

FICHES CONCOURS

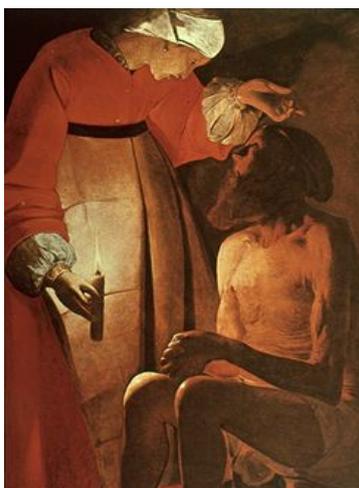
FINANCES PUBLIQUES

L'évolution des finances publiques pendant le premier quinquennat Macron

Définir une nouvelle stratégie

Avril 2023

www.pergama.fr



Job raillé par sa femme, Georges de la Tour

La présente fiche repose sur les données fournies par l'Insee, par le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2022 et par le chapitre du rapport public annuel de la Cour des comptes de mars 2023 consacré à la situation d'ensemble des finances publiques. Sont mentionnés également le rapport Arthuis *Nos finances publiques post-Covid 2019, pour de nouvelles règles du jeu*, mars 2021 et le rapport de la Cour des comptes *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, juin 2021.

2017, les promesses du nouveau quinquennat

Fin 2016, à la fin du quinquennat Hollande, le bilan des finances publiques est plutôt moins inquiétant que 5 ans auparavant, fin 2011, notamment du fait d'une sortie de crise qui s'est esquissée dès 2015. Certes, la dette publique a augmenté de 10 points de PIB en 5 ans mais dès lors que le solde public est continûment déficitaire, cette croissance est inévitable. Pour autant, le solde public a, pendant ces 5 ans, lentement diminué.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Solde public	-5,2	-5	-4,1	-3,9	-3,6	-3,6
Dette publique	87,8	90,6	93,4	94,9	95,6	98
Dépenses publiques	56,3	57,1	57,2	57,2	56,8	56,6
PO	42,6	43,8	44,8	44,6	44,5	44,6

Source Insee (en points de PIB)

La situation n'est cependant pas glorieuse. Depuis 2010, la place relative de la France en Europe s'est dégradée : en 2010, 11 pays avaient un déficit public supérieur à celui de la France, 4 seulement étaient dans ce cas en 2015 (Grèce, Espagne, Portugal et Royaume-Uni). Les dépenses publiques n'ont guère été maîtrisées même si elles baissent légèrement en fin de période, du fait, pour l'essentiel, de la baisse des taux d'intérêt.

- En 2017, le thème du rétablissement des finances publiques a tenu une bonne place dans le programme présidentiel du candidat E. Macron. Pour y parvenir (il était prévu que le solde public soit quasiment nul en 2022), l'engagement portait sur une baisse massive des dépenses publiques, correspondant à 3 points de PIB, soit 60 Mds en 5 ans, grâce à la réduction annoncée de la masse salariale des fonctionnaires (120 000 emplois publics devaient être supprimés), à des économies sur la sphère sociale de 25 Mds (assurance maladie et régime d'assurance chômage) ainsi qu'à un « contrat avec les collectivités » pour les inciter à diminuer leurs dépenses (10 Mds). Toutefois, aucune de ces perspectives d'économie n'était solidement documentée. En particulier, rien n'était précisé sur les secteurs où les emplois publics seraient supprimés ni quelles réformes seraient entreprises pour faire baisser les dépenses sociales.

Une loi de programmation des finances publiques 2018-2022 peu réaliste et des ambitions de rétablissement financier abandonnées dès avant la crise sanitaire

- La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 du 22 janvier 2018 reprend les engagements volontaristes de la campagne électorale, en prévoyant une diminution rapide du solde public, concentrée surtout dans la deuxième partie du quinquennat, la plus lointaine.

Loi de programmation des finances publiques 2018-2022 : projections

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	- 2,9	- 2,8	- 2,9	- 1,5	- 0,9	- 0,3
Solde structurel	- 2,2	- 2,1	- 1,9	- 1,6	- 1,2	- 0,8
Dette administrations publiques	96,7	96,9	97,1	96,1	94,2	91,4
Dépenses publiques hors crédits d'impôts	54,7	54	53,4	52,6	51,9	51,1
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,4	43,7	43,7	43,7

Sur la trajectoire prévue dans la loi de programmation et dans le programme de stabilité 2018 transmis aux autorités européennes, la Cour des comptes, dans son rapport 2018 sur la situation et les perspectives des finances publiques, exprime de très forts doutes, tout comme le Haut conseil des finances publiques avant elle. La Cour souligne le risque d'un trop grand optimisme des prévisions de croissance et, surtout, d'une réduction irréaliste des dépenses publiques, qui passeraient d'une croissance en volume de 1,2 % annuels en début de période à une croissance quasi-nulle en 2022, sans qu'il existe de plan précis et chiffré pour garantir cet objectif.

En tout état de cause, il faut rappeler que les lois de programmation des finances publiques n'ont pas une valeur supérieure aux lois de finances annuelles, ce qui impliquerait une modification constitutionnelle. Il s'agit donc de lois indicatives, dont les dispositions ne sont appliquées que si les choix politiques du gouvernement et du Parlement les imposent aux lois

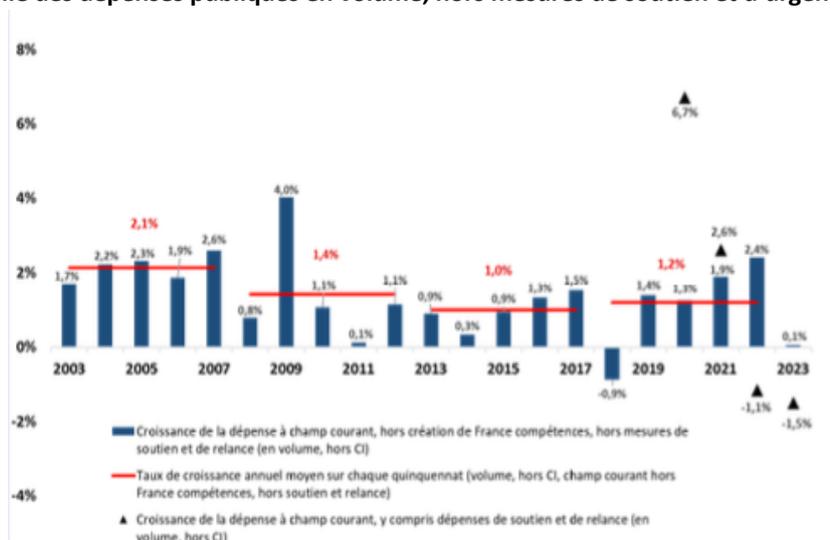
de finances annuelles. Jusqu'en 2018, cela n'a pas été le cas. La loi de programmation 2008-2022 ne sera pas non plus respectée.

- L'ambition de maîtrise des dépenses publiques a été abandonnée dès 2018-2019, au moment de la crise des Gilets jaunes : le coût de l'ensemble des mesures adoptées fin 2018 puis après le Grand débat, au printemps 2019, pour calmer la colère sociale (notamment l'annulation de la hausse de la fiscalité écologique, l'augmentation de la prime d'activité, l'annulation d'une part de la CSG sur les retraites et la diminution de l'IRPP) a atteint 17 Mds, faiblement compensés par des mesures d'économie limitées.

Parallèlement à ces coûts imprévus, une procédure contractuelle a bien été mise en œuvre avec les collectivités pour plafonner leurs dépenses, ce qui a permis de baisser les concours financiers de l'Etat aux collectivités. En revanche, le projet de suppression d'emplois publics a été abandonné et la réduction des dépenses sociales n'a pas eu lieu : au demeurant, l'assurance maladie, dont les dépenses ont continué à augmenter sur un rythme de 2,4 % en 2018 et 2019, est restée déficitaire de 2016 à 2019 ; quant au régime d'assurance chômage, le gouvernement a certes préparé une réforme qu'il a commencé à mettre en œuvre en novembre 2019 mais qui a été provisoirement suspendue lors de la crise COVID et n'a été reprise qu'après la crise sanitaire.

De ce fait, pendant le quinquennat, le rythme moyen annuel de progression des dépenses publiques, compte non tenu des mesures liées à la pandémie, a été de + 1,2 %, comme le montre le rapport économique, social et financier annexé au PLF 2023 : ce rythme était incompatible avec la loi de programmation 2018-2022. Dans la dégradation des finances publiques constatée aujourd'hui, la crise sanitaire n'est pas responsable de tout. Dès avant sa survenue, la loi de programmation n'a pas été respectée.

Evolution annuelle des dépenses publiques en volume, hors mesures de soutien et d'urgence liées à la COVID



Source : RESF 2023

- Le solde public est ainsi resté supérieur à celui prévu dans la loi de programmation. Les dépenses publiques, qui ont continué à bénéficier de la baisse des taux d'intérêt, n'ont connu qu'une baisse limitée. Plus inquiétant, selon la Cour des comptes (*Situation et perspectives des finances publiques*, juin 2020), le solde structurel (2,2 % en 2019), qui mesure le déséquilibre entre ressources et dépenses publiques hors effet de la conjoncture, n'a pas non

plus diminué. De 2017 à 2019, la situation des finances publiques ne s'est pas dégradée mais, alors que ces années ont été économiquement favorables, il n'y a pas eu de redressement, ce que la Cour regrette d'autant plus que cela aurait permis de mieux amortir le choc de 2020.

	2017	2018	2019
Solde public	-3	-2,3	-3,1
Dettes publiques	98,3	97,8	97,4
Dépenses publiques	56,5	55,6	55,4
PO	45,1	44,7	43,8

Source Insee

La dégradation des finances publiques liée au COVID

- En 2020, du fait de la baisse de l'activité économique liée à la crise sanitaire, le PIB a diminué de -7,8 % avant un rebond de 6,8 % en 2021 (qui n'a pas suffi à totalement effacer la crise) et une augmentation de 2,6 % en 2022, moindre qu'attendu initialement (+ 4 %).
- Hors intervention financière de l'Union, la puissance publique a dépensé, pour soutenir l'activité et les revenus, faire face aux dépenses de santé supplémentaires et financer le plan de relance, 72,4 Mds en 2020, 84 Mds en 2021 et 37,5 Mds en 2022.

Principales dépenses de soutien et de relance face à la crise sanitaire (hors financements européens)

	2020	2021	2022
Fonds de solidarité	15,9	23,9	1,1
Activité partielle	25,8	8,1	0,3
Dépenses de santé exceptionnelles	14	18,3	12,1
Autres dépenses de soutien	14,2	10,8	2
Plan de relance	2,5	22,9	22
Total	72,4	84	37,5
Total en points de PIB	3,1	3,3	1,3

Source : Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques juillet 2022 et Rapport public, chapitre La situation d'ensemble des finances publiques, mars 2023

En outre, la puissance publique a supporté, en 2021 et 2022, le coût de mesures de soutien pour limiter l'impact de la hausse des prix de l'énergie (respectivement 2,8 et 23,2 Mds), le coût prévisionnel de ces mesures pour 2023 étant évalué à 19,7 Mds. Les budgets publics supportent enfin, depuis 2022, le contrecoup de l'inflation, qui majore certains postes de dépenses mais a conduit aussi à des revalorisations de prestations sociales.

- Enfin, la chute d'activité en 2020 a provoqué des pertes de recettes publiques. Leur montant a atteint 1275 Mds en 2019 et 1213 Mds en 2020, soit une diminution de 62 Mds (- 4,5 %), en partie compensée par un sursaut en 2021 (1315 Mds, soit + 8,4 %). Dans cet ensemble, ce sont bien sûr les prélèvements obligatoires (l'essentiel des recettes publiques) qui ont le plus diminué, de 43 Mds en 2020 par rapport à 2019, avant d'augmenter de 82 Mds (+ 8 %) en 2021.

Ces chiffres doivent toutefois être interprétés en ayant à l'esprit que les années 2020 et 2021 ont été des années de baisse programmée des prélèvements obligatoires (soit 10 Mds sur ces deux années, en tenant compte de la baisse de la taxe d'habitation, de la réforme du barème de l'IRPP suite au mouvement des Gilets jaunes, de la baisse du taux de l'IS et des impôts de production ainsi que de la transformation du CICE en baisse des cotisations sociales).

De nouvelles baisses d'impôt ont été prévues sur 2022 et 2023, (suppression pour tous de la taxe d'habitation, nouvelle baisse de l'IS, suppression de la redevance à l'audiovisuel public puis de la CVAE). Cependant, sur ces deux années, l'impact de ces nouvelles mesures a été atténué puis compensé par des augmentations de recettes liées à l'évolution du secteur de l'énergie (notamment, en vertu d'un règlement européen, le plafonnement des recettes des producteurs d'électricité). Ainsi, en 2022 (seule année qui nous intéresse ici), selon le rapport de la Cour des comptes de mars 2023, la baisse des impôts n'a été « que » de 5,7 Mds. En 2023, il est même prévu que les impôts augmentent de 5,5 Mds (cumul de baisses et de hausses).

- Les conséquences de la crise COVID sur les dépenses et les recettes publiques conjuguées aux choix fiscaux de baisse d'impôts sont nettes : les finances publiques se sont considérablement dégradées, dans un contexte où le Conseil de l'Union européenne et la Commission ont suspendu les règles budgétaires européennes, jusqu'à fin 2023 désormais. Le solde structurel de la France a subi le contrecoup de la crise : selon le PLF 2023, il serait passé de -2,6 points de PIB en 2019 à -4,2 en 2022 et à 4 en 2023, très éloigné de l'objectif de moyen terme fixé par la loi de programmation des finances publiques, du fait notamment des dépenses structurelles engagées pour relancer l'économie, des effets durables de la baisse des impôts qui se poursuit et de l'augmentation de la charge de la dette. La situation du solde structurel aurait été plus dégradée encore si le dynamisme spontané des prélèvements obligatoires n'avait pas été aussi élevé depuis 2021. Au demeurant, la Cour des comptes souligne les incertitudes qui portent sur les prévisions 2023, à la fois sur les perspectives de croissance et l'ampleur des dépenses publiques.

Ratios de finances publiques en points de PIB

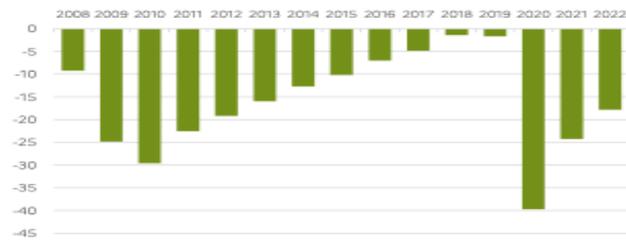
	2019	2020	2021	2022	2023 prévisions PLF
Déficit public	-3,1	- 9	-6,5	- 4,7	Stabilité par rapport à 2022
Dette publique brute	97,4	114,6	112,9	111,6	111,2
Dépenses publiques en points de PIB	55,4	61,3	59,1	58,1	56,6

Source : Insee et, pour 2023, PLF

- Comme auparavant, le déficit public et la dette publique sont dus, pour l'essentiel, à l'Etat : en 2019, le déficit de l'Etat (-83,5 Mds) était plus important que le déficit public total, les administrations de sécurité sociale étant excédentaires ; la dette de l'Etat atteignait cette année-là 82 % de la dette publique totale. En 2022, le déficit de l'Etat (-134,9 Mds) est encore supérieur au déficit public total (124,9 Mds) et le pourcentage de la dette de l'Etat dans la dette publique totale est toujours de 82 %.

Cependant, les organismes de sécurité sociale ont été sévèrement touchés par la crise COVID : la baisse de recettes en 2020 et l'augmentation des dépenses maladie ont conduit à un déficit de près de 40 Mds en 2020 pour l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale, qui s'est réduit à environ 24 Mds en 2021 et qui devrait s'établir à 19,6 Mds en 2022.

Evolution du solde des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV



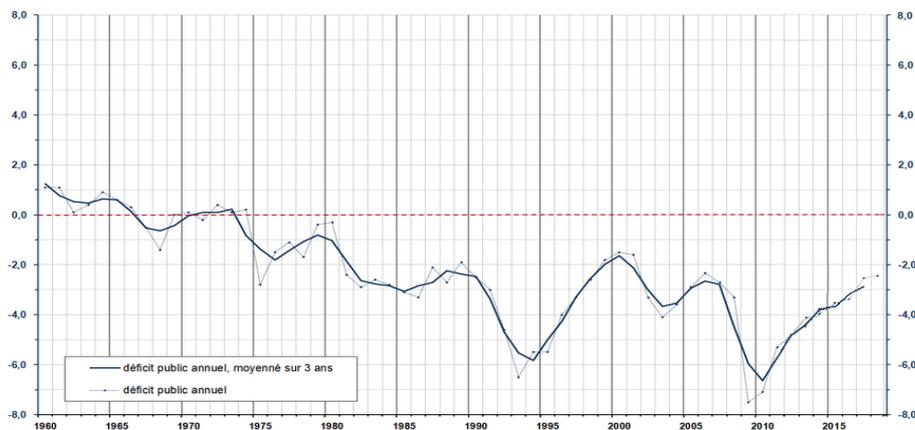
Source : dossier de presse du PLFSS 2023

Les risques de la situation fin 2022

- L'augmentation de la dette sur le long terme (elle est passée de 20 points de PIB en 1980 à 60 à la fin des années 90 puis à 80 au début de la crise de 2008 avant d'atteindre presque 100 points à sa sortie en 2016 et 2017 puis aujourd'hui plus de 110) donne le sentiment d'une sorte de fatalité, quels que soient les engagements de redressement pris par les divers gouvernements. L'augmentation de la dette est pour une large part alimentée par le déficit public, qui, sur le long terme, a oscillé, en fonction de la situation économique, entre 2 points de PIB dans les meilleures années et 6 à 9 points dans les pires.

Cette situation traduit une mutation des missions de l'Etat, qui intervient désormais massivement lors des crises pour protéger l'économie et la population (c'est lors des crises que la dette a augmenté) sans avoir, compte tenu des facilités d'accès au crédit, la volonté de réduire la dette lors des périodes d'embellie. Le premier risque est alors de créer un écart récurrent que les ressources tirées d'une économie même en bonne santé ne permettent pas de couvrir, sans visibilité sur l'avenir.

Evolution du déficit public

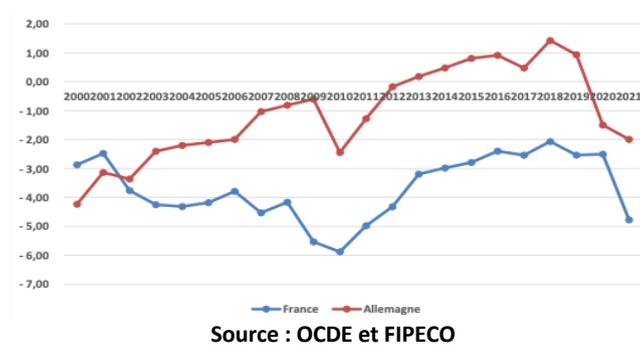


Source Wikipédia

De fait, il ne s'agit pas d'un déséquilibre conjoncturel mais structurel. Même si le calcul du solde structurel, qui s'obtient en défalquant du solde public sa part liée à l'évolution de la

conjoncture, est difficile (il repose sur des évaluations) et donc contesté, il est certain que qu'un solde structurel nettement négatif traduit une inadéquation durable entre les dépenses publiques et le niveau des ressources publiques liées à l'activité économique. En tout état de cause, la charge de la dette qui pèse sur le budget de l'Etat, qui a avoisiné cette dernière décennie 40 Mds, n'est pas indolore, même si elle a baissé du fait de la baisse des taux d'intérêt.

Evolution des soldes structurels de la France et de l'Allemagne



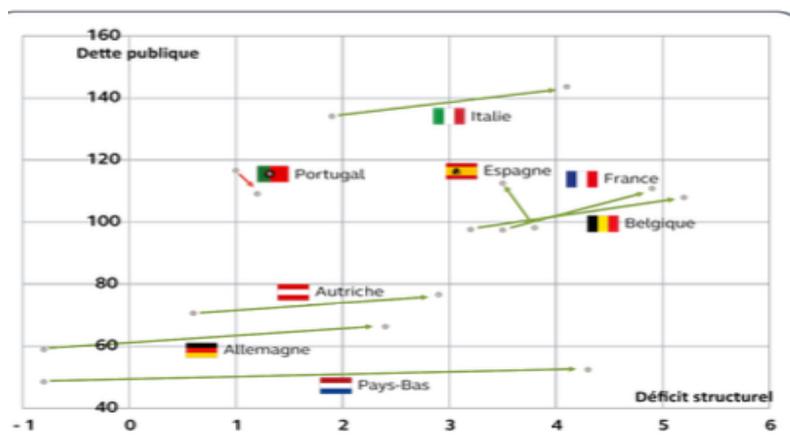
- Les risques de cette situation tiennent à plus court terme aux risques de retournement des taux.

Le taux des OAT à 10 ans (obligations assimilables du Trésor) a considérablement baissé depuis le pic des années 80 : il s'est situé en-deçà de 4 % à compter de 2010 et en fin de décennie a été proche de 0. Le contexte a cependant changé depuis quelques mois compte tenu de la montée de l'inflation et du resserrement de la politique monétaire : de 0,1 % au début de 2022, le taux atteint 2,8 % en avril 2023 après des pics à 3 %. L'augmentation est générale même si elle diffère selon les pays.

Le mouvement d'augmentation des taux ne se transmet à la dette émise que progressivement. Selon le rapport du Sénat sur le PLF 2023, une hausse de 1% entrainerait, au bout de 10 ans, un quasi doublement de la charge de la dette (36 Mds en 2021) et, mécaniquement, une augmentation de la dette elle-même de plus de 5 points, toutes choses égales par ailleurs. Le risque financier d'une réduction des marges de manœuvre budgétaires est donc fort, à un moment où le pays va devoir affronter le coût de la transition écologique et de la remise à niveau de ses services publics.

- La divergence croissante entre la situation des finances publiques des différents pays européens est également un facteur de risque pour la cohésion de la zone euro en cas de crise. Certes, le précédent de la crise des finances publiques en Europe a marqué les mémoires et la tentation de l'absence de solidarité sera moins forte qu'auparavant mais le risque n'est pas nul.

**Evolution de la dette et du déficit structurel entre 2019 et 2023 entre deux groupes de pays européens
(Autriche, Allemagne et Pays-Bas d'un côté et Italie, Portugal, France et Belgique de l'autre)**



Source : Cour des comptes, rapport public 2023

- Toutefois, le constat de risque est en partie relativisé par les interventions de la BCE (ou plutôt du système monétaire européen composé de l'ensemble BCE et des banques centrales) qui a racheté, depuis plusieurs années, des titres publics de dette, y compris, de manière active, pendant la crise sanitaire. Le pourcentage de la dette française détenue par la BCE (en fait, en pratique, par la Banque de France) serait compris entre 25 et 30 %. Certains économistes demandent l'annulation de cette part de la dette, d'autres notent que cette annulation n'aurait d'autre conséquence que de priver la France des intérêts qui lui servent en tant que détentrice de cette dette. De fait, le débat a sans doute peu d'intérêt, d'autant que, formellement, il s'agirait plutôt d'une transformation de cette part de dette en dette perpétuelle à taux nul : la mesure serait une mesure d'affichage, plaidée parce qu'elle permettrait de baisser le taux d'endettement et d'engager des investissements supplémentaires (en s'engageant dans de nouvelles dettes). En tout état de cause, une part de la dette actuelle peut ne pas susciter l'inquiétude (la part que la France se doit à elle-même) à l'inverse des 50 % de la dette détenus par des non-résidents.

L'inexistence d'une stratégie adaptée de redressement

- Sur le court terme, la loi du 7 août 2020 organise un transfert de dette publique de 136 Mds à la CADES (caisse d'amortissement de la dette sociale, qui rembourse la dette avec les recettes fiscales qui lui sont attribuées). Ce transfert porte uniquement sur la dette sociale. Il dépasse, il est vrai, la part de la dette sociale liée à la COVID : il comprend, de manière opportuniste, la prise en charge des déficits sociaux d'avant 2020 (près de 31 Mds), ceux de 2020-2023 liés à la crise ainsi que les investissements hospitaliers décidés dans le cadre du Ségur de la santé (92 Mds) auxquels s'ajoute la prise en charge d'un tiers de la dette hospitalière précédente (13 Mds) décidée fin 2019 dans le cadre du Plan d'urgence pour l'hôpital.

La durée de vie de la CADES a alors été prolongée jusqu'en 2033, tout comme les ressources qui lui sont affectées. La décision paraît sage, puisqu'elle permet l'amortissement progressif de la dette « sociale ». Elle implique néanmoins que les régimes sociaux cessent d'alimenter celle-ci et soient à l'équilibre dès l'horizon 2023. Or, les lois de financement de la sécurité sociale 2022 et 2023 prévoient un déficit des régimes de base à cette échéance : le PLFSS 2023

chiffre le déficit à - 10 Mds en 2024 et – 14,4 Mds en 2025, ce qui n'est pas cohérent avec l'objectif d'apurement.

La décision n'a pas été identique pour le traitement de la dette de l'Etat liée à la COVID, chiffrée, de manière sans doute quelque peu arbitraire, à 165 Mds : la dette n'est pas systématiquement amortie. La loi de finances 2022 a inscrit toutefois ce montant dans un programme particulier du budget de l'Etat, dans la mission « Engagements financiers de l'Etat » et lui a affecté des crédits d'amortissement : la méthode relève de l'artifice, qui affecte à la dette COVID des recettes qui pourraient être tout aussi bien affectées à la réduction du déficit de l'Etat dans son ensemble, qui reste fort, ce qui alimente une dette que l'on prétend par ailleurs diminuer. Elle vise sans doute à faire peser une contrainte particulière sur l'affectation des ressources et à afficher, pour cette part de la dette, une volonté d'apurement, même si cela relève de la communication politique.

- Au-delà de ce transfert à la CADES, qui ne règle qu'une petite partie de la question, le gouvernement a mis en application les préconisations d'un rapport demandé à une Commission présidée par J.Arthuis, *Nos finances publiques post COVID-19, pour de nouvelles règles du jeu*. La loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et celle du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale ont pour principal objet, en application de ce rapport, de faciliter le rapprochement entre les lois de programmation des finances publiques et les lois de finances annuelles, qu'elles concernent l'Etat ou la sécurité sociale.

Ainsi, les lois de programmation des finances publiques chiffrant désormais en Mds les objectifs pluriannuels de dépenses publiques au lieu de les exprimer en points de PIB. Elles isolent les dépenses d'investissement, pour éclairer les choix des parlementaires qui peuvent être soucieux de réduire les dépenses publiques sans porter atteinte à des dépenses favorables à la croissance ou considérées comme indispensables.

Les lois de finances annuelles comme les lois annuelles de financement de la sécurité sociale rappellent désormais dans un article liminaire l'ensemble des indicateurs de finances publiques de la loi de programmation ainsi que les objectifs qu'elle a fixés : solde effectif et structurel, dépenses publiques totales et dépenses publiques d'investissement, prélèvements obligatoires, endettement. Les textes mettent ces objectifs de la loi de programmation en regard des résultats de l'année écoulée et des prévisions pour l'année en cours et la suivante.

S'agissant des dépenses, un « compteur des écarts » avec la loi de programmation est prévu qui figure, pour l'Etat, dans le rapport économique, social et financé annexé à la loi de finances et, en ce qui concerne les régimes de sécurité sociale, dans une annexe de la loi de financement.

Par ailleurs, la loi du 29 décembre 2021, comme celle du 14 mars 2022, prévoient l'information des parlementaires sur la situation financière des collectivités territoriales ou sur celle des régimes sociaux non compris dans la loi de financement de la sécurité sociale, ainsi que sur le mode de calcul de l'ONDAM, objectif national des dépenses d'assurance maladie.

La cohérence des travaux parlementaires est renforcée : un débat parlementaire unique regroupe l'examen du programme de stabilité européen et le débat d'orientation des finances

publiques. Une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale est créée, sur le modèle des lois de règlement de l'Etat, pour permettre l'évaluation par le Parlement des résultats obtenus pour ce qui est des régimes obligatoires de sécurité sociale et déterminer le champ des réformes qui pourraient s'avérer nécessaires.

Le Haut Conseil des finances publiques n'était chargé jusqu'ici que d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques qui sous-tendaient les prévisions des diverses lois financières. Il est désormais chargé d'apprécier également le réalisme de ces dernières.

Ces dispositions permettent de mieux éclairer le vote annuel des lois financières sans pour autant changer radicalement les choses.

Comme l'indique l'avis du Conseil d'Etat sur les projets de loi organique qui instituent ces mesures, celles-ci « ne bouleversent pas le cadre de gouvernance de nos finances publiques, ce qui serait au demeurant impossible sans préalablement modifier la Constitution ». La loi entend certes donner davantage de visibilité aux dispositions des lois de programmation des finances publiques, qui étaient jusqu'ici oubliées le lendemain de leur adoption. Mais le principe constitutionnel de l'annualité budgétaire s'impose toujours et les lois de programmation des finances publiques sont toujours dépourvues de caractère contraignant. Le respect de ces lois de programmation reste une question de choix politique et, jusqu'à présent, celui-ci ne s'est pas imposé.

- La tentation de poursuivre les errements du passé a donc prévalu, comme on le voit dans l'élaboration du projet de loi de programmation des finances publiques 2022-2027 (non adopté à ce jour), tout comme dans la construction du programme de stabilité 2022 : les projections établies dans ces deux documents paraissent peu crédibles, excessivement favorables ou trop volontaristes. Produites pour des raisons d'affichage, l'on peut douter, même si elles étaient adoptées, qu'elles s'imposent aux lois de finances annuelles, tant elles paraissent artificielles.

Ainsi, le projet de loi de programmation prévoit que le déficit public diminuera progressivement jusqu'à -2,9 points de PIB en 2027, avec une baisse parallèle du solde structurel. Le pourcentage d'évolution annuelle de la dépense publique en volume prévu sur les 5 ans est de + 0,6 % et quasi stable de 2024 à 2027. La dette sera stabilisée.

Loi de programmation des finances publiques 2022-2027 : projections en points de PIB

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde public	-5	-5	-4,5	-4	-3,4	-2,9
Solde structurel	-4,2	-4	-3,7	-3,4	-3,1	-2,8
Dette administrations publiques	111,5	111,2	111,3	111,7	111,6	110,9
Dépenses publiques hors crédits d'impôts	57,6	56,6	55,6	55	54,3	53,8
Taux de prélèvements obligatoires	45,2	44,7	44,2	44,3	44,3	44,3

Dans son avis du 22 septembre 2022, le Haut conseil des finances publiques considère que le scénario est construit sur « des hypothèses de croissance très avantageuses », dans lesquelles,

à partir de 2024 la croissance réelle serait supérieure à la croissance potentielle (ce qui est rare sur plusieurs années), avec le maintien à un haut niveau des investissements des entreprises, dans une période pourtant de resserrement de l'accès au crédit, un recul de l'épargne des ménages et une contribution positive du commerce extérieur, après tout possible mais qui serait surprenante. L'inflation serait en baisse nette dès 2024 (3 %) et les dépenses publiques quasi-stables, leur maîtrise restant, comme pour la précédente loi de programmation, insuffisamment documentée. Le Haut Conseil avait déjà formulé les mêmes critiques sur le programme de stabilité transmis à la Commission européenne au printemps 2022 construit sur les mêmes hypothèses.

Quelle stratégie adopter ?

- Une note du Conseil d'analyse économique de juillet 2017 (Quelle stratégie pour les dépenses publiques ? CAE, juillet 2017) a recommandé, pour travailler au rétablissement des finances publiques, d'utiliser les « revues de dépenses », c'est-à-dire un examen sélectif des dépenses d'un domaine pour définir les dépenses utiles et de qualité, qui devraient donc être maintenues, et les dépenses plus contestables ou peu utiles, à réduire ou abandonner. Elle préconisait d'agir plutôt en période de croissance, de coupler ces revues avec des programmes d'investissement public et de préserver la redistribution. De même, elle recommandait de ne pas soumettre certains domaines (justice, police) à des coupes arbitraires et de protéger voire favoriser les domaines à fort impact sur la modernisation du pays. Au final, la France devrait engager des efforts de redressement mais en choisissant son moment et en veillant à ce que les choix présentés soient plaidés, dénués d'effets pervers pour la croissance et, le plus possible, acceptés. L'objectif est que les « coupes » dans les dépenses correspondent à des choix économiquement et politiquement plaidables et ne soient ni mécaniques, ni arbitraires.

En 2020, le Premier ministre a demandé à la Cour des comptes de lui proposer une stratégie de court, moyen et long terme d'évolution des finances publiques de l'après-crise sanitaire.

La Cour a remis le rapport demandé en juin 2021 (*Une stratégie de sortie de crise pour les finances publiques, 15 juin 2021*). Le rapport propose de piloter les dépenses publiques en organisant, tout comme le proposait le CAE, des « revues de dépenses », pour s'interroger sur leur nécessité, leur effet sur la croissance, leur équité, leur qualité et leur cohérence. La Cour recommande elle aussi d'épargner les dépenses productrices de croissance (éducation) ou nécessaires à la transition écologique. Elle plaide pour faire porter l'effort plutôt sur les dépenses de fonctionnement et pour développer l'investissement public (en repli sur le long terme), à condition d'en mesurer la rentabilité socio-économique.

Dans ces deux documents (CAE et Cour des comptes), la politique de redressement des finances publiques n'est pas vue comme un problème technique (respect général de normes de dépenses) : elle doit cibler ses interventions et s'intéresser aux objectifs des politiques publiques. La Cour demande à ce que le pilotage soit prudent mais déterminé, mené sur le long terme, avec des arbitrages politiques.

Le ministre des finances a parfois évoqué le recours à de telles « revues de dépenses » mais cette perspective, qui est évoquée dans le projet de loi de programmation des finances publiques, reste floue aujourd'hui.

C'est certainement dans ce sens qu'il faudrait aller : cependant, il n'est pas certain que cette voie, difficile, soit suivie. La démarche aurait besoin de temps et de réflexion, en particulier pour choisir les critères d'évaluation des dépenses. Elle impliquerait la recherche d'un certain consensus politique, pour éviter que les propositions ne soient bloquées lors du vote parlementaire ou remises en cause lors d'une alternance politique. Il n'est pas certain que la culture politique française s'y prête ni que les pouvoirs publics actuels aient envie de s'y engager. Peut-être la réforme en cours de discussion au niveau européen sur les règles de la gouvernance financière et économique permettra-t-elle à la France d'avancer vers une vision pluriannuelle de ses dépenses plus réaliste et plus sincère qu'actuellement.