

Cour des comptes



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

Présentation à la commission des finances du Sénat

Mercredi 13 janvier 2021



UN CONTEXTE PROPICE

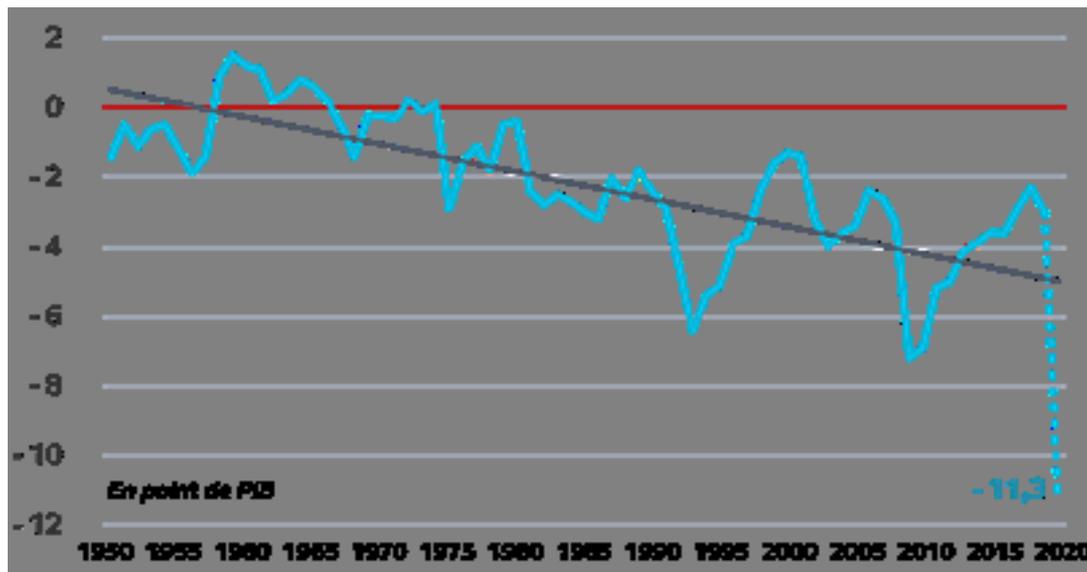
- 2011** Publication d'un rapport de la Cour à l'occasion des dix ans de la LOLF (*La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, rapport public thématique, novembre 2011).
- 2018** Programmation d'un rapport sur les 20 ans de la 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, *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)
- Mars 2020** Crise sanitaire et économique



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



RENFORCER LA PROGRAMMATION
ET LE PILOTAGE DES FINANCES
PUBLIQUES



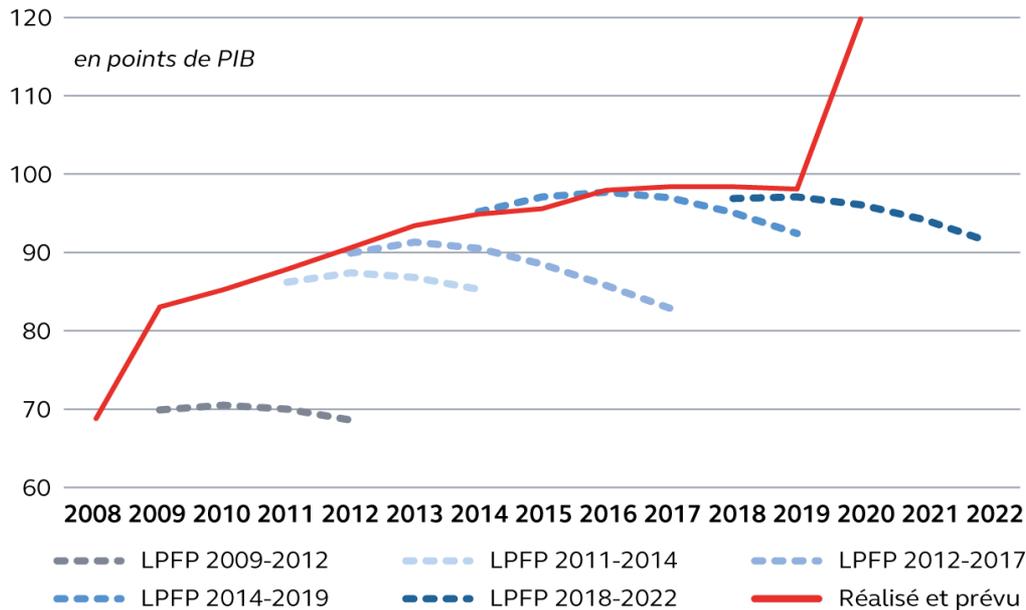
UN CADRE DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES CONSIDÉRABLEMENT RENFORCÉ

- 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



CINQ LOIS DE PROGRAMMATION MAIS DES OBJECTIFS RAREMENT ATTEINTS

Dettes publiques : écart entre l'évolution programmée et observée



Source : Cour des comptes

En 2020, la courbe des réalisations correspond à la prévision affichée dans le quatrième PLFR pour 2020.



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



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

• **Contrôle *ex post*** : mécanisme de correction associé à la loi de règlement

• **Mise à jour de la trajectoire** : actualisation des hypothèses économiques associées au programme de stabilité

• **Revues de dépenses** en lien avec le « printemps de l'évaluation »

• **Contrôle de l'exécution en cours** : identification des écarts à la trajectoire

• **Mise à jour de la trajectoire** : prise en compte de l'avis des institutions européennes et des conclusions du « printemps de l'évaluation »

• **Transcription de la trajectoire dans les lois annuelles** : article liminaire présentant le compte des écarts et mise en œuvre des mesures de correction permettant la convergence vers les objectifs de recettes et de dépenses prévues par la loi de programmation.

Avril

Juin-juillet

Septembre

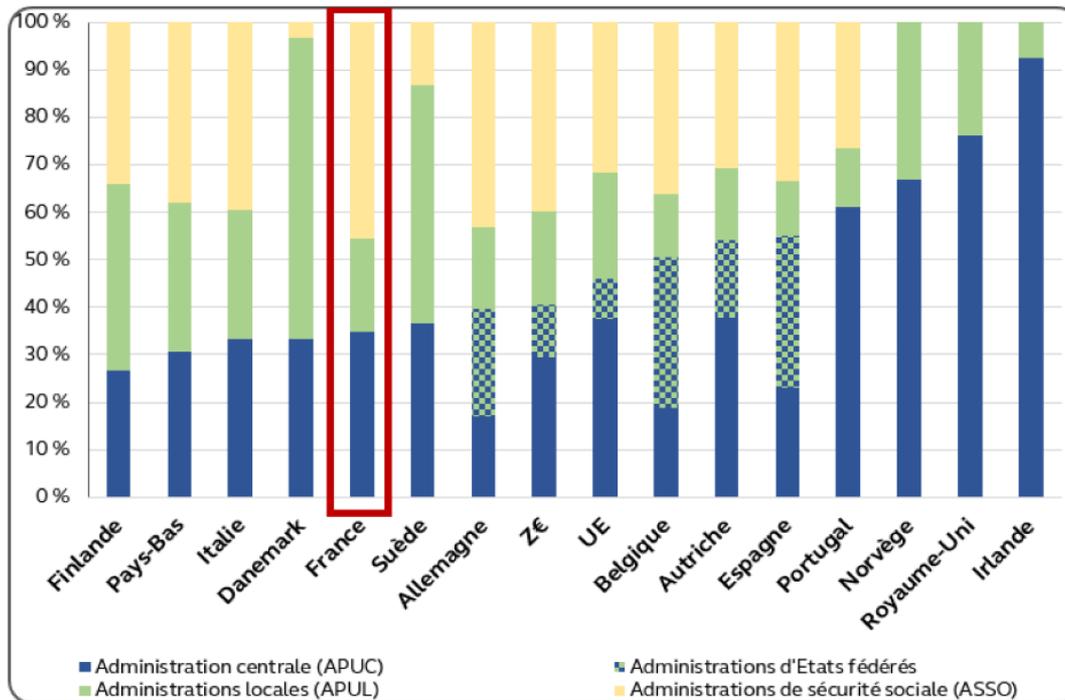


RÉTABLIR LA VISION GLOBALE DES FINANCES PUBLIQUES



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



UN ÉPARPILLEMENT 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



DES INSTRUMENTS DE GOUVERNANCE ET DE PILOTAGE LACUNAIRES

Ensemble des administrations publiques : 1313 Md€

Administrations
publiques centrales :
438 Md€

Lois de finances
(État) : 395 Md€

Hors lois de finances :
43 Md€

Administrations
publiques locales :
267 Md€

Lois de finances
(collectivités locales) :
112 Md€

Hors lois de finances :
155 Md€

Administrations de
sécurité sociale :
608 Md€

LFSS (champ ASSO) :
463 Md€

Hors LFSS : 145 Md€

Lois financières : environ 970 Md€ (3/4 de la dépense publique)

Hors lois financières : 343 Md€ (1/4 de la dépense publique)

Source : Cour des comptes



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

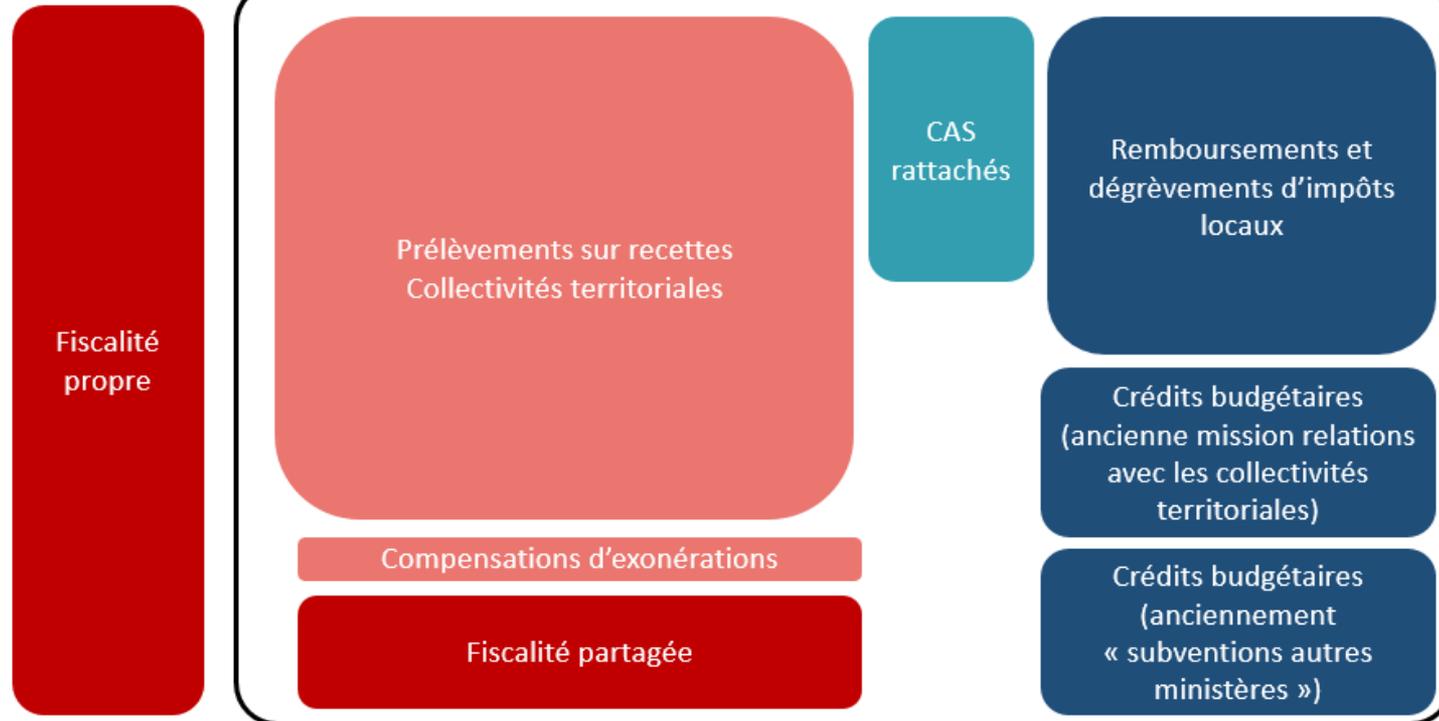
1. Créer une instance pérenne de concertation pour la maîtrise des finances publiques, regroupant État, administrations de sécurité sociale et collectivités territoriales
2. Fixer en LPFP les règles de partage des impôts, de compensation et de garantie de ressources entre APU
3. Transformer la LFSS en 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



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

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

Hors mission



Source : Cour des comptes

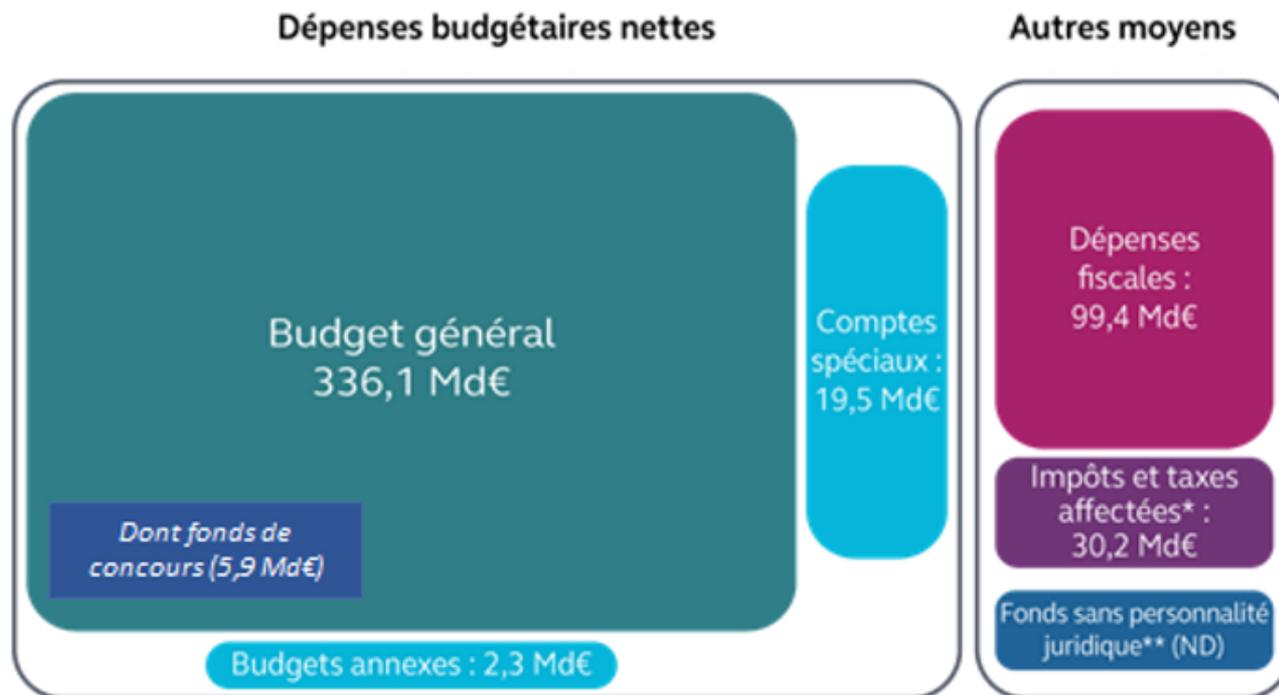


ASSURER L'UNITÉ, L'UNIVERSALITÉ
ET L'EFFICIENCE DU BUDGET DE L'ÉTAT



UN ÉMIETTEMENT CROISSANT DU BUDGET DE L'ÉTAT

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



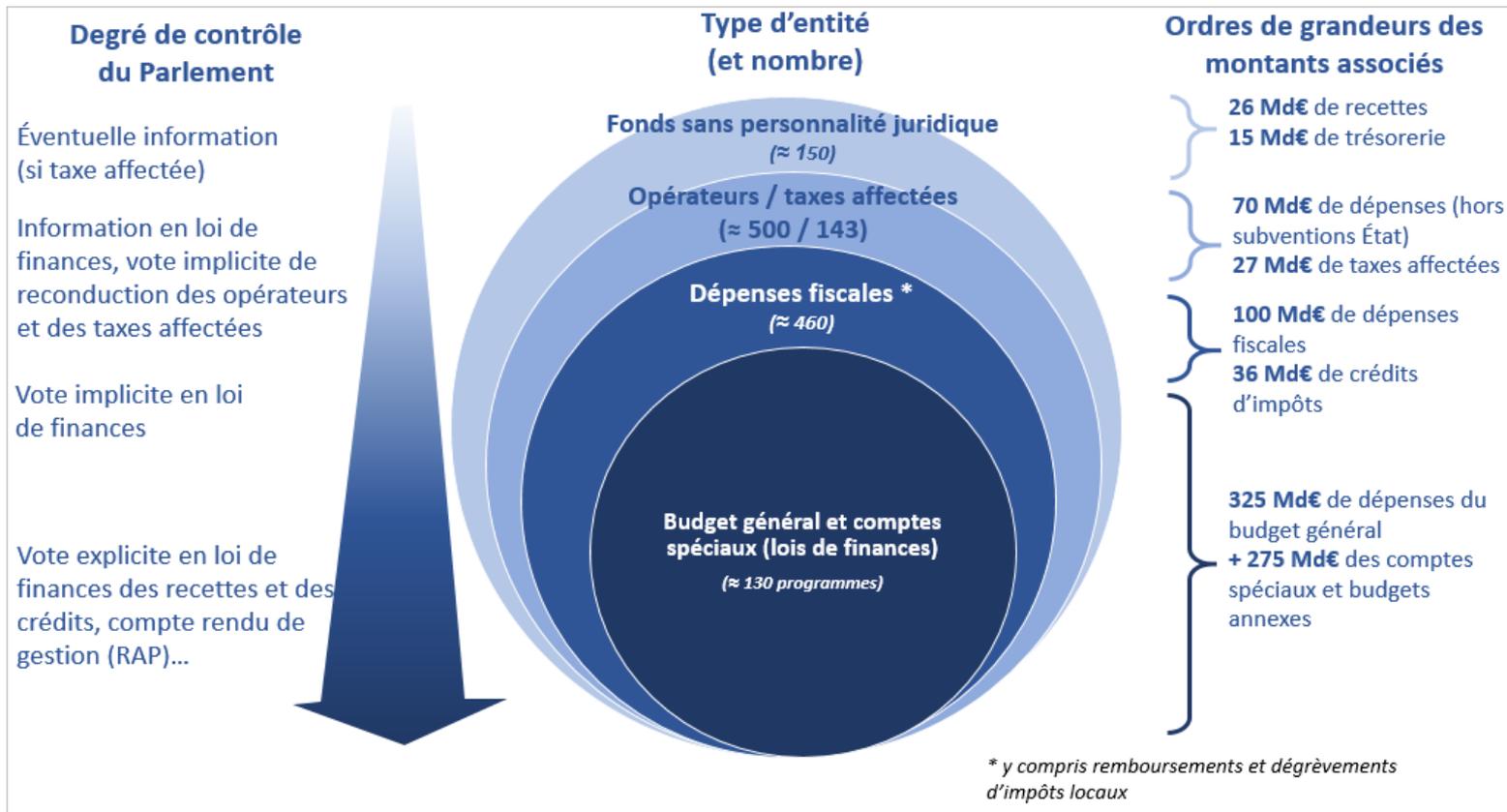
* Impôts et taxes affectés à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale

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

Source : Cour des comptes



UN AFFAIBLISSEMENT DE LA PORTÉE DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

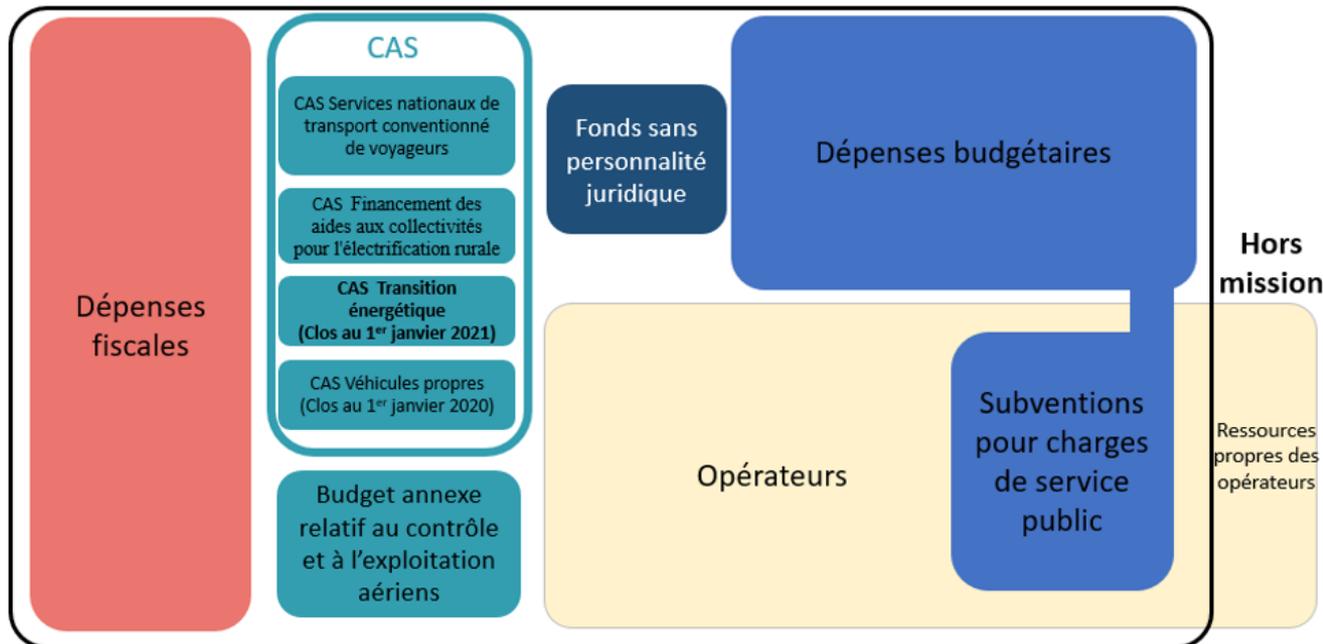


Source : Cour des comptes



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



**Architecture
d'une nouvelle
mission
« Ecologie,
développement
et mobilité
durables »**

Source : Cour des comptes



DEUX RECOMMANDATIONS POUR RENDRE LA DÉPENSE PUBLIQUE PLUS EFFICIENTE

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.

Cour des comptes



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

Présentation à la commission des finances du Sénat

Mercredi 13 janvier 2021