (22 %), malgré une nette augmentation de la dette. La dépense a également été freinée, à hauteur de 0,2 point, par la baisse de l'investissement des collectivités locales qui, si elle a pu être amplifiée par la réduction des dotations de l'État, traduit principalement l'impact du cycle électoral communal. Hors charge d'intérêts et hors investissement des collectivités territoriales, la dépense en volume a progressé de 1,4 %.

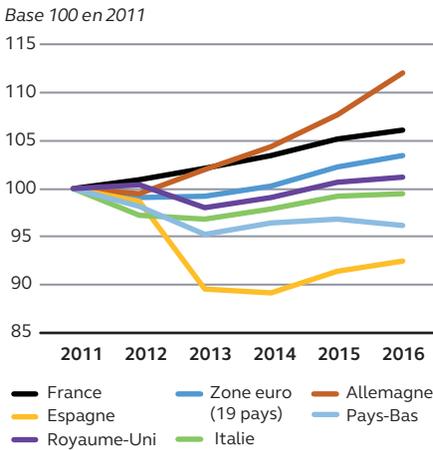
Évolution moyenne de la dépense en volume des administrations publiques de 2012 à 2016



Source : Cour des comptes à partir de données Insee

2012-2016 : une réduction lente du déficit plaçant la France en décalage avec ses partenaires européens

Évolution des dépenses publiques en volume (base 100 en 2011)



En dépit de la modération de son rythme d'accroissement sur les dernières années, la dépense publique a nettement plus augmenté en France que chez ses principaux voisins sur la période 2011-2016. Seule l'Allemagne a plus augmenté ses dépenses que la France, mais cette hausse a été permise par une croissance plus forte et les excédents budgétaires enregistrés depuis 2012. L'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont en revanche nettement moins augmenté leurs dépenses publiques que la France.

Source : Cour des comptes à partir des données Eurostat



2 Sans mesures fortes de redressement, un déficit supérieur à 3 points de PIB en 2017

Le Programme de stabilité transmis par la France à la Commission européenne en avril 2017 prévoit une réduction du déficit public plus forte que les années précédentes : 0,6 point de PIB en 2017, pour atteindre 2,8 points de PIB. La Cour a cherché à apprécier si cet objectif pourrait être respecté.

Un risque de dépassement de 0,4 point de PIB de la prévision de déficit public

Au vu des dernières informations disponibles, le scénario macroéconomique (prévisions de croissance, de masse salariale et d'inflation notamment) du Programme de stabilité ne paraît pas devoir être remis en cause. En revanche la prévision de recettes apparaît surestimée et les dépenses manifestement sous-évaluées.

Si la prévision de l'évolution spontanée des recettes fiscales à législation constante est raisonnable, l'impact des mesures nouvelles, des recettes tirées du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR - régularisation des avoirs détenus à l'étranger) et des contentieux semble surestimé et devrait être révisé à la baisse de 1,0 Md€ par rapport au Pro-

gramme de stabilité. Par ailleurs, la prévision de recettes non fiscales paraît également surestimée d'un peu plus de 1,0 Md€. La prévision de l'ensemble des recettes publiques, fiscales et non fiscales, serait ainsi surévaluée de l'ordre de 2 Md€.

Impact des mesures nouvelles, du STDR et des contentieux (en Md€)

	Programme de stabilité 2017	Évaluation de la Cour des comptes
Mesures nouvelles	0,5	0,5
STDR	- 0,2	- 1,1
Contentieux	- 0,1	- 0,1
Total	0,2	- 0,7

Source : Cour des comptes à partir des données du Programme de stabilité

Les dépenses apparaissent manifestement sous-évaluées, principalement pour l'État. En effet, alors même que les dépenses du budget général de l'État prévues par la LFI pour 2017 ont été accrues de 8,0 Md€ par rapport à l'exécution 2016 et de 6,6 Md€ par rapport à la LFI pour 2016, des risques de dépassement peuvent être identifiés à hauteur de 5,6 Md€ (dans une fourchette comprise entre

Sans mesures fortes de redressement, un déficit supérieur à 3 points de PIB en 2017

4,6 Md€ et 6,6 Md€). Par rapport au Programme de stabilité, qui a réduit la norme de dépense de l'État de 1,7 Md€, le dépassement pourrait atteindre 7,3 Md€ selon une hypothèse moyenne (entre 6,3 Md€ et 8,3 Md€).

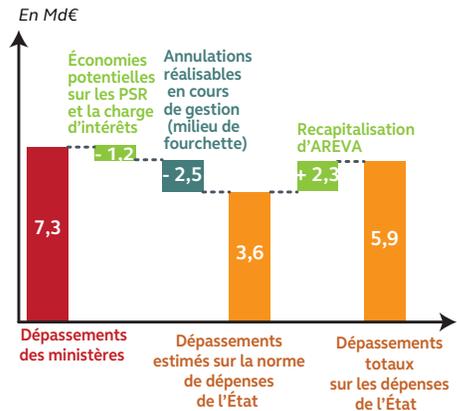
Quatre missions du budget général sont principalement concernées par ces risques : *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (refus d'apurement communautaires, compensation des exonérations de charges sociales, crises sanitaires...), *Travail et emploi* (formation professionnelle, contrats aidés), *Défense* (opérations extérieures et intérieures), *Solidarité, insertion et égalité des chances* (allocation adulte handicapé, prime d'activité).

En sens inverse, des économies pourraient être constatées, par rapport à la prévision du Programme de stabilité, sur les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et sur la charge d'intérêts pour un montant total évalué à 1,2 Md€. Par ailleurs, comme chaque année, des redéploiements de crédits, sans reports de charges sur les exercices suivants, pourraient permettre d'absorber une partie des dépassements : l'hypothèse retenue à ce stade est que leur montant serait identique à celui de l'année 2016, à savoir 2,5 Md€.

Mais, en sens inverse, la recapitalisation programmée d'AREVA ainsi que l'indemnisation des actionnaires minoritaires pour un coût total de 2,3 Md€ (soit 0,1 point de PIB) devraient dégrader d'autant le solde des APU.

Au total, le risque net de dépassement sur les dépenses de l'État par rapport au Programme de stabilité peut être évalué à 5,9 Md€.

Dépassements estimés sur le budget de l'État par rapport au Programme de stabilité d'avril 2017 (en Md€)

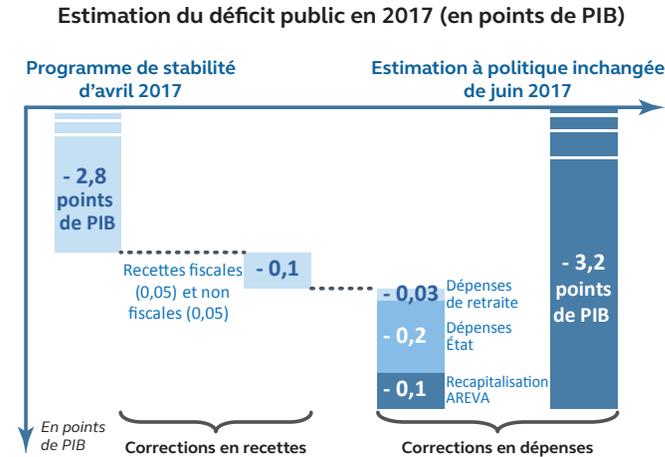


Source : Cour des comptes

Dans les autres secteurs des administrations publiques, les risques de dépassements en dépenses apparaissent modérés. Pour les administrations de sécurité sociale, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) semble pouvoir être respecté mais les dépenses de retraite sont sous-estimées d'environ 0,5 Md€. La prévision de dépenses des collectivités locales apparaît plausible, même si elle reste à ce stade de l'année entourée d'une forte incertitude.

Les informations réunies par la Cour conduisent ainsi à estimer que le déficit public pourrait être supérieur de l'ordre de 0,4 point de PIB à celui prévu dans le Programme de stabilité, conduisant à une prévision de déficit autour de 3,2 points de PIB.

Sans mesures fortes de redressement, un déficit supérieur à 3 points de PIB en 2017



Source : Cour des comptes

La Cour relève que le risque de dérapage du déficit public pour 2017 est du même ordre que celui mis en évidence lors de l'audit des finances publiques en 2012. En revanche, ses origines sont très différentes : alors que l'écart relevé en 2012 provenait d'une révision à la baisse des hypothèses de croissance économique et d'une surestimation du rendement de certains impôts, il résulte en 2017 quasi exclusivement d'une sous-estimation des dépenses de l'État, sur lesquelles les pouvoirs publics disposent pourtant des capacités d'action les plus directes.

Des mesures significatives de redressement à mettre en œuvre rapidement

Des mesures de gestion rigoureuses doivent être prises dès le second semestre pour contenir le risque de dérapage mis en évidence par la Cour. À cette fin, des annulations de crédits devront être mises en œuvre afin de financer les programmes manifestement sous-budgétés.

Pour ramener le déficit sous la barre des 3 points de PIB permettant à la France, à défaut de revenir strictement à la trajectoire fixée par la LFI et le Programme de stabilité, de sortir en 2018 de la procédure de déficit excessif, des mesures supplémentaires importantes sont indispensables. À ce stade de l'année, elles ne peuvent passer que par un report ou une annulation de toutes les mesures d'accroissement de dépenses publiques non encore mises en œuvre et par des mesures d'économies portant sur toutes les administrations publiques.

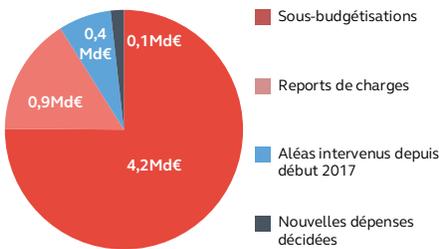
Des biais de construction qui ont affecté la sincérité de la LFI et du Programme de stabilité

L'analyse à laquelle a procédé la Cour a révélé que des biais de construction importants ont affecté la sincérité de la loi de finances et du Programme de stabilité d'avril 2017.

Sans mesures fortes de redressement, un déficit supérieur à 3 points de PIB en 2017

Par rapport à la prévision de dépenses de la loi de finances initiale pour 2017, le risque de dépassement sur les dépenses des ministères estimé à 5,6 Md€ provient pour l'essentiel de budgétisations insuffisantes (4,2 Md€). À titre de comparaison, les aléas intervenus depuis le début de l'année 2017 ne contribuent que pour 0,4 Md€ à l'estimation du dépassement.

Répartition des risques en dépenses par catégorie, en écart par rapport à la LFI 2017 (en Md€)



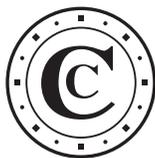
Source : Cour des comptes

Le Programme de stabilité d'avril, en durcissant de 1,7 Md€ la norme de dépenses de l'État en 2017, sans arrêter de mesures nouvelles d'économies, a, en pratique, accru les risques de dépassement. Les investigations menées par la Cour à la suite de la saisine du Premier ministre montrent que les constats qu'elle a effectués étaient, pour l'essentiel, identifiés par les administrations et donc connus du Gouvernement dès l'automne 2016 et, de manière plus précise encore,

en avril dernier. Les textes financiers soumis à l'approbation de la représentation nationale (PLF pour 2017) ou à l'examen des instances européenne (Programme de stabilité) étaient ainsi manifestement entachés d'insincérités.

Des progrès sont nécessaires pour garantir la sincérité des projets de loi de finances adressés au Parlement et des Programmes de stabilité soumis à l'examen de la Commission et du Conseil européens. Si la loi organique du 17 décembre 2012 a contribué à renforcer la sincérité des prévisions macroéconomiques associés aux lois financières et au Programme de stabilité en les plaçant sous le contrôle du Haut conseil des finances publiques, aucun dispositif analogue ne permet aujourd'hui de s'assurer de la sincérité des prévisions de finances publiques en amont de leur approbation par le Parlement ou de leur examen par la Commission européenne.

La construction des prochaines lois financières doit également être l'occasion de marquer une rupture à l'égard des pratiques récurrentes de sous-budgétisations qui affectent leur sincérité, entraînent des reports de charges pesant sur les exercices suivants et conduisent à des gels massifs de crédits qui raccourcissent l'horizon des gestionnaires et font obstacle à leur nécessaire responsabilisation.



3 Un effort d'économies sans précédent nécessaire pour respecter la trajectoire du Programme de stabilité en 2018

Pour 2018, la Cour a examiné l'impact des décisions déjà prises et les risques qui pourraient affecter l'atteinte de l'objectif du Programme de stabilité d'une réduction de 0,5 point de PIB du déficit. À l'horizon de l'année 2020, la Cour a identifié plusieurs éléments qui pèseront sur la construction des lois financières, qu'ils proviennent des évolutions macroéconomiques, de la tendance spontanée de certaines dépenses, sociales en particulier, ou de la montée en charge progressive de grands projets d'infrastructures.

2018 : une stabilisation en volume des dépenses publiques nécessaire pour réduire le déficit de 0,5 point de PIB

Pour l'année 2018, le Programme de stabilité affiche une prévision de solde de 2,3 points de PIB, en amélioration de 0,5 point par rapport à 2017. En ce qui concerne les prélèvements obligatoires, cette prévision prend en compte les mesures déjà décidées (notamment à la fin de l'année 2016) qui devraient globalement les réduire de 6,1 Md€ par rapport à leur évolution spontanée.

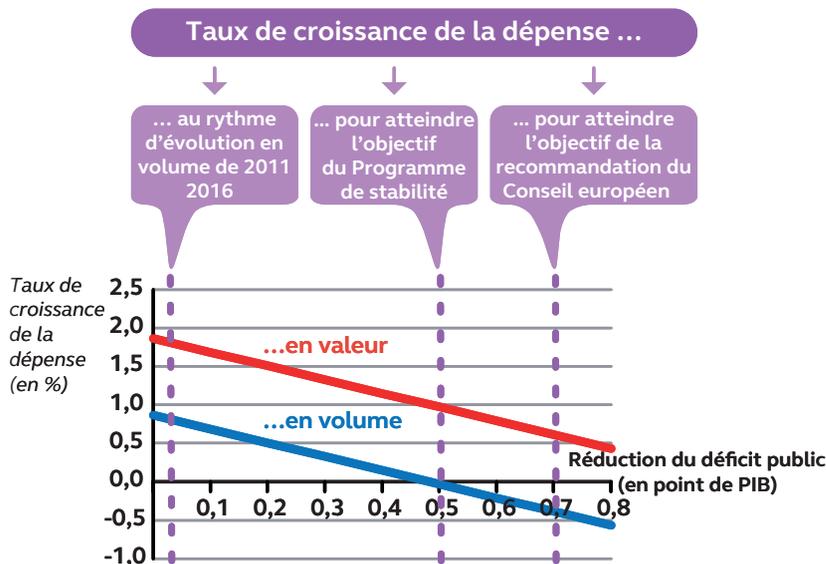
La trajectoire de réduction du déficit décrite pour 2018, qu'elle soit mesurée en déficit effectif (2,3 points de PIB) ou en réduction de 0,5 point de PIB par rapport au déficit attendu en 2017, contient des biais de construction. Le Programme de stabilité repose sur des hypothèses de progression des recettes publiques légèrement surévaluées (recettes non fiscales et recettes fiscales issues de la régularisation des avoirs détenus à l'étranger). Surtout, il sous-estime l'effort en dépenses nécessaire pour permettre une réduction du déficit de 0,5 point de PIB, en indiquant à tort qu'il serait comparable à celui réalisé en moyenne sur les années récentes.

Sur la base du scénario macroéconomique du Programme de stabilité et d'une prévision de recettes plus réaliste, atteindre l'objectif de réduction du déficit de 0,5 point de PIB imposerait de stabiliser en volume les dépenses des administrations publiques, alors qu'elles ont crû de 0,9 % en moyenne entre 2011 et 2016.

Si l'effort en dépenses était équivalent à celui effectué entre 2011 et 2016, le déficit 2018 ne se réduirait pas mais serait seulement stabilisé au niveau atteint en 2017.

Un effort d'économies sans précédent nécessaire pour respecter la trajectoire du Programme de stabilité en 2018

Croissance de la dépense (en %) nécessaire pour atteindre un objectif donné de réduction du déficit public (en point de PIB)



Source : Cour des comptes

L'équation budgétaire 2018 sera d'autant plus difficile à résoudre que plusieurs facteurs devraient pousser à la hausse les dépenses : la remontée attendue du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne ; la montée en charge de certains engagements pris par l'État en matière de masse salariale (recrutements, protocole « parcours professionnels carrières et rémunérations ») ou d'autres dépenses (lutte contre le terrorisme, dépenses d'investissement en infrastructures de transport, soutien aux énergies renouvelables...) ; le dynamisme spontané des dépenses d'assurance maladie ou de retraites ; une nouvelle hausse des dépenses d'investissement local en lien avec le cycle électoral communal. Par ailleurs, la contribution de la charge d'intérêts au ralentissement de la dépense publique devrait être moins forte qu'auparavant.

À l'horizon 2020 : des facteurs de risque d'ores et déjà identifiables

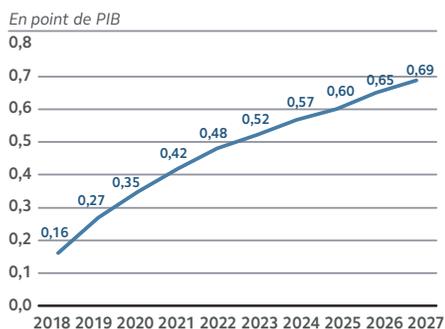
À l'horizon 2020, le Programme de stabilité prévoit une poursuite de la réduction du déficit public, qui passerait de 2,3 points de PIB en 2018 à 1,6 point en 2019 puis à 1,3 point en 2020. Cette trajectoire apparaît très ambitieuse, compte tenu des risques d'ores et déjà identifiés.

En premier lieu, la prévision d'une accélération de la croissance retenue dans le Programme de stabilité repose sur l'hypothèse d'un « écart de production » de - 3 points de PIB en 2016, bien supérieur à celui retenu par la Commission européenne (1,3 point de PIB en 2016), dans ses exercices de projection à moyen terme.

Un effort d'économies sans précédent nécessaire pour respecter la trajectoire du Programme de stabilité en 2018

De même, la trajectoire de réduction de la dette en points de PIB après 2017 prévue dans le Programme de stabilité n'est pas acquise. La poursuite de l'augmentation de la dette pourrait entraîner une hausse des taux et donc un accroissement de la charge d'intérêts. À titre d'illustration, une hausse de l'ensemble des taux d'intérêt de 100 points de base à partir de 2018 augmenterait la charge d'intérêts de près de 0,2 point de PIB dès cette année-là et de plus de 0,3 point en 2020.

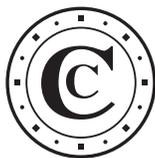
Effet de la hausse de 100 points de base des taux d'intérêt sur la charge d'intérêts des administrations publiques (en point de PIB)



Source : Cour des comptes à partir des comptes nationaux et du Programme de stabilité

Par ailleurs, de nombreux risques pèsent sur les recettes et les dépenses publiques.

Certaines dépenses devraient continuer à être dynamiques, notamment celles de la mission *Défense* ainsi que celles liées aux grands projets d'infrastructures de transport. Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne devrait s'accroître, comme c'est généralement le cas lors des dernières années des cadres financiers pluriannuels. Compte tenu de la situation difficile de certaines entreprises publiques, le montant des dividendes reçus par l'État devrait rester à un bas niveau au cours des années à venir et des besoins de financement par l'État pourraient apparaître dans les années à venir. Enfin, de nouveaux contentieux fiscaux sont également susceptibles d'entraîner des dépenses significatives pour l'État.



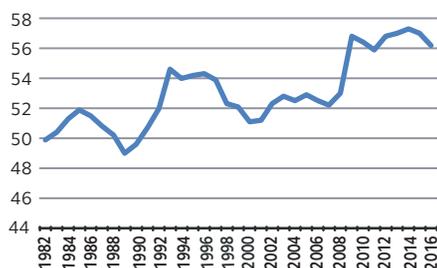
4 Des méthodes à renouveler pour assurer une maîtrise durable des dépenses publiques

Le niveau des dépenses publiques en France est particulièrement élevé au regard des autres pays européens. Compte tenu de la faiblesse des résultats apportés par les efforts de maîtrise engagés jusqu'à présent, il apparaît nécessaire d'adopter de nouvelles méthodes, à l'image de celles qui ont été mises en œuvre avec succès dans de nombreux pays. Cela nécessite également de rénover la gouvernance des finances publiques, par un renforcement de la cohérence et de la portée des différents textes financiers et la fixation d'un objectif global de dépenses publiques associant pleinement toutes les administrations concernées.

Des dépenses publiques élevées, des résultats insuffisants

Les dépenses publiques se sont élevées à 1 257 Md€ en 2016, dépassant de près de 30 % leur niveau de 2006, soit une progression annuelle moyenne de 2,5 % en valeur et 1,4 % en volume.

Évolution de la part des dépenses publiques dans le PIB en France (en points de PIB)



Source : Insee

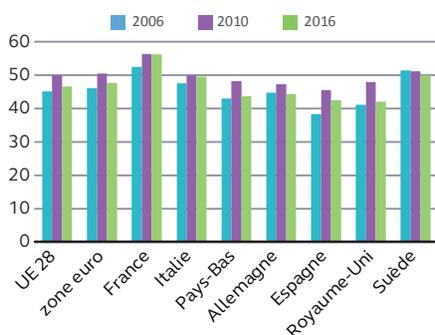
Depuis 1982, les dépenses publiques rapportées au PIB ont augmenté de plus de 7 points, passant de 49,9 à 57,3 points de PIB en 2014 pour redescendre à 57 points en 2015 puis 56,2 en 2016. Cette évolution n'a été interrompue que durant de brèves périodes de forte progression du PIB.

Même s'il convient de les interpréter avec prudence, les comparaisons avec les autres pays européens mettent en évidence une double singularité de la France :

- un niveau de dépenses publiques plus élevé que la quasi-totalité de ses partenaires européens : 56,2 points de PIB en 2016 en France, contre 46,6 points pour l'Union européenne et 47,7 points de PIB pour la zone euro. La France se situe 12 points au-dessus de l'Allemagne et 14 points au-dessus du Royaume-Uni ;
- une croissance de sa dépense publique qui ne s'infléchit pas : alors que la plupart des États membres de l'Union européenne et de la zone euro ont sensiblement réduit la part de leurs dépenses publiques dans le PIB après la crise financière, tel n'est pas le cas pour la France et l'Italie.

Des méthodes à renouveler pour assurer une maîtrise durable des dépenses publiques

Les dépenses publiques en France et en Europe (en points de PIB)



Source : Calculs Cour des comptes, données Eurostat. Données 2014 pour EU 28 et zone euro

De surcroît, nombre d'études et d'évaluations réalisées par la Cour, des institutions de recherche ou des organismes internationaux montrent que le haut niveau de dépenses publiques en France ne s'accompagne pas nécessairement de résultats à la hauteur des efforts consentis. C'est par exemple le cas en matière de politiques du logement, de l'emploi ou d'éducation.

Une action sur la dépense publique à organiser et à mener dans la durée

Des actions ont été engagées au cours des dix dernières années pour maîtriser les dépenses publiques et en accroître l'efficacité : révision générale des politiques publiques, modernisation de l'action publique, revues de dépenses. Pourtant, faute d'une action conduite dans la durée, d'une stabilité suffisante des méthodes et de leur évaluation régulière, les résultats n'ont pas été au rendez-vous.

Pour être efficaces, quelques principes doivent guider les politiques de modernisation et de transformation : bénéficier d'un soutien politique durable au plus haut niveau de l'État et associant les principaux ministres ; agir sur un champ large et viser autant des économies d'efficacité (faire autant en dépensant moins) que des économies structurelles (réexaminer le champ et les objectifs des politiques publiques) ; intégrer ces actions au processus budgétaire et fixer, en loi de programmation des finances publiques, un objectif d'évolution pluriannuelle couvrant l'ensemble des dépenses publiques.

Une gouvernance des finances publiques à rendre plus cohérente et plus efficace

Près de cinq ans après la mise en œuvre du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, la Cour estime que des améliorations peuvent être apportées à la gouvernance des finances publiques :

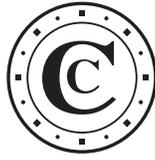
- en renforçant la portée et la cohérence des textes financiers. Les lois de programmation des finances publiques (LPFP), qui définissent l'objectif d'équilibre structurel de moyen terme et fixent la trajectoire pour l'atteindre, n'ont dans les faits qu'une portée limitée et leurs objectifs sont rapidement abandonnés ; les Programmes de stabilité, qui traduisent les engagements de la France vis-à-vis de l'Union européenne (et qui, à ce

Des méthodes à renouveler pour assurer une maîtrise durable des dépenses publiques

titre, devraient faire l'objet d'un débat parlementaire) peuvent également y déroger. La portée des lois financières annuelles pourrait être élargie par la création d'une loi de financement des collectivités locales et d'une loi de financement de la protection sociale obligatoire (étendant le champ des lois de financement de la sécurité sociale aux régimes complémentaires de retraite obligatoires et au régime d'assurance-chômage) ;

- en complétant l'objectif de solde structurel par un objectif de dépenses, portant sur le montant des dépenses en valeur de l'ensemble des administrations publiques. Un tel objectif serait défini en loi de programmation des finances

publiques, puis décliné dans l'article liminaire des lois financières (loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale et, le cas échéant, loi de financement des collectivités locales) ; sa réalisation devrait ensuite être examinée dans l'article liminaire des lois de règlement. Pour impliquer l'ensemble des acteurs de la dépense publique, un dialogue permanent devrait être organisé entre l'État et les autres responsables des administrations publiques (collectivités locales, organismes de protection sociale) permettant de partager les éléments de diagnostic sur la situation des finances publiques et la trajectoire visée, et d'échanger sur la contribution respective de chacun à cette trajectoire.



5 Des leviers d'action pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques

À l'occasion de ses différents contrôles, la Cour a identifié de nombreux leviers permettant de rendre moins coûteuses et plus efficaces les politiques publiques. Certains, s'appliquant à l'ensemble des administrations publiques, doivent permettre de réaliser des « gains d'efficacité » en modifiant la manière dont est fourni le service ou mise en œuvre la politique publique, mais sans en changer la nature ou l'ampleur ; d'autres, visant des économies structurelles, peuvent conduire à remettre en cause ou réorienter certaines politiques publiques peu efficaces.

Des mesures générales concernant l'ensemble des administrations publiques

Plusieurs leviers sont utilisables afin de **maîtriser la masse salariale** des administrations publiques (284 Md€ en 2016). Le gel de la valeur du point peut ainsi freiner la masse salariale, mais son maintien au-delà d'une certaine durée peut créer des distorsions à l'égard du secteur privé et provoquer des dépenses supplémentaires du fait de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) et du minimum de traitement. Des aménagements peuvent toutefois limiter le coût d'une revalorisation du point : lui substituer une attribution uniforme de points ; ne l'appliquer qu'au traitement indiciaire et non aux primes ; découpler les valeurs du point des trois fonctions publiques et les faire évoluer en fonction des contextes spécifiques à chacune.

D'autres leviers portant sur la masse salariale pourraient être utilisés : le réexamen de certaines indemnités dont la justification n'apparaît plus évidente ; un rééchelonnement du déroulement des carrières, qui pourrait être négocié en contrepartie des majorations de traitement accordées dans le cadre du protocole PPCR ; une reprise de la réduction du nombre de fonctionnaires ; une augmentation de la durée effective de travail dans la fonction publique, qui est actuellement inférieure à celle du secteur privé.

Leviers de maîtrise de la masse salariale

en Md€	Évaluation de l'économie
Maîtriser le GVT	
Gel du point d'indice	2,0
Gel d'échelon	3,0
Agir sur les effectifs	
Non-remplacement de : 1 fonctionnaire sur 2 (FPE)	0,6
Non-remplacement de : 1 fonctionnaire sur 3 (FPH, FPT)	1,8
Agir sur le temps de travail	
Augmentation de 1 % du temps de travail	0,9
Lutte contre l'absentéisme (instauration du jour de carence)	0,4
Supprimer les avantages salariaux non justifiés	
Suppression du supplément familial de traitement	1,5
Suppression de l'indemnité de résidence	0,9
Suppression des majorations et indemnités outre-mer	2,2
Suppression de la sur-rémunération du temps partiel	0,8

Source : Cour des comptes

Des leviers d'action pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques

La **modernisation de la gestion des administrations** constitue un autre levier d'action pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques. Elle peut notamment passer par un renforcement des actions de simplification administrative, afin d'alléger le poids des normes sur les entreprises comme sur les collectivités locales. Elle peut également reposer sur une accélération du développement de l'administration numérique, la poursuite de l'effort de resserrement des réseaux territoriaux de l'administration, la dynamisation de la gestion de l'immobilier de l'État et la prolongation de la démarche de rationalisation des achats.

Des marges d'efficacité sont également à rechercher du côté des **dépenses fiscales**, dont la Cour critique de manière récurrente l'absence de ciblage et d'évaluation, alors que leur coût total s'est élevé à près de 86 Md€ en 2016 (73 Md€ hors CICE). Les évaluations apparaissent d'autant plus nécessaires que certaines dépenses fiscales ont des effets contraires à ceux attendus ou peinent à atteindre leurs objectifs.

Montant et nombre des dépenses fiscales en Md€ (2012-2016)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
72,2	72,1	78,5	85,1	85,8	89,9
491	464	460	453	449	451

Source : LFI

De même, alors que les **investissements** des administrations publiques se sont élevés à 99 Md€, la Cour a pu souligner à l'occasion de différents contrôles que l'évaluation préalable de leur pertinence économique restait insuffisante. Un renforcement du rôle du Commissariat général à l'investissement (CGI), une publication systématique de ses avis et

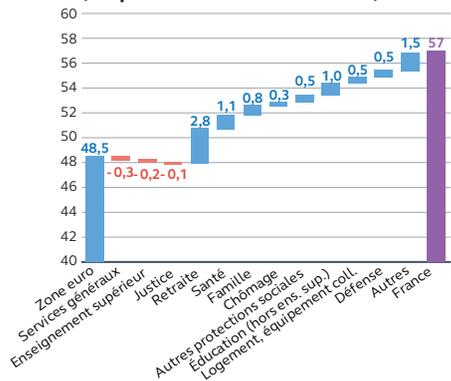
une attention plus grande portée par le Gouvernement à leur teneur permettrait de renforcer la pertinence des choix d'investissement.

Enfin, la **maîtrise de la dépense locale** est un levier majeur d'efficacité : elle passe par une clarification des missions des différents échelons de collectivités pour éviter les doublons et réduire la complexité administrative, et par la poursuite de l'encadrement des concours financiers aux collectivités territoriales.

De grandes politiques publiques à rendre efficaces

Sans rechercher l'exhaustivité, la Cour a souhaité, en s'appuyant sur ses travaux récents, mettre en avant certains leviers pour renforcer l'efficacité de certaines grandes politiques publiques, qui sont représentatives des principaux écarts de la dépense entre la France et la zone euro.

Écart entre les dépenses publiques de la France et celles des pays de la zone euro (en points de PIB et en 2015)

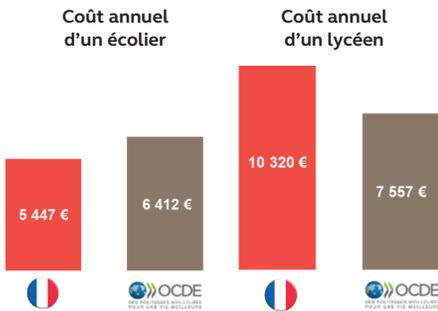


Source : Cour des comptes – données Eurostat au format COFOG 2015

Des leviers d'action pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques

En matière d'**enseignement scolaire**, un réajustement du coût du lycée, plus élevé en France que dans les autres pays de l'OCDE, serait un puissant levier d'efficacité, permettant notamment de réallouer les ressources au bénéfice des enseignements du socle commun de connaissances dont les résultats comparés au plan international (PISA) sont médiocres. Dans l'**enseignement supérieur**, plusieurs pistes d'évolution pourraient être explorées, comme par exemple une allocation des moyens aux universités tenant compte de l'activité et de la performance ou le regroupement d'établissements sur un même site ou au sein de communautés d'universités.

Coût annuel par élève de l'école primaire et du lycée en 2013



Source : Cour des comptes d'après données OCDE

S'agissant de la **politique de sécurité intérieure**, plusieurs leviers d'action pourraient accroître l'efficacité des forces de sécurité : une révision de l'affectation territoriale des effectifs, dans la police comme dans la gendarmerie, pour mieux l'adapter au niveau de délinquance ; une réforme plus profonde de l'organisation de la police nationale qui viserait à intégrer au sein d'un même réseau les services territoriaux de la sé-

curité publique et de la police judiciaire ; la recherche d'une meilleure complémentarité entre la police et la gendarmerie en matière judiciaire ; une mutualisation de leurs fonctions « support ».

Plusieurs voies pourraient être explorées pour renforcer l'efficacité de la **politique du logement**. La Cour a recommandé deux pistes principales d'évolution en matière de logement social : s'adresser prioritairement aux publics modestes et défavorisés en diminuant les plafonds de ressources en zone tendue ; réorienter les politiques publiques vers une gestion plus active du parc existant. Pour ce qui concerne les aides au logement, une réflexion devrait être engagée afin de prendre en compte le taux d'effort réel des locataires selon qu'ils bénéficient d'un logement HLM ou qu'ils occupent un logement privé. Enfin, il conviendrait de réexaminer les aides fiscales aux logements privés (taux réduits de TVA, avantages fiscaux en faveur de l'immobilier locatif) dont l'efficacité est incertaine et qui s'accompagnent d'importants effets d'aubaine.

La France se caractérise par des **dépenses de santé** rapportées au PIB parmi les plus élevées au monde (11,1 % en 2014). Des gains d'efficacité sont à rechercher à travers une recomposition de l'offre, s'agissant des hôpitaux comme de la médecine de ville. Des économies pourraient également être trouvées par une accélération du développement de la chirurgie ambulatoire en substitution de la chirurgie conventionnelle, par la maîtrise des prescriptions hospitalières ou par la prise en charge des affections de longue durée via un forfait global de rémunération des professionnels plutôt que via un paiement à l'acte.

Des leviers d'action pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques

D'importantes réformes sont intervenues en matière de **retraites**, dans le secteur privé puis dans le secteur public, qui ont amélioré la soutenabilité financière des régimes. Elles ne suffisent toutefois pas à garantir durablement leur équilibre financier, ce qui appelle d'autres évolutions. En termes de méthode, les nouvelles réformes devraient être discutées dans un format différent des précédentes, au sein d'un cadre formalisé de concertation entre l'État, les partenaires sociaux et les gestionnaires des régimes, en particulier pour permettre une discussion simultanée des réformes concernant les régimes de sécurité sociale et les régimes à gestion paritaire. Par ailleurs, les évolutions engagées devraient rechercher un objectif d'équité accrue entre actifs, entre actifs et retraités et entre retraités en fonction des générations et des statuts professionnels.

Enfin, des marges d'efficacité existent s'agissant de la **politique de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage**. En matière de contrats aidés, dont les résultats en termes d'insertion professionnelle sont faibles, la Cour a formulé plusieurs pistes de réorientation, notamment un meilleur ciblage sur les jeunes pas ou peu qualifiés, une concentration des contrats aidés dans le secteur marchand,

une réduction de leur durée maximale et leur inscription dans un parcours vers l'emploi complété par une formation pré-qualifiante ou qualifiante qui prendrait la forme de contrats d'apprentissage ou de professionnalisation.

En ce qui concerne l'assurance chômage, la Cour avait identifié en 2015 différentes pistes susceptibles d'être explorées, en particulier le réexamen de plusieurs paramètres qui concourent au coût de l'indemnisation du chômage : le taux de remplacement, la durée minimale d'affiliation, la durée d'indemnisation, son montant maximum, son taux de service (durée d'indemnisation rapportée à la durée d'affiliation), le périmètre des employeurs publics affiliés, le plafonnement de l'assiette de contribution, le taux de contribution ou encore la modulation des contributions.

Enfin, la multiplicité des acteurs en matière de formation professionnelle pose d'importants problèmes de coordination. L'évaluation prévue en 2017 du plan « 500 000 formations » devrait permettre une appréciation qualitative de ses résultats, dont il faudra tirer les enseignements en vue d'apporter une réponse structurelle et coordonnée à la question de la formation des demandeurs d'emploi.

Conclusion

L'audit mené par la Cour révèle que, à politique inchangée, la trajectoire des finances publiques s'écarte significativement de celle décrite par la loi de finances pour 2017 et le Programme de stabilité, ce qui compromet tant la réduction du déficit envisagée en 2017 que la poursuite de celle-ci en 2018.

Des changements importants s'imposent donc aujourd'hui dans la conduite des finances publiques. À court terme, des mesures de redressement immédiates sont nécessaires pour réduire le dérapage en 2017. Au-delà, une action résolue sur la dépense doit être engagée pour restaurer la soutenabilité de nos finances publiques en remédiant aux inefficiences marquées qui affectent certaines grandes politiques publiques.

Une telle évolution suppose la réunion de trois conditions : un effort de pédagogie collective sur la dépense publique, des textes financiers sincères, une implication et une responsabilisation de tous les acteurs.