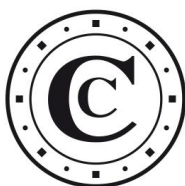


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

UNE STRATÉGIE DE FINANCES PUBLIQUES POUR LA SORTIE DE CRISE

Concilier soutien à l'activité et soutenabilité

Communication au Premier ministre

Juin 2021

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	19
Introduction	23
Chapitre I Un impact durable de la crise sur l'économie et les finances publiques	25
I - Un choc majeur en 2020-2021	25
II - Une trajectoire de l'économie durablement affectée	27
A - À court terme, un net rebond de l'activité	28
B - Une probable perte durable d'activité et une hausse des inégalités en sortie de crise	29
C - Une croissance potentielle en sortie de crise incertaine	30
III - Une trajectoire de finances publiques à politique inchangée fortement perturbée	31
A - Trois hypothèses pour la sortie de crise	31
B - Des conséquences durables pour les finances publiques.....	34
C - Les enseignements	38
IV - L'enjeu de la soutenabilité des finances publiques.....	39
A - Un enjeu de souveraineté pour la France et de stabilité pour la zone euro.....	40
B - La nécessité d'être en capacité d'infléchir le ratio d'endettement des administrations publiques.....	42
C - Des analyses témoignant des risques pesant sur la soutenabilité de la dette française	45
Chapitre II Une stratégie de croissance pour assurer la soutenabilité des finances publiques dans un cadre renouvelé.....	51
I - Favoriser la croissance dans la durée pour retrouver l'équilibre des finances publiques	52
A - Renforcer le niveau de croissance potentielle en donnant la priorité à l'investissement dans les compétences, l'innovation et l'industrie	54
B - Réussir la transition écologique pour une croissance plus durable	69
C - Accélérer la transition numérique pour une croissance plus agile	75
D - Renforcer les capacités de résilience pour limiter les effets des chocs de croissance.....	79

II - Retrouver une trajectoire soutenable reposant sur la maîtrise de la dépense publique	83
A - Des scénarios différenciés de maîtrise des dépenses publiques	84
B - Une trajectoire de consolidation progressive, continue et réaliste à engager dès 2023	87
C - Des dispositifs exceptionnels de réponse à la crise à mettre en extinction progressivement	96
D - Une gestion de la dette « de crise » à définir	107
III - Rénover le cadre de gouvernance français et européen des finances publiques	111
A - Au plan européen : lancer la révision des règles budgétaires	111
B - Au plan national : réformer la gouvernance des finances publiques	115
Chapitre III Renforcer l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.....	129
I - Engager des revues de la dépense publique.....	129
II - Des réformes clés pour infléchir le rythme et améliorer la qualité de la dépense publique	132
A - Continuer à adapter les régimes de retraite	133
B - Améliorer la qualité des dépenses d'assurance maladie pour en maîtriser l'évolution.....	141
C - Renforcer la qualité des dépenses liées à la politique de l'emploi et mieux les ajuster aux cycles économiques.....	146
D - Garantir à la fois l'efficacité et la soutenabilité des minima sociaux.....	153
E - Différencier, cibler et simplifier les outils de la politique du logement	158
III - Des administrations et des collectivités territoriales plus efficaces.....	162
A - Un secteur public plus stratégique : repenser et répartir autrement les missions des administrations et des collectivités territoriales.....	163
B - Un secteur public plus responsabilisant : développer la contractualisation et moderniser la gestion publique	172
C - Un secteur public plus lisible : simplifier le paysage des collectivités et des administrations, les procédures et les normes	178
D - Un secteur public plus transparent : mieux évaluer et contrôler	186
Liste des abréviations	199
Annexes.....	201

Procédures et méthodes

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles

**

Par une lettre du 17 février 2021, le Premier ministre a confié à la Cour des comptes une mission sur la stratégie de finances publiques d'après-crise. En application des dispositions de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières, la Cour répond à cette saisine en publiant le présent rapport.

Le rapport comprend, conformément à la commande, plusieurs axes d'analyses : la situation actuelle des finances publiques et leurs perspectives de moyen terme, les dispositifs d'urgence budgétaires et réglementaires mis en place au cours de l'année 2020, la stratégie de croissance pour assurer la soutenabilité des finances publiques dans un cadre rénové, ainsi que les mesures permettant de renforcer l'efficacité et l'efficience des politiques et des administrations publiques.

L'instruction du rapport a mobilisé l'ensemble des chambres de la Cour, sous la conduite de trois rapporteurs généraux, Mme Latare, conseillère maître, MM. Kruger et Houdebine, conseillers maîtres, appuyés par MM. Duboscq et Osereddczuk, conseiller maîtres, M. Guéné, conseiller maître en service extraordinaire, M. Buzzi, conseiller référendaire, Mmes Tournade, Eloy et Aeberhardt, conseillères référendaires, M. Megy, conseiller référendaire, MM. Canivenc et Perrin, auditeurs, MM. Boscher, Dedrie, auditeurs, Mme Louise Thin, auditrice, MM. Auzilleau, Borgy et Redoulès, rapporteurs extérieurs, rapporteurs.

L'équipe de contrôle s'est notamment appuyée sur les récentes publications de la Cour, dont les références sont rappelées au fil du rapport, en notes de bas de page.

La réflexion en matière de réformes structurelles (chapitre III) s'est également appuyée sur des travaux en cours d'instruction. Afin de contribuer à éclairer le débat public, la Cour entend revenir de façon détaillée sur ces questions.

Les travaux de la Cour ont en outre été éclairés par des échanges avec des ministres, des autorités en charge des politiques économique, budgétaire et monétaire, des représentants des associations d'élus locaux et des partenaires sociaux ainsi que d'économistes et de personnalités qualifiées. La liste des personnes auditionnées figure en annexe au présent rapport.

Le projet de rapport a été délibéré le 12 mai 2021 par une formation interchambres présidée par M. Moscovici, Premier président, et composée de M. Charpy, vice-président de la formation, contre-rapporteur, président de chambre, de M. Viola, conseiller maître, Mme Latare, conseillère maître, M. Albertini, conseiller maître, Mme Perin, conseillère maître, M. Rolland conseiller maître, Mmes Soussia, Faugère et Fontaine, conseillères maîtres, M. Giannesini, conseiller maître, Mme Riou-Canals, conseillère maître, M. Le Goff, conseiller maître, Mme Lignot-Leloup, conseillère maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 25 mai 2021 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Andréani et Terrien, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, président(e)s de chambre, et Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par *La Documentation française*.

Synthèse

Comme les autres pays européens, la France a réagi à la crise sanitaire par des mesures exceptionnelles destinées à lutter contre l'épidémie au plan sanitaire et amortir le choc économique et ses effets sociaux en soutenant les revenus et en préservant au maximum les capacités productives. Le recul de l'activité économique a été exceptionnel et la dégradation des finances publiques très importante. Même si, dans la phase de sortie de crise, un rebond important de l'activité est attendu, les finances publiques resteront durablement marquées par un déficit élevé et un niveau de dette en très forte augmentation.

Conformément à la demande du Premier ministre, la Cour présente dans ce rapport une stratégie que la France pourrait retenir au cours des prochaines années pour conserver une trajectoire soutenable de ses finances publiques. Les analyses présentées dans ce rapport sur la situation des finances publiques en 2020 et 2021 seront complétées et approfondies dans le rapport sur la situation et les perspectives de finances publiques que la Cour publie chaque année au mois de juin afin de préparer le débat d'orientation sur les finances publiques.

Un impact durable de la crise sur l'économie et les finances publiques

Au moment du déclenchement de la crise, la France disposait de moins de marges de manœuvre financières que la plupart de ses partenaires européens, avec un niveau de déficit public égal à 3,1 % du PIB¹ et un ratio de dette approchant 100 % du PIB. Elle était, avec l'Espagne, le seul pays de la zone euro affichant un déficit primaire, c'est-à-dire excluant les dépenses d'intérêts. Seuls l'Italie, la Grèce, le Portugal et la Belgique avaient une dette mesurée en points de PIB supérieure à celle de la France.

L'épidémie de Covid-19 a marqué la France comme le reste du monde. L'activité s'est contractée de 7,9 % en 2020, un repli inédit depuis 1945. Elle rebondirait de manière vigoureuse mais encore partielle en 2021 (+5,0 % selon le projet de loi de finances rectificatif de juin 2021). Cette contraction de l'activité a fortement affecté les recettes publiques. Par

¹ Dont 0,9 point de PIB au titre du surcote ponctuel en 2019 de la transformation du CICE vers des réductions de cotisations sociales.

ailleurs, pour accompagner les particuliers et les entreprises et préserver leurs revenus, des mesures de soutien exceptionnelles ont été décidées et mises en œuvre par l'État et d'autres collectivités publiques à compter de mars 2020. En conséquence, le déficit public s'est fortement creusé. Après avoir atteint 9,2 points de PIB en 2020, il resterait encore très élevé en 2021, à environ 9,4 points de PIB. Parallèlement, la dette publique augmenterait de près de 20 points de PIB par rapport à 2019, pour s'établir à un niveau proche de 117 points de PIB en 2021.

Cette dégradation du déficit public s'explique, d'une part, par l'amplification des baisses de prélèvements déjà programmées avant crise et les mesures de nature pérenne prises pendant la crise avec notamment une hausse des rémunérations dans le secteur de la santé. Elle provient, d'autre part, des effets négatifs durables de la crise sur l'activité et la situation du marché du travail, qui réduisent les recettes publiques et rehaussent certaines dépenses.

La dégradation des finances publiques s'est accompagnée à ce stade d'une hausse contenue des risques financiers², dans le contexte actuel de taux d'intérêt historiquement bas permis notamment par l'action de la Banque centrale européenne.

Une économie durablement affectée

La crise devrait marquer l'économie de manière durable. En éloignant des personnes de l'emploi (ou en retardant l'entrée sur le marché du travail des jeunes générations), elle devrait conduire à une hausse du chômage et à une baisse de la participation au marché du travail. En outre, la crise s'est accompagnée d'une forte réduction de l'investissement des entreprises et pourrait peser sur leur capacité d'innovation. Les capacités de production et la productivité seraient donc plus faibles en sortie de crise que ce qui était anticipé en début 2020.

Les estimations d'activité potentielle³ permettent d'évaluer les pertes de capacités de production de la France à environ 2 points par rapport à la trajectoire d'avant-crise en 2021. Si la croissance de l'activité potentielle en sortie de crise reste entourée d'une forte incertitude, un rebond très marqué de celle-ci ne paraît pas le scénario le plus probable.

² Dans un contexte de rebond important de l'activité et de hausse générale des taux d'intérêt, la prime de risque des obligations publiques entre la France et l'Allemagne est supérieure fin mai 2021 à celle observée au début de 2020 mais reste inférieure à celle de début 2019.

³ Activité économique corrigée des fluctuations cycliques et reflétant les facteurs fondamentaux de l'économie.

*Une trajectoire des finances publiques à politique inchangée
fortement perturbée*

Quelles que soient les incertitudes et les risques qui entourent les perspectives de croissance en sortie de crise, celle-ci laissera des marques durables sur les finances publiques et notamment sur la dette publique. Dans cette optique, la Cour s'est attachée à éclairer les évolutions qui peuvent être attendues dans la décennie à venir, en s'appuyant sur des scénarios à vocation illustrative, qui diffèrent entre eux par la vigueur du rebond de l'économie en sortie de crise.

Ces scénarios montrent que, même avec des hypothèses volontaristes, la croissance économique, condition indispensable du redressement des finances publiques, ne permettrait pas à elle seule une décreue durable de la dette publique rapportée au PIB et devrait être accompagnée d'une politique de consolidation. Cette poursuite de la progression de la dette pose de manière directe la question de sa soutenabilité.

L'enjeu de la soutenabilité des finances publiques

La hausse de la dette intervenue pendant la crise a permis de protéger les revenus des ménages et des entreprises face aux conséquences de la crise sanitaire dans le but de faciliter le rebond de l'activité dans les meilleures conditions possibles à la sortie de la crise.

À plus long terme, la poursuite de la hausse du ratio d'endettement risquerait de fragiliser la confiance des acteurs économiques dans la capacité de la France à honorer ses engagements passés et à venir. Ce risque serait renforcé si ce ratio s'écartait encore davantage des niveaux de pays comparables de la zone euro. La crise de la dette de la zone euro en 2010 et 2011 qui a suivi la récession de 2008-2009 illustre les risques qui s'attachent à une perte de confiance. Ses manifestations peuvent être rapides et brutales, conduisant les pays concernés à rechercher dans l'urgence l'équilibre des comptes publics par une forte hausse des prélèvements ou une baisse abrupte des dépenses.

Assurer la soutenabilité des finances publiques est donc un enjeu de souveraineté. C'est une condition nécessaire pour faire face aux chocs économiques, mais aussi rester en mesure de financer les priorités d'action pour le pays, ainsi que le fonctionnement courant des administrations publiques.

Pour la France, les signaux sur la soutenabilité des finances publiques ne sont pas univoques au printemps 2021. Le contexte actuel de taux bas conduit à une baisse des charges d'intérêts, mais il n'est pas acquis, dans la mesure où il résulte largement de l'action de la Banque

centrale européenne. En outre, le niveau bas des taux d'intérêt doit être analysé dans le contexte plus large du ralentissement continu de l'activité et de l'inflation, et d'une compétitivité fragilisée.

Aussi, pour assurer la soutenabilité de nos finances publiques, la Cour estime souhaitable une stratégie de finances publiques qui allierait renforcement de la croissance et réduction progressive du déficit public.

Une stratégie de croissance pour assurer la soutenabilité des finances publiques dans un cadre rénové

Favoriser la croissance dans la durée pour retrouver l'équilibre des finances publiques

La Cour estime nécessaire une action publique déterminée en vue de renforcer le niveau de la croissance économique potentielle de la France. Les finances publiques doivent être mobilisées pour favoriser une telle croissance dans la durée. À cette fin, il convient de poursuivre quatre objectifs complémentaires :

- concentrer l'effort d'investissement public – au sens large d'une intervention destinée à préparer l'avenir – sur des priorités ciblées afin d'en maximiser l'impact et de le mesurer précisément, de renforcer la qualité de la dépense publique, et notamment de poursuivre les efforts en vue de soutenir l'innovation, la recherche, l'industrie et le développement des compétences ;
- soutenir la transition écologique : il apparaît essentiel de mieux définir et mettre en cohérence les investissements verts prioritaires, et de mieux tirer parti des effets démultiplicateurs de la transition écologique ;
- contribuer à l'accélération de la transformation numérique en accompagnant l'essor de technologies numériques performantes, inclusives et sécurisées, et en amplifiant l'adaptation numérique des services publics ;
- renforcer les capacités de résilience pour limiter les effets des chocs de croissance : cela suppose de mieux hiérarchiser, évaluer et prévenir les risques de toute nature, et de se préparer plus activement à la gestion de crise afin d'être en capacité de réagir rapidement et de façon coordonnée.

Retrouver une trajectoire soutenable reposant sur la maîtrise de la dépense publique

En complément de cette stratégie de croissance, la stratégie de finances publiques devra, quand la crise sanitaire sera circonscrite et l'activité aura suffisamment rebondi, viser à réduire progressivement le déficit public pour permettre d'installer la dette publique sur une trajectoire de baisse durable.

Cette consolidation progressive pourrait débuter en 2023, une fois retrouvé le PIB d'avant-crise, sous l'hypothèse d'une fin de la crise sanitaire d'ici la fin d'année 2021. Il y a effectivement plus de risques à retirer trop tôt les mesures de soutien que trop tard.

La fin 2021 et l'année 2022 seraient ainsi mises à profit pour sortir progressivement des principales mesures de soutien au revenu des ménages et des entreprises. Les dispositifs d'aide d'urgence de grande ampleur à destination des entreprises et des salariés ont dans l'ensemble atteint leurs objectifs, au prix d'un coût élevé. Initialement mis en place pour une durée courte, ils ont été prorogés et adaptés et comportent, dans une période de reprise, des risques de frein à l'activité ainsi que d'abus et de fraude qui doivent être maîtrisés. Les scénarios de sortie des mesures d'urgence doivent être progressifs, rechercher une plus grande sélectivité et être axés sur la solvabilité des entreprises. La situation du bilan de ces dernières, sensiblement dégradée à la suite de la crise, doit faire l'objet d'une attention particulière et pourra nécessiter des restructurations de dette et des mesures favorisant le renforcement de leurs fonds propres. De même, ces deux années devraient être mises à profit pour appliquer pleinement les mesures du plan *France Relance* et l'ajuster si nécessaire.

Cette consolidation devrait privilégier une réduction du rythme d'augmentation des dépenses. Les comparaisons internationales montrent en effet que les efforts en dépenses sont généralement plus efficaces pour réduire l'endettement public. Il convient de concilier maintien d'une croissance soutenue en sortie de crise et réduction du déficit. **Afin de ne pas accroître encore trop fortement les divergences entre pays de la zone euro et notamment entre la France et l'Allemagne, la Cour estime que le rythme de progression des dépenses devrait être fixé à un niveau conduisant à une réduction du déficit public suffisante pour permettre une décrue de l'endettement public au plus tard à compter de 2027.**

Cette stratégie devrait s’accompagner d’une réflexion sur la dette issue de la crise sanitaire. La Cour considère que le cantonnement de la dette issue de la crise sanitaire ne permettrait pas à lui seul de modifier la trajectoire de dette des administrations publiques. En revanche, identifier une dette Covid pourrait permettre de la mesurer précisément et de la faire figurer clairement parmi les engagements financiers que la France devra honorer. La Cour note par ailleurs qu’une reprise de dette de la sécurité sociale par la Cades a été organisée à l’été 2020 sans faire le départage entre ce qui relevait spécifiquement de la crise et des déficits structurels⁴ passés et à venir, et sans accompagner cette reprise de dette d’une trajectoire de retour à l’équilibre des comptes sociaux.

La trajectoire de finances publiques retenue devrait être inscrite dans une loi de programmation des finances publiques votée à l’automne 2022 et portant sur l’ensemble de la législature. Ce calendrier permettrait par ailleurs de réaliser des revues de dépenses permettant au Gouvernement issu des élections du printemps 2022 d’engager les réformes qui lui paraîtraient nécessaires.

Un cadre de gouvernance à rénover

Au regard des enjeux qui s’attachent à la mise en œuvre et au succès sur le temps long de cette stratégie, la Cour, dans la continuité de son rapport consacré à la gouvernance financière des administrations publiques de novembre 2020, recommande de renforcer la portée de la programmation pluriannuelle et de mieux faire partager les enjeux de soutenabilité. Il s’agirait notamment de définir des trajectoires de moyen terme en fixant des enveloppes pluriannuelles de dépenses et de mesures nouvelles en recettes et une provision pour faire face aux aléas. Un compteur permettant d’explicitier les écarts à la trajectoire serait mis en place. La portée des lois financières serait également renforcée par l’extension de leur champ. **La surveillance des trajectoires serait rendue plus effective en élargissant le mandat du Haut Conseil des finances publiques à :**

⁴ Les évolutions du solde public sont affectées par les fluctuations de l’activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, le solde « structurel » corrige le solde « effectif » de cet effet conjoncturel ainsi que de facteurs exceptionnels.

- l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses et à l'expertise de l'évaluation des principales mesures ;
- la mise en place d'un mécanisme de pré-alerte pour identifier les risques d'écart à la trajectoire ;
- un examen plus régulier des hypothèses de croissance potentielle⁵.

Au niveau européen, afin d'assurer la stabilité à la zone euro, les réflexions engagées avant la crise pour une rénovation des règles du pacte de stabilité et de croissance mériteraient d'être poursuivies pour permettre une évolution des règles avant la fin de la « clause dérogatoire générale » déclenchée par la Commission pendant la crise sanitaire.

Une réforme des règles du pacte de stabilité et de croissance pourrait s'articuler autour de quelques principes :

- une règle simple permettant de s'adapter à la situation des pays et notamment à leur niveau d'endettement et portant une attention particulière à la qualité de la dépense ;
- une règle qui ne soit pas procyclique ;
- une règle qui permette de privilégier l'investissement au sein de la dépense publique ;
- une règle qui s'appuie davantage qu'aujourd'hui sur l'expertise des institutions budgétaires indépendantes nationales pour crédibiliser les scénarios et évaluer les mesures prises par les États membres.

Renforcer l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques et des administrations publiques

Engager des revues de la dépense publique

Le niveau de la dépense publique en France est sensiblement plus élevé que dans des pays dont le modèle social est comparable au nôtre (écart de 8,6 points de PIB avec la moyenne de la zone euro en 2019). Qui plus est, cet écart s'est fortement creusé sur la période récente sans que les indicateurs économiques, sociaux, de développement humain ou en termes de qualité et d'efficacité des services publics ne permettent de justifier une telle évolution. Cela affecte notamment les secteurs de la protection sociale et de la santé.

Pour infléchir durablement ces tendances, il est essentiel d'identifier les causes structurelles de la dynamique de ces dépenses, et de s'y atteler dans la durée.

⁵ Estimation de la croissance du PIB corrigée des fluctuations cycliques.

Des réformes clés pour infléchir le rythme et améliorer la qualité de la dépense publique

Sans sous-estimer l'importance des autres postes de dépenses, la Cour a choisi d'analyser dans ce rapport cinq secteurs clés de la dépense publique que sont le système des retraites, l'assurance maladie, la politique de l'emploi, les minima sociaux et la politique du logement.

Le système des retraites, malgré des réformes qui ont eu un impact positif, n'est toujours pas équilibré de façon pérenne. Une fois la crise passée, de nouvelles adaptations seront indispensables pour tenir compte notamment des évolutions démographiques et de l'allongement de la durée de la vie. Les effets de ces adaptations sur la situation des actifs et des retraités devront être anticipés.

L'amélioration de la qualité des dépenses d'assurance maladie constitue une deuxième priorité. À cette fin, il apparaît nécessaire, tout en confortant notre système de santé, et en particulier l'hôpital, d'appliquer à nouveau une norme de dépenses, de mobiliser les marges d'efficience de notre système de santé, de prévenir plus activement les pathologies et les accidents de santé ou encore de contenir la progression des dépenses d'indemnités journalières. Ces réformes devront viser à assurer le retour à l'équilibre de l'assurance maladie et à stabiliser le poids de ces dépenses dans le PIB.

Une troisième priorité concerne la politique de l'emploi, l'enjeu étant de mieux ajuster les dépenses en faveur de l'emploi et de l'indemnisation du chômage en fonction des cycles économiques et d'améliorer leur efficacité pour prévenir le chômage de longue durée et favoriser une insertion durable dans l'emploi, notamment des publics fragiles (jeunes décrocheurs, publics non qualifiés, seniors).

Il convient par ailleurs d'assurer à la fois l'efficacité et la soutenabilité des minima sociaux et de la politique du logement, qu'il s'agit de mieux cibler et simplifier afin d'accroître leur efficacité, notamment en direction des ménages les plus défavorisés.

La mise en œuvre de ces réformes doit permettre tout à la fois de mieux soutenir la croissance par des politiques publiques plus efficaces, de contribuer à la résorption des fractures sociales et territoriales et d'infléchir le rythme de progression des dépenses publiques pour nous rapprocher de la situation des autres pays européens.

Des administrations et des collectivités territoriales plus efficaces

Outre cette attention à porter sur les principaux leviers de la dépense, une action continue doit être dirigée vers l'ensemble des administrations publiques en vue de renforcer leur efficacité et d'améliorer la qualité des services rendus aux citoyens. À cette fin, quatre leviers doivent être mobilisés.

Il s'agit d'abord de procéder à une revue des missions des administrations. Cela exige de savoir renoncer aux missions que la sphère publique n'a plus vocation à exercer, de rationaliser systématiquement les missions exercées par plusieurs niveaux d'administration publique, de remettre en cause toute mission qui pourrait être assurée plus efficacement à un autre échelon ou encore de réorienter l'action publique vers les territoires fragilisés.

Le deuxième levier est de développer la contractualisation en contrepartie d'une plus grande liberté de gestion et de moderniser la gestion publique. À cette fin, il est essentiel de responsabiliser les acteurs en développant des pratiques de contractualisation pluriannuelle sur les objectifs et les moyens, y compris envers les collectivités territoriales, de moderniser la gestion des ressources humaines publiques, ou encore d'optimiser les fonctions support et les synergies.

Un troisième levier, gage d'une meilleure lisibilité, consiste à simplifier l'organisation des administrations publiques et à alléger les procédures administratives et le poids des normes, en adoptant de nouvelles approches tirant notamment profit des outils numériques et des simplifications mises en place pendant la crise sanitaire.

Enfin, pour favoriser davantage la transparence, la Cour propose, d'une part, de développer les évaluations de politiques publiques et de mieux prendre en compte leurs résultats et, d'autre part, de mieux contrôler la dépense et de lutter plus efficacement contre la fraude, notamment en ce qui concerne les dispositifs mis en place pendant la crise sanitaire.

Au terme de ses analyses la Cour formule 27 orientations et recommandations.

Récapitulatif des recommandations

S'agissant du renforcement de la croissance potentielle :

1. Accorder la priorité aux dépenses publiques et aux incitations fiscales susceptibles de contribuer à soutenir la croissance potentielle, en particulier dans l'innovation, la recherche, l'industrie et le développement des compétences.
2. Accélérer la transition écologique en soutenant les investissements verts prioritaires et en accompagnant, notamment par des dispositifs fiscaux adaptés, l'évolution des comportements des ménages et des entreprises.
3. Soutenir la transformation numérique des entreprises et accélérer l'adaptation des services publics.
4. Renforcer les capacités de résilience en recensant mieux les risques de toute nature, en les hiérarchisant et en se préparant plus efficacement à la gestion de crise.
5. Maintenir les dispositifs d'urgence (fonds de solidarité et activité partielle) pour les seuls secteurs demeurant affectés par la crise, en réduisant le montant des aides accordées.
6. Accélérer la transposition en cours de la directive européenne du 28 mars 2019 sur la restructuration et l'insolvabilité en encourageant les procédures préventives et confidentielles.
7. Créer de nouveaux instruments financiers d'un accès simple pour les particuliers, susceptibles de drainer l'épargne des ménages accumulée pendant la crise pour renforcer les fonds propres des entreprises.

S'agissant de la stratégie pour assurer la soutenabilité des finances publiques dans des règles de gouvernance renouvelées :

8. Dès que l'activité sera revenue au moins au niveau d'avant-crise, engager une consolidation des finances publiques, en privilégiant des mesures portant sur la dépense publique.

9. Fixer dans une loi de programmation des finances publiques votée à l'automne 2022 et couvrant la durée de la législature, une trajectoire de solde public permettant d'assurer la réduction du poids de la dette dans le PIB au plus tard à compter de 2027.
10. Agir pour permettre l'adaptation du cadre européen des finances publiques au nouveau contexte issu de la crise avant la levée de la « clause dérogatoire générale ».
11. Définir en loi de programmation des finances publiques, pour chaque année et en milliards d'euros courants, une enveloppe pluriannuelle de dépenses des administrations publiques, déclinée en sous-objectifs et assortie d'une provision de programmation, et une enveloppe pluriannuelle de mesures nouvelles en recettes (modification de la LOPGFP, recommandation réitérée).
12. Conforter la surveillance de la sincérité des lois financières et de la trajectoire pluriannuelle en élargissant le mandat du Haut Conseil des finances publiques à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, du chiffrage de certaines mesures nouvelles et à l'identification des risques d'écart à la trajectoire (modification de la LOPGFP, recommandation réitérée).
13. Transformer la loi de financement de la sécurité sociale en une loi de la protection sociale obligatoire élargie aux régimes de retraite complémentaire obligatoires et à l'assurance chômage (modification de la LOLFSS, recommandation réitérée).
14. Sur la base d'un rapport du Gouvernement et d'une analyse du Haut Conseil des finances publiques, instituer un débat annuel sur la dette publique et sa soutenabilité permettant d'ancrer le cadre financier pluriannuel dans une vision de long terme (modification de la LOPGFP, recommandation modifiée).
15. Organiser un débat national associant toutes les parties prenantes sur les enjeux de soutenabilité en amont du vote des lois de programmation des finances publiques (recommandation nouvelle).
16. Créer une instance pérenne de concertation, constituée de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des administrations de sécurité sociale et des partenaires sociaux, associant toutes les administrations publiques à la maîtrise des finances publiques (modification de la LOPGFP, recommandation modifiée).

**S’agissant des réformes clés pour infléchir le rythme
et améliorer la qualité de la dépense publique :**

17. Procéder, en début de législature, à une revue approfondie des dépenses publiques dont le niveau et la dynamique apparaissent sensiblement supérieurs à ce qui est observé chez nos partenaires européens, afin d’identifier les réformes susceptibles d’en maîtriser l’évolution et de renforcer l’efficacité et l’efficience des politiques concernées.
18. Poursuivre l’adaptation des régimes de retraite afin de maîtriser l’évolution des dépenses et d’en accroître l’équité.
19. Renforcer l’efficience de notre système de santé, en coordonnant plus étroitement les acteurs de ville et hospitaliers, avec pour ambition d’offrir des soins de qualité et de stabiliser la part des dépenses d’assurance maladie dans le PIB.
20. Adapter les dispositifs d’indemnisation du chômage et d’aides à l’emploi à l’évolution des cycles économiques et renforcer l’insertion durable dans l’emploi des publics fragiles et la prévention du chômage de longue durée.
21. Assurer une plus grande efficacité et équité des minima sociaux, en veillant à leur soutenabilité et à leur contrôle, en procédant à l’harmonisation et à la simplification des dispositifs et en renforçant l’incitation à l’activité.
22. Simplifier et territorialiser davantage les instruments de la politique du logement en ciblant prioritairement les ménages les plus défavorisés, et supprimer les dispositifs, notamment fiscaux, dont l’efficience est insuffisante.

**S’agissant du renforcement de l’efficience des administrations
dans la mise en œuvre des politiques publiques :**

23. Procéder à une revue des missions des administrations publiques afin de supprimer les missions que la sphère publique n’a plus vocation à exercer, de rationaliser celles exercées par plusieurs entités, et de favoriser la déconcentration ou la décentralisation de l’action publique au plus proche des territoires.
24. Responsabiliser les acteurs en développant les pratiques de contractualisation pluriannuelle sur les objectifs et les moyens, y compris vis-à-vis des collectivités territoriales.

25. Engager un chantier ambitieux en vue de simplifier le paysage des administrations publiques, les procédures et les normes, en tirant notamment profit des outils numériques et des simplifications mises en place pendant la crise sanitaire.
26. Développer les évaluations de politiques et de dispositifs publics, et mieux intégrer leurs résultats dans la délibération démocratique et dans l'action publique.
27. Renforcer la lutte contre la fraude aux prélèvements publics et aux prestations sociales, y compris en ce qui concerne les dispositifs mis en place pendant la crise sanitaire.

Introduction

Le Premier ministre a saisi la Cour des comptes d'une mission sur la stratégie de finances publiques d'après-crise. La saisine du Premier ministre comprend trois volets (voir annexe 1).

Le premier porte sur la situation actuelle des finances publiques et leurs perspectives de moyen terme, tant en matière de dépenses que de prélèvements obligatoires. Il appelle également une analyse de la dynamique de la dette publique et de « *l'opportunité de traiter la dette générée par la crise COVID de manière spécifique* ».

Le deuxième volet a trait aux dispositifs d'urgence budgétaires et réglementaires mis en place au cours de l'année 2020. Il s'agit à la fois d'examiner les modalités de sortie de certains dispositifs et d'apprécier l'opportunité d'en pérenniser ou d'en étendre d'autres, notamment dans une logique de simplification de l'action publique.

Le troisième volet tient aux mesures permettant de renforcer l'efficacité des politiques publiques et de contribuer au retour à l'équilibre structurel des finances publiques. La Cour est également invitée à formuler des propositions afin de favoriser l'investissement et de contribuer à la « *transformation de l'économie et de la société françaises, pour les rendre plus fortes, plus résilientes, plus durables et plus inclusives* ».

Pour réaliser le présent rapport, l'équipe des rapporteurs s'est notamment appuyée sur les récentes publications de la Cour, dont les références sont rappelées au fil du rapport, et sur des travaux en cours d'instruction. Les travaux de la Cour ont en outre été éclairés par des échanges avec des ministres, des autorités en charge des politiques économique, budgétaire et monétaire aux niveaux français et européen, des représentants des associations d'élus locaux et des partenaires sociaux ainsi que d'économistes et de personnalités qualifiées. La liste des personnes auditionnées figure en annexe au présent rapport.

Afin de contribuer à éclairer le débat public, la Cour entend poursuivre ses réflexions sur les réformes structurelles et revenir de façon détaillée sur ces questions.

Ce rapport aborde l'ensemble de ces volets. Il est publié parallèlement au rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques que la Cour, en application de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, remet au Parlement chaque année au mois de juin en vue du débat d'orientation des finances publiques.

*

**

La saisine du Premier ministre s'inscrit dans le contexte de crise liée à l'épidémie qui a touché la France en 2020 et des conséquences économiques et sociales qu'elle a entraînées.

Comme les autres pays européens, la France a réagi à la crise sanitaire par des mesures exceptionnelles décidées par les pouvoirs publics pour réduire les interactions sociales, lutter contre l'épidémie au plan sanitaire et amortir le choc économique en soutenant les revenus et en préservant au maximum les capacités productives. Le recul de l'activité économique a été exceptionnel et la dégradation des finances publiques très marquée, à la suite de la chute des recettes et des mesures d'urgence et de relance. Même si on doit s'attendre, dans la phase de sortie de crise, à un rebond important de l'activité, les finances publiques resteront marquées par un niveau de dette en très forte augmentation.

En juin 2020, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour avait souligné l'ampleur des conséquences de la crise sanitaire. Elle notait que le redressement engagé des comptes publics était resté inachevé à l'issue de la décennie 2010, examinait la hausse spectaculaire du déficit et de la dette publics et traçait des perspectives pour les finances publiques en mettant en lumière l'enjeu central de la dynamique de la dette. Ces constats seront approfondis dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2021.

En s'appuyant sur ces constats, ce rapport présente les orientations qui pourraient être retenues en sortie de crise pour assurer la soutenabilité de la trajectoire financière tout en accompagnant la transformation de l'économie.

Il dresse dans le premier chapitre un diagnostic rapide sur la situation des finances publiques de la France après le choc majeur qu'a provoqué la crise sanitaire et ses implications pour leur soutenabilité à moyen terme.

Il formule ensuite un ensemble de propositions pour soutenir une croissance économique durable et inclusive et propose une trajectoire pour les finances publiques à mettre en œuvre dans un cadre de gouvernance européenne et nationale rénové.

Enfin, le troisième chapitre, dans la perspective d'une prochaine loi de programmation des finances publiques, formule des recommandations pour infléchir le rythme de la dépense publique et renforcer l'efficacité de l'action publique.

Chapitre I

Un impact durable de la crise sur l'économie et les finances publiques

La crise que nous traversons est inédite par l'origine sanitaire du choc économique, par l'importance de son impact sur l'activité et ses effets sociaux, mais aussi par l'ampleur des mesures d'accompagnement mises en place et par sa durée. Elle se poursuit au printemps 2021 sans qu'il soit encore possible aujourd'hui d'identifier avec certitude un calendrier de sortie de crise.

I - Un choc majeur en 2020-2021

S'il est dès lors difficile de dresser un bilan complet de la crise, il est cependant possible, sur la base des constats détaillés du rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2021, d'esquisser les grandes tendances pour éclairer la décision publique.

En 2019, avant la crise, avec un déficit public de 3,1 % du PIB⁶ et une dette publique de 97,6 % de dette, la France se situait dans une position moins favorable que la plupart des pays européens, après plus de vingt ans de dégradation quasi continue de sa position relative au sein de la zone euro. Elle était, avec l'Espagne, le seul pays de la zone euro affichant un déficit primaire, c'est-à-dire excluant les dépenses d'intérêts. Seuls l'Italie, la Grèce, le Portugal et la Belgique avaient une dette supérieure à celle de la France mesurée en points de PIB.

⁶ Dont 0,9 point de PIB au titre du surcote ponctuel de la transformation en 2019 du CICE en réductions de cotisations sociales.

La crise sanitaire et les mesures prises pour y répondre ont eu un impact majeur sur les finances publiques. Le recul brutal du PIB en 2020 (- 7,9 %) et son rebond partiel en 2021 (+ 5,0 % selon le programme de stabilité) ont fortement réduit les recettes. Parallèlement, principalement sous l'effet des mesures d'urgence et de relance, les dépenses ont enregistré une augmentation très élevée.

Au total, après avoir atteint 9,2 points de PIB en 2020, le déficit resterait encore très élevé en 2021, à environ 9,4 points de PIB. En conséquence, la dette publique augmenterait de près de 20 points de PIB par rapport à 2019, pour s'établir à un niveau proche de 117 points de PIB en 2021, dégradant encore la position relative de la France au sein de la zone euro dont l'endettement aura en moyenne moins progressé. Toutefois, cette nette dégradation des finances publiques s'est accompagnée à ce stade d'une hausse contenue des risques financiers⁷, dans le contexte actuel de taux d'intérêt historiquement bas permis notamment par l'action de la Banque centrale européenne.

Compte tenu des incertitudes, il est encore difficile d'évaluer précisément le niveau du déficit des administrations publiques que la France pourrait retrouver spontanément, c'est-à-dire sans mesure de consolidation, grâce au seul rebond de l'activité une fois la crise sanitaire achevée et après la fin des mesures ponctuelles et temporaires décidées pendant son déroulement (solde structurel⁸). La Cour estime cependant que le déficit structurel se situerait autour de 4½ points de PIB en 2021⁹, contre 2,5 en 2019.

Cette dégradation s'explique, d'une part, par les mesures de nature pérenne prises pendant la crise, avec notamment une hausse des rémunérations dans le secteur de la santé et l'amplification des baisses de prélèvements déjà programmées avant crise.

⁷ Dans un contexte de rebond important de l'activité et de hausse générale des taux d'intérêt, la prime de risque des obligations publiques entre la France et l'Allemagne est supérieure fin mai 2021 à celle observée au début de 2020 mais reste inférieure à celle de début 2019.

⁸ Les évolutions du solde public sont affectées par les fluctuations de l'activité économique. Afin de mieux apprécier la situation des finances publiques, le solde « structurel » corrige le solde « effectif » de cet effet conjoncturel ainsi que de facteurs exceptionnels.

⁹ Déficit structurel tel qu'évalué par la direction générale du Trésor, hors mesures de soutien, et avec l'estimation alternative de PIB potentiel présentée dans les documents budgétaires.

Elle résulte également des effets négatifs durables de la crise sur l'activité et la situation du marché du travail, qui réduisent les recettes publiques et rehaussent certaines dépenses. En effet, même s'il faut s'attendre à une forte reprise de l'activité en 2021 et 2022 en contrecoup de la forte contraction de 2020, la France devrait sortir de la crise sanitaire avec une activité économique durablement affectée négativement (II).

Compte tenu du niveau élevé du déficit en sortie de crise, le ratio de dette publique serait durablement en hausse si aucune mesure de correction n'était prise (III). Cette hausse importante du ratio de dette publique en sortie de crise doit être analysée au regard de la soutenabilité financière de la France (IV).

II - Une trajectoire de l'économie durablement affectée

La crise économique qui accompagne la crise sanitaire présente des caractéristiques particulières. Elle cumule des chocs touchant à la fois l'offre productive, notamment en raison des fermetures administratives, et la demande du fait des comportements de précaution qu'elle a suscités à la fois chez les ménages et les entreprises. Elle a une dimension européenne et mondiale, avec des effets sur les chaînes d'approvisionnement et les débouchés à l'exportation, ainsi que sur la circulation des personnes. Par ailleurs, la nature de la contraction de l'activité (davantage centrée sur le secteur des services que lors des crises précédentes) et les incertitudes entourant la sortie de la crise sanitaire rendent difficiles les comparaisons avec des événements précédents pour en tirer des enseignements.

Les principaux instituts de prévisions anticipent cependant un fort rebond de l'activité en 2021 et 2022 (A) mais qui s'accompagnerait d'une baisse durable de l'activité par rapport aux perspectives d'avant-crise (B). Par ailleurs, le rythme de la croissance potentielle¹⁰ en sortie de crise est entouré d'une grande incertitude (C).

¹⁰ Croissance économique corrigée des fluctuations cycliques et reflétant les facteurs fondamentaux de l'économie.

A - À court terme, un net rebond de l'activité

Les prévisions des organisations internationales ainsi que celles du programme de stabilité tablent sur un rebond très significatif de l'activité en France en 2021 et 2022. Ce rebond permettrait au PIB de la France de revenir courant 2022 à un niveau proche de son niveau d'avant-crise.

Tableau n° 1 : prévisions de croissance du PIB pour la France

	Croissance 2021	Croissance 2022	Niveau 2022/2019
<i>OCDE – mai 2021</i>	+5,8 %	+4,0 %	101,3 %
<i>Consensus Forecast – mai 2021</i>	+5,5 %	+3,9 %	101,0 %
<i>Commission européenne – mai 2021</i>	+5,7 %	+4,2 %	101,4 %
<i>Programme de stabilité - avril 2021</i>	+5,0 %	+4,0 %	100,6 %
<i>FMI – World economic outlook – avril 2021</i>	+5,8 %	+4,2 %	101,5 %
<i>Banque de France – mars 2021</i>	+5,5 %	+4,0 %	101,1 %

Source : Cour des Comptes à partir de données de la Commission européenne, du Consensus Forecasts, du FMI, de l'OCDE et de la Banque de France

Les organisations internationales soulignent toutefois le fort degré d'incertitude entourant ces prévisions. Celui-ci tient en particulier à l'évolution de la situation sanitaire en France et à l'étranger. Il tient également à la situation financière des agents économiques. Certains ménages ont accumulé un surplus d'épargne très important pendant la crise (le taux d'épargne est ainsi passé de 15,1 % à 21,4 % entre 2019 et 2020) qui pourrait être consommé plus ou moins rapidement après la crise. Au-delà de l'ampleur des faillites, il est également difficile de prévoir le comportement des entreprises en sortie de crise : s'étant endettées, elles pourraient adopter un comportement plus ou moins prudent en matière d'investissement ou d'embauches.

Par ailleurs, les mesures de relance chez nos partenaires, et notamment la mise en œuvre des mesures annoncées aux États-Unis, pourraient exercer une influence sur la demande mondiale mais aussi stimuler l'inflation qui reste aujourd'hui faible.

B - Une probable perte durable d'activité et une hausse des inégalités en sortie de crise

Malgré le rebond attendu, la crise devrait affecter négativement et de façon durable l'activité économique. Plusieurs facteurs viendraient y contribuer : la crise, en éloignant des personnes de l'emploi (ou en retardant l'entrée sur le marché du travail des jeunes générations), devrait conduire à une hausse durable du chômage et à une baisse de la participation au marché du travail.

Le consensus des prévisionnistes table sur un taux de chômage plus élevé en 2022, par rapport à son niveau de 2019. La hausse du taux de chômage entraînerait mécaniquement celle des inégalités et de la pauvreté. En outre, une partie des personnes sans emploi du fait de la crise pourrait faire face à des difficultés durables d'intégration sur le marché du travail et de parcours de carrière. Enfin, les conditions exceptionnellement dégradées dans lesquelles s'est déroulée la scolarité du fait des obligations sanitaires, pour tous les niveaux d'enseignements, ont creusé les inégalités dans l'acquisition des savoirs et des qualifications de plusieurs classes d'âges, avec des conséquences économiques et sociales futures d'ampleur encore incertaine.

En outre, la crise s'est accompagnée d'une forte baisse de l'investissement des entreprises et pourrait avoir pesé sur leur capacité d'innovation. Les capacités de production et la productivité seraient donc plus faibles en sortie de crise que ce qui était anticipé en début 2020.

Ainsi, les estimations de la Commission européenne, de la DG Trésor, du FMI et de l'OCDE marquent toutes un impact négatif de la crise sur la trajectoire de PIB potentiel, qui se situerait autour de 2 points en dessous de la trajectoire d'avant-crise en 2021¹¹. Les résultats d'enquêtes effectuées auprès d'économistes¹² sont également globalement convergents pour anticiper une perte durable de richesse, par rapport à ce qui pouvait être anticipé avant la crise. Ces scénarios sont cependant entourés d'une forte incertitude.

¹¹ -1,4 point pour l'OCDE, -1,6 point pour la Commission européenne, -2,1 points pour le FMI et -2,25 points pour la Direction générale du Trésor.

¹² Voir par exemple le sondage du CEPR : *Post Covid-19 Potential Output in the Eurozone* | The CFM-CEPR Surveys (cfmsurvey.org).

C - Une croissance potentielle en sortie de crise incertaine

À la veille de la crise, les prévisions de croissance de l'activité potentielle de l'économie française se situaient dans une fenêtre relativement étroite autour de 1,2 % pour le début des années 2020, en moyenne pour la Commission européenne, la DG Trésor, le FMI et l'OCDE. Les dernières estimations disponibles pour la croissance potentielle se situent dans une fourchette un peu plus étendue (de 0,8 % à 1,4 %), conduisant à une divergence des trajectoires de PIB potentiel à partir de 2022.

Tout en s'accordant sur une perte durable d'activité, les scénarios de croissance potentielle de ces quatre institutions diffèrent. Dans les scénarios de la DG Trésor, le choc de la crise serait concentré en 2020 et 2021, puis le PIB potentiel retrouverait un rythme de croissance comparable à celui envisagé avant la crise (+ 1,35 %), soutenu par les effets des réformes entreprises. Le FMI envisage un choc important sur le PIB potentiel, puis un retour progressif vers un taux de croissance inférieur à celui attendu avant la crise (de -0,1 point en 2024). La Commission projette un niveau de PIB potentiel en 2022 inférieur aux estimations des autres institutions, et une croissance pour les années suivantes plus faible (+1 % en 2023, +0,9 % en 2024 et 2025). La prévision de l'OCDE inscrit un choc moins marqué sur le niveau du PIB potentiel en 2021, mais une nette baisse de la croissance potentielle à la fin de sa période de prévision (de 1,2 % dans la prévision publiée en 2019 pour l'année 2021 à 0,8 % dans la prévision publiée en 2021 pour l'année 2021 et 2022). Les enquêtes auprès d'économistes ne font pas ressortir un consensus net sur une baisse de la croissance potentielle en prévision.

Ces divergences d'appréciation sur la trajectoire de croissance potentielle ne sont pas inhabituelles, du fait des différences de méthodologies. Elles sont cependant accrues par le degré d'incertitude important qui entoure le contexte macroéconomique de sortie de crise et la difficulté à anticiper à ce stade l'étendue des séquelles qu'elle pourrait laisser.

Une augmentation de la croissance potentielle en sortie de crise qui viendrait réduire la perte subie pendant la crise ne peut pas être exclue. Elle pourrait résulter d'un rebond rapide de l'investissement productif à la faveur du redressement général de l'activité ; les mesures de relance visant à accroître les capacités de production apporteront également un soutien ; le rebond de l'investissement pourrait bénéficier de la numérisation accélérée de l'économie pendant la crise, et du processus de création – destruction, qui est un élément important de la croissance de la productivité¹³.

¹³ Voir Mathieu Cros, Anne Épaulard et Philippe Martin, *Les défaillances d'entreprises dans la crise Covid-19 : zombification ou mise en hibernation ?*, focus du CAE, 2020.

Néanmoins, un scénario de prolongation du ralentissement observé depuis 30 ans, en France comme chez nos principaux partenaires, est également possible, dans un contexte où la France fait face à des contraintes structurelles spécifiques (notamment détérioration rapide de la qualité du système éducatif comme illustré par les enquêtes PISA, TIMSS et PIAAC, faibles performances en matière d'innovation¹⁴).

En tout état de cause, une activité plus faible en sortie de crise accroît le déficit structurel des finances publiques, et un rebond important de l'activité en sortie de crise ne paraît pas le scénario le plus probable.

III - Une trajectoire de finances publiques à politique inchangée fortement perturbée

Quels que soient les incertitudes et les risques qui entourent les perspectives de croissance en sortie de crise, cette dernière laissera des marques durables sur les finances publiques et notamment sur la dette publique. Dans cette optique, la Cour s'est attachée à éclairer les évolutions qui peuvent être attendues dans la décennie à venir, en s'appuyant sur des scénarios à vocation illustrative, qui diffèrent entre eux par la vigueur du rebond de l'économie en sortie de crise (A). À partir de ces scénarios, la Cour dresse des perspectives pour les finances publiques à politique inchangée (B) et en tire de premiers enseignements (C).

A - Trois hypothèses pour la sortie de crise

L'analyse s'appuie ici sur trois scénarios stylisés, prolongeant ceux présentés dans le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives de finances publiques de juin 2020. Ces scénarios ne correspondent pas à des prévisions mais permettent d'illustrer les trajectoires possibles de sortie de crise et leurs implications pour les finances publiques en France. Ils se distinguent par l'ampleur du rebond de l'activité après 2021 et le degré de récupération de l'économie à moyen et long termes. La progression du PIB en 2021 est la même dans les trois scénarios et correspond à celle du programme de stabilité (+5,0 %).

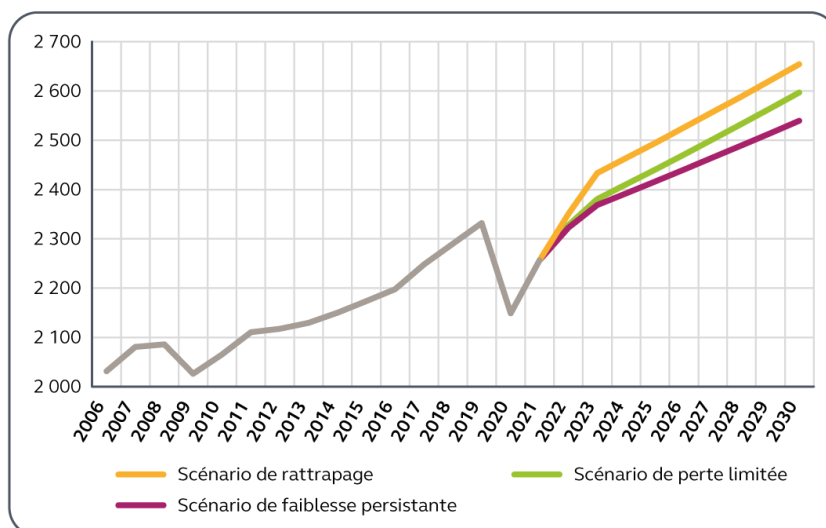
¹⁴ Voir le [premier rapport du Conseil national de la productivité](#) (2019).

Dans le scénario de rattrapage, le fonctionnement de l'économie n'est que temporairement altéré et les capacités de production sortent indemnes de la crise. Un tel scénario, qui n'est pas celui privilégié à ce stade par les organisations internationales, repose sur l'hypothèse *a priori* optimiste que le PIB potentiel n'est pas affecté par la crise ou que les réformes engagées permettent d'effacer les séquelles qu'elle a laissées. Le PIB rebondirait nettement en 2022-2023, avec une croissance respectivement de 4,2 % et de 3,5 %, permettant de revenir au bout de trois ans environ sur la trajectoire sur laquelle il se situait avant la crise (cf. graphique). La croissance potentielle est maintenue autour de 1¼ % par an sur toute la période dans ce scénario.

Le scénario de « perte limitée » est construit sur l'hypothèse d'un rebond un peu moins marqué de l'activité à court terme. Il suppose que le PIB retrouverait à terme un rythme de croissance potentielle identique à celui d'avant-crise, soit 1,25 %, mais que les pertes ne seraient pas intégralement rattrapées « en niveau ». Ainsi, les faillites d'entreprises résultant de la crise et le report de certains projets d'investissement amputeraient les capacités de production. Le niveau du PIB resterait durablement inférieur à celui qui aurait prévalu en l'absence de crise (d'un peu plus de 2 points ici, soit un peu moins de deux années de croissance perdues du fait de la crise). C'est le scénario retenu par le FMI et par le Gouvernement pour le programme de stabilité 2021-2027.

Le scénario de « faiblesse persistante » suppose un rebond plus modéré encore de l'activité en sortie de crise, puisque le taux de croissance diminuerait de manière durable. Les investissements seraient affectés sur le long terme, du fait de contraintes de financement ou des coûts de réallocation des moyens de production à la suite de la crise ; en conséquence, le potentiel de croissance de l'économie s'en trouverait durablement réduit (de ¼ de point dans le scénario illustratif retenu ici). Le PIB en niveau s'éloignerait avec le temps de la trajectoire suivie dans les autres scénarios. Alors que le PIB a le même niveau que dans le scénario de perte limitée en 2022, il se situe 2 points en dessous de celui-ci à l'horizon 2030.

**Graphique n° 1 : trajectoire du PIB en volume
dans trois scénarios stylisés (en Md€)**



Source : Cour des comptes

Dans les trois scénarios, l'inflation (au sens du déflateur du PIB¹⁵) augmente graduellement à partir de 2022 pour revenir à 1,6 % à l'horizon de 2025 et s'y maintenir par la suite. Cette hypothèse conventionnelle suppose ainsi un retour vers l'objectif d'inflation de la Banque centrale européenne et ne doit pas être considérée comme une prévision. Sur la dernière décennie, l'inflation s'est souvent révélée plus basse que la prévision. Pour illustrer cela, une variante du scénario de perte limitée a été réalisée (voir annexe 3) dans laquelle l'inflation (au sens du déflateur du PIB) remonte progressivement vers 1,2 %¹⁶ mais ne dépasse pas ce rythme de progression à l'horizon 2030.

¹⁵ Indice de prix se rapportant à la production nationale.

¹⁶ Cette valeur correspond à la valeur maximale atteinte par le déflateur du PIB au cours de la décennie 2009-2019 (voir *infra*).

B - Des conséquences durables pour les finances publiques

Les trajectoires de finances publiques associées à ces scénarios économiques sont construites en appliquant une hypothèse conventionnelle de « politique inchangée », c'est-à-dire sans mesures de hausse ou de baisse des prélèvements obligatoires et avec une progression des dépenses publiques primaires (c'est-à-dire, hors charge d'intérêts) hors mesures de soutien et plan de relance de 1¼ % par an en volume à partir de 2023, soit un rythme voisin de celui observé en moyenne au cours de la dernière décennie. Dans les deux premiers scénarios, ce rythme étant aussi celui de la croissance potentielle, le solde structurel primaire (hors mesures de soutien et relance) est constant tout au long de la période d'après crise.

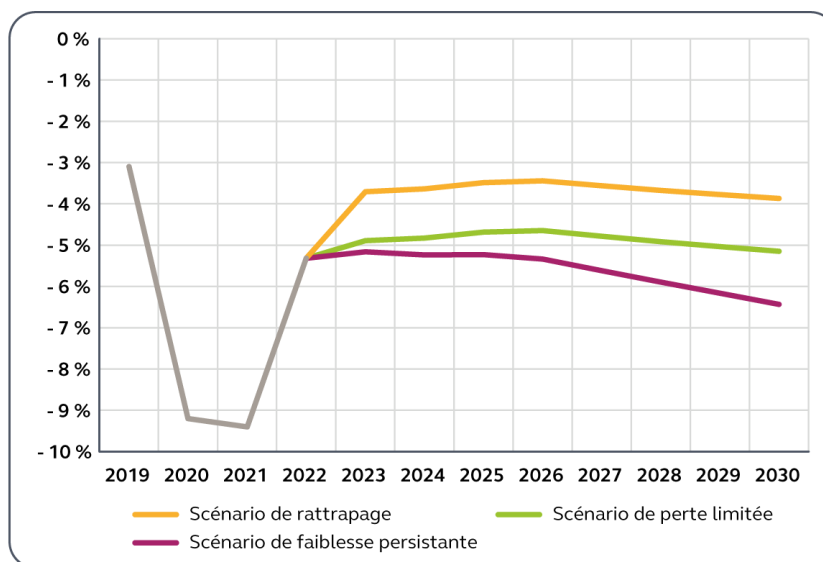
De façon conventionnelle, les taux d'intérêt à 10 ans remonteraient progressivement pour atteindre le niveau de l'inflation¹⁷ en 2025, soit 1,6 %, puis continueraient leur ascension pour atteindre 2 % chaque année entre 2027 et 2030. L'augmentation des taux à 10 ans entre 2021 et leur moyenne de 2027-2030 correspond au scénario du dernier *Consensus Forecasts*¹⁸.

Les premières années et jusque vers 2023 à 2024, le déficit diminuerait dans les trois scénarios à politique inchangée mais la rapidité et l'ampleur de ce repli seraient différents selon les scénarios. Dans le scénario de « rattrapage », le déficit reflue rapidement vers un niveau inférieur à 4 % ; dans le scénario de « perte limitée », le rééquilibrage est un peu plus lent et se ferait à un niveau de déficit d'environ 4,8 % ; enfin dans le scénario de « faiblesse persistante », l'évolution du déficit serait encore plus préoccupante, le déficit resterait durablement élevé à l'issue de la crise, ne revenant que temporairement à près de 5 % au milieu des années 2020.

¹⁷ Au sens du déflateur du PIB.

¹⁸ Édition d'avril 2021. Le *Consensus Forecasts* fait une moyenne des prévisions d'une vingtaine d'instituts de conjoncture et d'économistes du secteur financier. Dans cette prévision, les taux à l'émission à 10 ans remontent progressivement en France à partir de leur niveau 2021 (0,0 %) pour atteindre 2 % en moyenne sur la période 2027-2030.

Graphique n° 2 : solde public dans les trois scénarios stylisés



Source : Cour des comptes

Dans la seconde moitié de la décennie, le déficit primaire¹⁹ serait stabilisé dans les deux premiers scénarios, mais le déficit effectif augmenterait légèrement en raison de la hausse de la charge d'intérêts (voir encadré) ; le déficit structurel s'accroîtrait donc légèrement lui aussi pour cette raison. Cette hausse du déficit est plus marquée dans le scénario de faiblesse persistante car s'ajoute à l'accroissement progressif de la charge d'intérêts le creusement en tendance du déficit primaire, le rythme de progression des dépenses étant supérieur à celui du PIB potentiel.

Dans les trois scénarios, la dette rapportée au PIB progresserait à nouveau à partir de 2023.

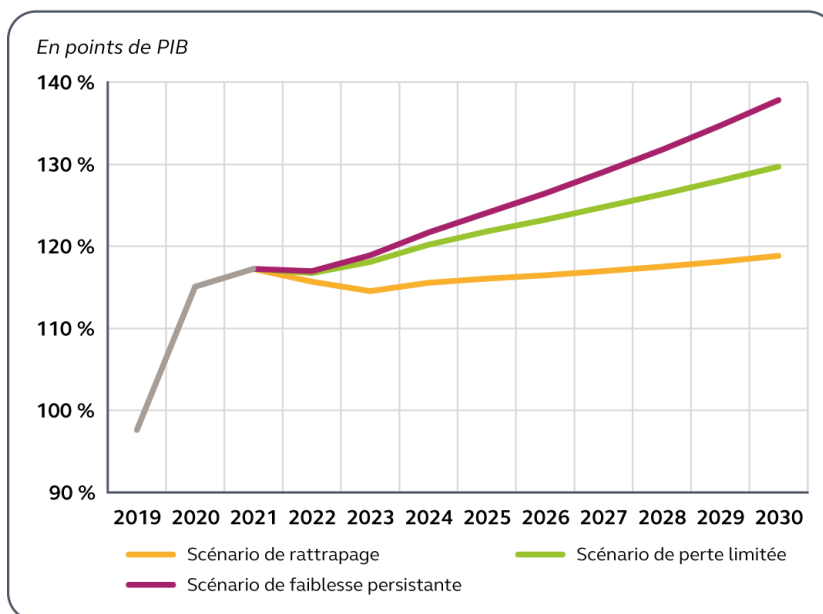
Dans le scénario de rattrapage, la résorption partielle du déficit et le rebond de l'activité, permettrait, dans un premier temps, de faire diminuer très légèrement le ratio de dette publique à un peu moins de 115 points de PIB, avant que celui-ci ne reparte à la hausse.

¹⁹ À cet horizon, l'écart de production étant refermé, le déficit primaire est égal au déficit structurel primaire.

Dans le scénario de perte limitée, la diminution du déficit et le rebond de l'activité permettrait de maintenir le ratio de dette jusqu'en 2022 à un niveau proche de celui observé en 2020. Le ratio de dette serait à nouveau orienté à la hausse par la suite sous l'effet du maintien du déficit à un niveau supérieur à celui stabilisant le ratio de dette (de près de 1,5 point en moyenne par an sur la période 2023-2030).

Enfin, dans le scénario de faiblesse persistante, la hausse du ratio de dette publique serait plus marquée que dans le scénario de perte limitée du fait du creusement en tendance du déficit primaire. Le ratio de dette publique atteindrait plus de 135 points de PIB en fin de période, sans même qu'intervienne de nouveau choc important²⁰.

**Graphique n° 3 : ratio de dette sur PIB
dans les trois scénarios stylisés**



Source : Cour des comptes

²⁰ La dynamique de dette dans ces scénarios n'inclut pas de possibles risques comme des appels en garantie accordée aux entreprises pendant la phase aiguë de la crise.

L'évolution des charges d'intérêts

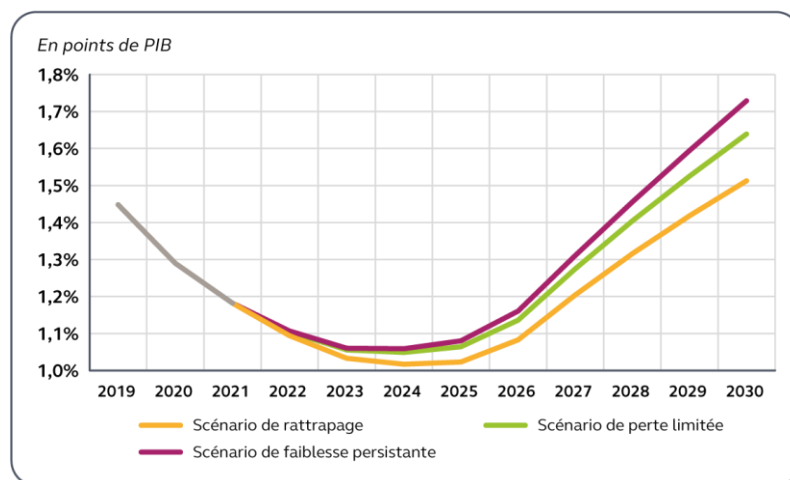
Les trois scénarios de référence sont construits sur la base des mêmes hypothèses de taux d'intérêt à l'émission, correspondant à une remontée des taux pour atteindre 2 % au cours de la période 2027-2030 en ligne avec la remontée progressive de l'inflation.

Le taux à l'émission demeurerait inférieur au taux de croissance du PIB en valeur sur l'ensemble de la période (cf. tableau). Il s'agit donc toujours de conditions très favorables de ce point de vue.

Jusque vers 2023, la charge d'intérêts aurait tendance à se stabiliser, malgré le surcroît de dette, même dans le scénario de faiblesse persistante. Ceci reflète une baisse du taux apparent, du fait du renouvellement progressif des dettes passées à des taux faibles, dans le prolongement de ce qui a été observé dans les années récentes.

Au-delà, la charge d'intérêts repartirait ensuite à la hausse. La hausse serait plus nette dans les scénarios de perte limitée et de faiblesse persistante. Entre 2021 et 2030, la charge d'intérêts augmenterait de près d'un point de PIB dans ces scénarios.

Graphique n° 4 : charges d'intérêts dans les trois scénarios stylisés (en points de PIB)



Les scénarios présentés ci-dessus illustrent le type d'évolutions auxquelles on peut s'attendre, selon diverses hypothèses affectant le scénario de croissance économique. Cependant, l'évolution d'un certain nombre de variables, telles que les taux d'intérêt et les prix, pourrait être différente de celle retenue pour les construire. Une remontée plus rapide des taux d'intérêt par exemple, en raison d'une hausse de la prime de risque, affecterait le déficit et la dette de manière significative. De même, une inflation qui ne reviendrait pas autant qu'escompté vers la cible de la BCE aurait également un impact important sur les comptes publics (voir en annexes pour une illustration quantitative).

C - Les enseignements

Les scénarios présentés ont pour vocation d'illustrer l'évolution possible du déficit et de la dette publics selon le scénario économique retenu et à politique inchangée. Au-delà des incertitudes, il est possible d'en tirer plusieurs enseignements.

D'abord, le seul retour de la croissance de l'économie française ne permettrait pas d'infléchir durablement la trajectoire de dette. Le déficit pourrait certes diminuer assez rapidement en cas de rebond vigoureux, tel que simulé dans le scénario de « rattrapage », mais le ratio de dette sur PIB ne parviendrait pas à se stabiliser. Surtout, comme illustré précédemment, un tel scénario apparaît nettement favorable, d'autant qu'il suppose l'absence de nouveaux chocs durant la période.

Un scénario de type « perte limitée » donne une indication des tendances que l'on peut escompter dans l'hypothèse de séquelles durables, mais encore contenues. Dans ce scénario, après une quasi-stabilisation en début de période de projection (jusqu'en 2022), le ratio de dette s'inscrirait sur une tendance à la hausse, d'une façon comparable à ce qui s'est produit en France à la suite des chocs d'ampleur des décennies antérieures. Ce scénario ne conduirait pas forcément à un alourdissement massif de la charge d'intérêts à court terme si, comme il en est fait ici l'hypothèse, les taux d'intérêt restent faibles pendant plusieurs années. Mais une évolution de ce type s'accompagnerait d'un renforcement des risques à moyen et long termes notamment en cas de nouveau choc ou de remontée plus rapide des taux.

Enfin, dans un scénario de type « faiblesse persistante », les tensions sur les finances publiques seraient importantes, le déficit se maintiendrait à un niveau très élevé tandis que la dette repartirait fortement à la hausse en part de PIB. Les risques et les difficultés évoqués dans le cas du scénario de perte modérée prendraient alors un caractère beaucoup plus pressant.

Ces scénarios illustrent enfin l'impact de la charge d'intérêts dans la dynamique de la dette publique à moyen terme. Dans tous les scénarios, la charge de la dette est limitée au cours des premières années du fait des conditions de financement futures mais également passées favorables avec notamment des taux d'intérêt inférieurs à la croissance nominale de l'économie. Le maintien de ce contexte favorable est cependant incertain à un horizon plus lointain et une hausse de la charge de la dette apparaît probable.

Au total, un programme ambitieux pour soutenir l'activité apparaît nécessaire pour se situer dans le scénario le plus favorable possible en termes de croissance, mais il serait imprudent de tabler sur le simple retour de la croissance après la crise sanitaire pour assurer la maîtrise de la trajectoire de dette publique. À défaut, la situation relative de la France risquerait de continuer à se dégrader significativement comme cela a été le cas depuis 2000 et poserait de manière plus pressante la question de la soutenabilité des finances publiques de notre pays.

IV - L'enjeu de la soutenabilité des finances publiques

Les conséquences sur les finances publiques de la crise sanitaire et des mesures prises pour y répondre et le contexte de taux d'intérêt bas suscitent un ensemble de questions. Le niveau actuel de la dette publique pose-t-il un problème ? Peut-on accroître encore la dette publique ? L'environnement que nous connaissons de taux d'intérêt bas accroît-il les marges de manœuvre ?

Ces interrogations ne trouvent pas de réponses simples. En effet, la soutenabilité de nos finances publiques, qui dépend de la confiance des acteurs économiques, est difficile à appréhender mais elle représente à la fois un enjeu de souveraineté pour la France et de stabilité pour la zone euro (A). Une hausse continue de l'endettement public est de nature à la fragiliser y compris dans un environnement de taux bas (B). Les évaluations des organisations internationales témoignent d'ailleurs des risques entourant la trajectoire de finances publiques (C).

A - Un enjeu de souveraineté pour la France et de stabilité pour la zone euro

La soutenabilité des finances publiques ne constitue pas une finalité en soi pour l'action publique, mais un moyen indispensable pour en assurer la continuité (1). Elle apparaît également essentielle en zone euro où elle est au cœur du bon fonctionnement de l'union monétaire (2).

1 - La soutenabilité des finances publiques est une condition nécessaire de l'action publique

La soutenabilité financière correspond à la capacité pour un acteur public ou privé d'honorer les engagements pris et à venir. La situation des finances publiques peut être considérée comme soutenable lorsque les administrations publiques sont en mesure d'honorer leurs obligations présentes et futures en menant des politiques publiques réalistes.

La capacité qu'ont les administrations publiques de faire face à leurs engagements financiers repose notamment sur les choix politiques passés et futurs. Elle dépend aussi d'éléments qui ne sont pas directement pilotables par les pouvoirs publics comme le rythme moyen de croissance, la démographie, l'environnement de taux d'intérêt ou encore la situation politique et sociale. La soutenabilité ne revêt donc pas un caractère absolu et univoque : elle évolue au cours du temps en fonction des décisions politiques et d'évolutions difficiles à prévoir, pour partie en dehors de l'action publique. Dans cet environnement incertain, assurer la soutenabilité financière suppose donc une dose de prudence.

La soutenabilité s'inscrit dans le temps long, celui de la confiance de l'ensemble des acteurs économiques, au-delà des seuls financeurs de la dette publique, dans la trajectoire des finances publiques. Elle n'est jamais définitivement acquise. Les expériences internationales montrent que si l'érosion de la soutenabilité est généralement progressive, les manifestations d'une perte de confiance peuvent être rapides et brutales : quand la soutenabilité financière est en question, les investisseurs sont moins enclins à financer la dette publique, ce qui alimente une hausse de son coût d'émission voire peut entraîner une rupture de l'accès aux financements. La crise de la zone euro a montré que ces mécanismes, pour partie auto-réalisateurs, peuvent être rapides et puissants et pousser un pays à rechercher rapidement l'équilibre des comptes publics par une forte hausse des prélèvements ou une baisse abrupte des dépenses.

Dès lors, la soutenabilité est un enjeu essentiel de souveraineté politique et économique. La dégradation de la confiance réduit les marges de manœuvre des administrations publiques, tant pour faire face à des chocs économiques que pour financer des priorités d'action (transition énergétique, investissements, etc.) et son fonctionnement courant. Si la soutenabilité ne peut être un objectif en soi, c'est une condition nécessaire à la conduite pérenne et efficace de l'action publique.

2 - La soutenabilité des finances publiques est au cœur du bon fonctionnement de la zone euro

Enjeu de souveraineté, la soutenabilité est également au cœur de la solidité de l'Union économique et monétaire. La trajectoire de finances publiques d'un État membre a effectivement des répercussions sur l'ensemble de ses partenaires partageant la même monnaie. L'érosion de la confiance à l'égard de la trajectoire de finances publiques d'un des États de la zone euro peut se propager dans le reste de la zone, notamment via le secteur financier²¹, et crée des tensions sur la mise en œuvre de la politique monétaire unique.

Cette situation explique qu'un ensemble de règles de finances publiques aient été définies au niveau européen parallèlement à l'établissement de la monnaie unique. La coordination des politiques budgétaires établie par les traités européens depuis celui de Maastricht en 1992 se concentre ainsi sur un principe d'évitement des « déficits excessifs » visant à assurer la soutenabilité des finances publiques dans tous les États membres. Il est complété d'un principe de non-financement direct par la banque centrale des déficits des États membres²².

Si les règles précises de cette gouvernance économique et financière ont évolué depuis 1992 et la conclusion du pacte de stabilité et de croissance de 1997, leurs principes n'ont pas fondamentalement varié depuis : elles visent à mener des politiques budgétaires prudentes, tendant à limiter l'accumulation de dette publique, afin de prévenir la survenance de tensions dans la zone euro et la défaillance financière d'un État.

²¹ C'est un des sujets clés de l'Union bancaire et de l'Union des marchés de capitaux.

²² Article 123 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

B - La nécessité d'être en capacité d'infléchir le ratio d'endettement des administrations publiques

La soutenabilité des finances publiques, parce qu'elle repose sur la confiance des acteurs économiques, ne peut pas s'apprécier à l'aide d'un seul indicateur. La hausse rapide et importante du ratio d'endettement pendant la crise, sous l'hypothèse qu'il permette de soutenir durablement l'activité, ne devrait pas éroder sensiblement la soutenabilité financière (1). En revanche, la hausse quasi continue de l'endettement depuis plusieurs décennies est de nature à l'affecter (2), tandis que le contexte actuel de taux d'intérêt bas ne permet pas à lui seul d'assurer la soutenabilité (3).

1 - Des déficits temporaires, même importants, n'affectent pas nécessairement la soutenabilité des finances publiques

La soutenabilité n'implique pas de placer continûment les finances publiques à l'équilibre. Il peut en effet être préférable de s'écarter de l'équilibre, en particulier pour amortir les chocs économiques conjoncturels ou favoriser un surcroît d'investissement dès lors qu'il stimule suffisamment l'activité²³.

Néanmoins, le recours au déficit et à la dette suppose de satisfaire à une contrainte budgétaire de long terme : la dette publique émise doit être compatible avec les ressources que peuvent mobiliser les administrations publiques pour en payer les charges d'intérêts y compris dans les situations défavorables.

Si la confiance de l'ensemble des acteurs économiques dans le respect de cette contrainte budgétaire de long terme n'est pas nécessairement affectée par des déficits temporaires, même importants, elle est susceptible d'être affaiblie par des déficits chroniques et élevés.

2 - Une hausse continue du ratio d'endettement peut éroder la confiance dans la trajectoire financière

Pour apprécier la soutenabilité des finances publiques, il convient de considérer un ensemble de facteurs, comme la croissance de l'économie, les perspectives de finances publiques, les perspectives

²³ Un investissement avec peu de retours financiers directs ou indirects dégrade la situation financière d'un État.

de taux d'intérêt, la situation des comptes extérieurs du pays, la situation institutionnelle, l'appartenance à une zone monétaire etc. Toutefois, la situation des finances publiques est naturellement un élément central des analyses réalisées²⁴. De ce point de vue, le niveau d'endettement et la capacité des administrations publiques à faire baisser le ratio de dette lorsque celui-ci est élevé sont les indicateurs particulièrement scrutés. Le premier parce qu'il donne une évaluation des engagements auquel les administrations publiques doivent faire face, le second parce qu'il fournit une indication de la capacité de l'État à répondre à un choc futur tout en respectant ses engagements passés.

S'il n'existe pas d'objectif précis et unique sur le niveau approprié de l'endettement, une hausse continue et rapide du niveau de dette rapporté au PIB peut être un facteur de fragilisation de la confiance dans la trajectoire financière d'un État, surtout si la hausse de la dette s'accompagne d'autres fragilités.

Pour préserver cette confiance et ainsi assurer dans le temps long la conduite des politiques publiques, les administrations publiques doivent démontrer leur capacité à contrôler dans la durée la dynamique d'endettement dans l'environnement macroéconomique et institutionnel dans lequel elles évoluent. Dans ces conditions, contenir le ratio de dette à un niveau jugé « sûr » – même si ce niveau ne peut être clairement établi – et le faire nettement refluer lorsque le contexte économique est favorable constituent des enjeux clés de la soutenabilité.

3 - L'environnement de taux d'intérêt bas réduit la charge de la dette mais n'assure pas la soutenabilité

Le contexte de taux d'intérêt historiquement bas que nous constatons tend à renforcer, à court terme, la viabilité de la trajectoire de finances publiques. La baisse des taux d'intérêt diminue le service de la dette publique et permet, toutes choses égales par ailleurs, soit d'améliorer le solde public facilitant le désendettement, soit d'ouvrir des marges de manœuvre supplémentaires pour financer l'action publique. Il réduit également le coût pour la collectivité de l'endettement public²⁵.

²⁴ Voir par exemple, les méthodologies retenues par les agences de notation ou celle des organisations internationales.

²⁵ O. Blanchard, "Public Debt and Low Interest Rates", *American Economic Review*, Vol. 109, n° 4, avril 2019.

L'utilisation des marges de manœuvre n'est toutefois pas sans risque, car elle s'accompagne d'une hausse de l'encours de dette. Or, l'environnement de taux d'intérêt bas n'est pas une donnée acquise à long terme. En cas de forte remontée des taux, la hausse de la charge de la dette contraindrait le financement de l'action publique et pourrait affecter la capacité des administrations publiques à honorer les engagements pris et à assurer ceux à venir. À cet égard, plus l'encours de la dette est élevé, plus le risque financier tenant à la remontée des taux est important. Par ailleurs, mobiliser ces marges de manœuvre pour réaliser des investissements au rendement socio-économique élevé mais au rendement pour les finances publiques faible dégraderait la soutenabilité.

Un environnement de taux bas n'efface pas la dette et n'assure donc pas la soutenabilité des finances publiques à moyen et long terme.

**Le différentiel « taux d'intérêt - taux de croissance » :
analyse et interprétation**

L'accroissement de la dette résulte souvent en pratique de la conjonction de deux facteurs : un solde primaire, c'est-à-dire hors charges de la dette, dégradé et un différentiel entre taux d'intérêt (r) et taux de croissance (g) (« $r - g$ »), parfois appelé « effet boule de neige »²⁶, défavorable. Si l'effet du solde primaire dégradé est naturel (un solde négatif entraînant l'accroissement de l'endettement), l'effet de ce différentiel est moins direct.

Cet effet « boule de neige » de la dette publique traduit l'idée que si le taux d'intérêt de la dette est supérieur au taux de croissance de l'économie, la charge d'intérêts sera chaque année plus lourde en proportion de la richesse économique dégagée par le pays, et le pays aura alors de plus en plus de difficultés à porter le poids de sa dette. À l'inverse, un différentiel favorable contribue à faire baisser le poids de la charge d'intérêts dans la richesse nationale. Le pays peut alors diminuer sans effort supplémentaire le poids de la charge de la dette ou disposer de marges de manœuvre supplémentaires.

La dynamique de la dette est donc théoriquement très différente suivant que le « différentiel $r - g$ » est positif ou négatif. S'il est positif, la stabilisation du ratio de dette publique suppose de réaliser un excédent primaire (c'est-à-dire un excédent hors charges de la dette). À défaut, l'endettement public progresse sans limite par l'accumulation des charges d'intérêts (« effet boule de neige »). La dynamique est très différente si ce différentiel est négatif. Dans ce cas, il est possible de réaliser un déficit primaire sans que le ratio d'endettement n'explose.

²⁶ L'effet boule de neige fait alors plutôt référence aux situations défavorables, dans lesquelles la charge d'intérêts d'une année s'aggrave à la dette passée pour finalement alourdir chaque année un peu plus la dette.

Toutefois, le niveau auquel il se stabilise peut-être très élevé si le différentiel est faible et le solde primaire fortement négatif. Ainsi à titre d'illustration, avec un déficit primaire de l'ordre de 4 points de PIB cohérent avec ce que l'on peut anticiper en sortie de crise pour la France, une croissance en volume de 1,25 %, une inflation de 1,6 % et des taux d'intérêt de 2 %, la dette ne se stabiliserait qu'à 470 % du PIB.

Ces considérations théoriques ont une portée opérationnelle limitée cependant. Plusieurs études montrent en effet que le « différentiel $r - g$ » n'est pas nécessairement le plus adapté à une analyse de soutenabilité²⁷. En effet, ce différentiel n'apparaît pas fiable pour prédire un défaut souverain par rapport à d'autres indicateurs comme le déficit primaire ou les ratios de dette publique sur PIB ou de dette extérieure sur PIB. Au total, plutôt qu'un indicateur de soutenabilité, ce différentiel reflète la facilité de maîtriser la trajectoire d'endettement d'un pays rapporté à son activité.

C - Des analyses témoignant des risques pesant sur la soutenabilité de la dette française

Les indicateurs pertinents pour évaluer la soutenabilité des finances publiques de la France ne vont pas tous dans le sens d'un renforcement de la soutenabilité des comptes publics (voir encadré).

L'évolution de l'environnement macroéconomique ne joue pas de manière univoque sur la confiance dans la trajectoire financière de la France

Les facteurs d'appréciation du niveau approprié du ratio d'endettement évoluent au cours du temps. Généralement progressive, leur évolution peut être accélérée par des chocs importants, comme les crises économiques.

S'agissant de la France, on peut noter par exemple que, parallèlement à la baisse des taux d'intérêt souverains, la croissance potentielle de l'économie a ralenti progressivement depuis 10 ans et on doit plutôt craindre que l'activité en sortie de crise ne rattrape pas complètement son niveau d'avant-crise.

²⁷ Paolo Mauro et Jing Zhou, « $r-g < 0$: Can We Sleep More Soundly ? », *IMF Working Paper*, WP/20/52, mars 2020.

Par ailleurs, les comptes extérieurs de la France, qui donnent une indication de la capacité du pays à financer par lui-même ses comptes publics sans avoir recours à l'épargne étrangère, se sont relativement dégradés au sein de la zone euro au cours de la dernière décennie : la Commission estimait en mai 2021 un solde courant en 2022 de - 1,2 point de PIB contre un excédent de 3,1 pour la zone euro alors que cette différence était plus faible à la fin des années 2000 (-0,5 point de PIB pour la France contre 0,3 point de PIB pour la zone euro).

Pour apporter des éléments de réponse plus précis, les analyses de soutenabilité de la dette (stress tests) se sont considérablement développées au début des années 2010, à la suite de la crise de la zone euro. Elles s'appuient sur des projections de dette publique, des analyses de sensibilité aux taux d'intérêt et à la croissance. Elles prennent en considération le niveau des prélèvements obligatoires, le niveau et la dynamique de moyen long terme des dépenses, etc.

En particulier, la Commission européenne et le Fonds monétaire international (FMI) élaborent régulièrement des analyses de la soutenabilité de la dette publique des pays membres.

Dans son rapport de février 2021²⁸, la Commission européenne a ainsi évalué la soutenabilité de la dette publique de chacun des États membres de l'Union européenne, à court terme (soit à horizon d'un an), à moyen terme (soit à horizon de 10 ans) et à long terme. La France y apparaît comme plus risquée que des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas.

Tableau n° 2 : évaluation du risque global sur la soutenabilité des finances publiques par la Commission européenne (février 2021)

	Court terme	Moyen terme	Long terme
Allemagne	Faible	Faible	Moyen
France	Élevé (bas)	Élevé	Moyen
Italie	Élevé (bas)	Élevé	Moyen (haut)
Pays-Bas	Faible	Moyen (bas)	Moyen

Source : Cour des comptes à partir des données de la Commission européenne

Lecture : la Commission qualifie le risque de faible, moyen ou élevé et fournit une précision complémentaire (bas, haut) en fonction du positionnement dans la catégorie de risque.

²⁸ Debt Sustainability Monitor 2020, Institutional Paper 143, février 2021.

À court terme, la Commission européenne a identifié 11 pays européens, dont la France²⁹, pour lesquels les risques de tension sur la dette sont élevés sur les 12 prochains mois. Ce constat contraste fortement avec celui dressé un an auparavant dans lequel aucun pays ne faisait face à des risques élevés. Cette évolution traduit notamment les conséquences sur les finances publiques de la crise sanitaire : forte augmentation de la dette publique éloignant sensiblement les pays du niveau des 60 % du PIB, forte dégradation du déficit traduisant l'impact de la crise sur l'économie et les plans de soutien mis en œuvre, besoins de financement élevés pour faire face aux déficits et aux tombées de dette passée qu'il faut refinancer.

Ce risque doit néanmoins être apprécié dans un contexte où les conditions de financement de la dette publique sont restées favorables en raison notamment de l'action de la Banque centrale européenne à travers ses différents plans d'achat d'actifs.

À moyen terme, par ailleurs, huit pays sont signalés comme ayant des risques élevés quant à la soutenabilité de leur dette publique. La France appartient à ce groupe avec la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la Slovénie, la Roumanie et la Slovaquie. Cette analyse s'appuie en particulier sur des simulations de trajectoire de dette à 10 ans sous différentes hypothèses de redressement de finances publiques ainsi que de scénarios alternatifs en termes de taux d'intérêt et de croissance (stress tests). Dans le scénario central³⁰, le ratio de dette française serait encore de l'ordre de 120 points de PIB dans dix ans (2031) contre par exemple 57 points de PIB pour l'Allemagne. Même dans les scénarios plus favorables de taux d'intérêt ou de croissance, la dette demeurerait aux alentours de 115 points de PIB en fin de période.

À long terme, le risque autour de la soutenabilité de la dette publique française est jugé comme étant moyen. En effet, contrairement à la plupart des autres pays européens, la France bénéficierait d'un impact du vieillissement sur les finances publiques qui diminuerait à long terme.

²⁹ Les autres pays sont Chypre, Croatie, Portugal, Slovaquie, Espagne, Finlande, Roumanie, Belgique, Italie et Lettonie.

³⁰ Ce scénario dit central peut à certains égards être considéré comme déjà plutôt optimiste dans la mesure où il retient l'hypothèse que le solde structurel primaire revient à moyen terme à son niveau prévu avant crise. Cela signifie que le scénario central de la Commission européenne inclut le financement des mesures pérennes en dépense dues à la crise sanitaire et le financement de l'impact pérenne de la crise sur les recettes.

Ce constat est confirmé par l'analyse faite par le Fonds monétaire international (FMI). Les risques attachés à une dette et à des besoins de financement qui resteraient importants dans le scénario central, mais aussi dans la plupart des scénarios alternatifs, sont jugés élevés même si l'action de la banque centrale atténue ces risques. Le FMI recommande donc d'« *élaborer dès maintenant un plan de consolidation crédible - qui ne sera mis en œuvre qu'une fois la reprise solidement engagée - afin de placer la dette sur une trajectoire ferme de réduction à moyen terme* ».

*

**

Au total, l'évaluation de la soutenabilité de la dette publique française par la Commission européenne et le FMI souligne un risque allant de moyen à élevé selon l'horizon, même si ce risque à court terme est contenu par la politique de la Banque centrale européenne. Il pourrait devenir plus prégnant si cette politique est progressivement normalisée.

CONCLUSION

La France sortira de la crise fortement affectée.

La crise aura d'abord des effets durables sur l'activité et la situation du marché du travail. L'investissement productif des entreprises et la productivité risquent en effet d'être fortement marqués par la crise, et le chômage et les inégalités d'être plus élevés. Les politiques économiques et sociales devraient donc viser à réparer autant que possible ces stigmates.

Le déficit public serait également durablement dégradé en raison de la conjugaison d'une activité plus basse qu'envisagée avant crise et des mesures de finances publiques de nature pérenne prises pendant la crise. Malgré les fortes incertitudes, hors mesures de soutien de court terme, il peut être estimé à environ 4½ points de PIB en 2021.

S'il est encore trop tôt pour tirer un bilan de l'ensemble des mesures qui auront été prises pour lutter contre la crise sanitaire, il ressort de l'exploration de scénarios illustratifs que, compte tenu du niveau élevé du déficit primaire en sortie de crise, la croissance seule du PIB ne permettra pas de réduire le déficit public suffisamment pour ramener les finances publiques sur une trajectoire permettant une décrue durable de la dette.

Cette situation dégradée pose la question de la soutenabilité de nos finances publiques, qui vise à permettre, même en cas de nouveau choc économique important, de continuer à investir et à financer les dépenses de solidarité et les dépenses courantes. Il s'agit donc d'un enjeu de souveraineté.

La crise, en poursuivant et en accentuant la hausse quasi continue de la dette publique depuis vingt ans, peut fragiliser la soutenabilité des finances publiques, d'autant que l'environnement macroéconomique n'apparaît pas aujourd'hui clairement plus favorable qu'avant crise. Si le contexte actuel de taux bas offre, toutes choses égales par ailleurs, des marges de manœuvre nouvelles, il doit être analysé dans le contexte plus large du ralentissement continu de l'activité et d'une compétitivité fragilisée.

Dans ces conditions, une stratégie de finances publiques qui allierait renforcement de la croissance et réduction progressive du déficit public est souhaitable pour assurer la soutenabilité à moyen et long terme de nos finances publiques.

Chapitre II

Une stratégie de croissance pour assurer la soutenabilité des finances publiques dans un cadre rénové

Les finances publiques de la France jouent un rôle essentiel pour amortir les conséquences économiques et sociales de la chute de la production nationale liée à la crise sanitaire. Ce rôle est amené à se prolonger tant que la crise sanitaire ne sera pas circonscrite. Il devrait ensuite changer progressivement de nature pour s'orienter davantage vers l'accompagnement de la sortie de crise.

Les politiques massives de soutien budgétaire s'accompagnent d'une hausse spectaculaire de l'endettement public et, en raison de la nature pérenne d'une partie importante des mesures prises, d'une dégradation durable du déficit public. Cette dégradation est suffisamment importante pour que, même dans un scénario favorable de rebond rapide et important de l'activité, à politique inchangée, la dette publique continue à croître pendant la décennie 2020.

La hausse de l'endettement des administrations publiques ne comporte pas de risque à court terme. Elle pourrait cependant, si elle se prolongeait, accentuer les divergences au sein de la zone euro et réduire encore les marges de manœuvre dont la France dispose.

Dans ces conditions, il convient de mettre en place une stratégie de finances publiques qui allie une stratégie de croissance ambitieuse (I) à une réduction progressive du déficit public permise par une modération de la dépense publique (II). Un cadre de gouvernance rénové, à la fois au niveau européen et national, apparaît nécessaire pour conforter cette stratégie (III).

I - Favoriser la croissance dans la durée pour retrouver l'équilibre des finances publiques

La première condition du retour à une trajectoire soutenable des finances publiques est de retrouver un niveau de croissance économique le plus élevé possible. À cette fin, les mesures à mettre en œuvre en sortie de crise doivent tout à la fois éviter de casser la reprise par un retrait trop rapide des mesures d'accompagnement et de soutien et renforcer le potentiel de croissance de l'économie française. Les réformes structurelles en vue de renforcer l'efficacité et l'efficacité des politiques publiques sont également de nature à renforcer la croissance économique.

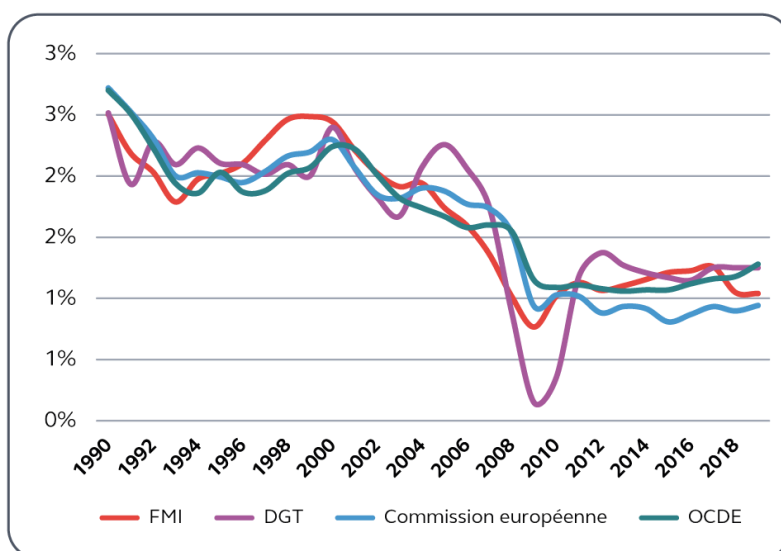
La Cour souligne la nécessité d'une action publique déterminée et renouvelée en vue de contribuer à renforcer le niveau de la croissance économique potentielle de la France. Déjà, à la veille de la crise financière de 2008, le rapport de la commission « *pour la libération de la croissance française* » présidée par Jacques Attali dressait le diagnostic du retard économique voire du déclin relatif de la France en dépit de ses atouts, et formulait plus de 300 propositions de réformes pour « *retrouver le chemin d'une croissance pour tous* ». De même, en juin 2010, les États membres de l'Union européenne ont adopté la stratégie à 10 ans « *Europe 2020* » visant une croissance durable favorisant l'innovation, l'accroissement du taux d'emploi et l'inclusion sociale.

Les efforts déployés par les pouvoirs publics pour favoriser la croissance potentielle de l'économie française ne sont pourtant pas parvenus, jusqu'ici, à enrayer la baisse de son niveau ni à redresser significativement la compétitivité des entreprises. Encore estimée à 2 % en 2008, la croissance potentielle serait descendue, avant la crise actuelle, autour de 1,25 %. De même, les gains de productivité ont suivi une trajectoire descendante : la croissance de la productivité globale des facteurs³¹ n'était plus en moyenne que de 0,4 % entre 2012 et 2017, contre

³¹ Comme le rappelle l'Insee, l'estimation et la prévision de la croissance potentielle d'une économie reposent généralement sur une décomposition de la croissance en trois facteurs : la quantité de travail disponible, la quantité de capital qui peut être utilisée et un « résidu », qu'on appelle productivité globale des facteurs, souvent assimilé au progrès technique même s'il représente plus largement toutes les sources de croissance non prises en compte par les deux premiers facteurs de production (cf. par exemple Insee, *Évaluer la productivité globale des facteurs en France : l'apport d'une mesure de la qualité du capital et du travail*, juin 2013).

0,7 % entre 2000 et 2008. Cette tendance est générale dans les économies avancées, mais la France a connu une désindustrialisation plus rapide que la plupart de ses partenaires européens. Les mesures d'allègement du coût du travail prises ont permis d'accroître la compétitivité coût de la France et l'environnement des start-ups a été significativement amélioré, même si la compétitivité produit reste encore insuffisante. Le classement de la France en matière d'innovation n'est ainsi pas à la hauteur de son rang économique³². Les effets du choc lié à la crise sanitaire ont été un révélateur supplémentaire de cette fragilisation structurelle de l'économie française³³.

Graphique n° 5 : croissance potentielle de l'économie française (estimation en %)



Sources : FMI, DG Trésor, Commission européenne, OCDE

Plusieurs défis apparaissent aujourd'hui critiques pour mobiliser les finances publiques en faveur d'une croissance durable : renforcer le niveau de croissance potentielle par l'investissement dans les compétences, l'innovation et l'industrie (A), réussir la transition écologique (B), accélérer la transition numérique (C) et renforcer les capacités de résilience pour limiter les effets des chocs de croissance (D).

³² Les classements internationaux en matière d'innovation en 2020 positionnent la France au 10^{ème} rang de l'UE et au 12^{ème} rang mondial.

³³ Ainsi par exemple, l'impact de la crise sur les exportations a été supérieur en France (recul de 0,9 point entre 2019 et 2020) à celui de nos principaux partenaires européens (+0,1 point pour l'Allemagne, niveau stable pour l'Italie, -0,1 point pour l'Espagne).

A - Renforcer le niveau de croissance potentielle en donnant la priorité à l'investissement dans les compétences, l'innovation et l'industrie

Les interventions publiques qui contribuent à accroître la croissance potentielle et à améliorer l'environnement des entreprises peuvent accélérer la sortie de la crise et préparer l'avenir, mais aussi permettre une consolidation budgétaire et garantir la soutenabilité de la dette en augmentant la richesse nationale.

La qualité de ces interventions publiques est essentielle, qu'il s'agisse de dépenses d'investissement matériel (infrastructures) ou immatériel (recherche, innovation, éducation, etc.) ou d'autres formes d'action publique (fiscale, réglementaire, commande publique, régalienn³⁴). Pour améliorer la compétitivité des entreprises françaises, il est nécessaire de concentrer l'effort d'investissement public sur des priorités ciblées afin d'en maximiser l'impact (1), de soutenir dans la durée l'innovation et la recherche, en accroissant l'effet d'entraînement du secteur privé (2), de promouvoir l'industrie et les activités à forte valeur ajoutée (3) et de développer les compétences des jeunes et des adultes (4).

1 - Concentrer l'effort d'investissement public sur des priorités ciblées afin d'en maximiser l'impact

L'investissement public, mesuré par la formation brute de capital fixe, n'apparaît pas en France en retrait par rapport à d'autres pays comparables³⁵. Les premiers investisseurs publics sont les collectivités territoriales. La question est plutôt celle de l'orientation et la concentration de cet investissement vers les projets indispensables, et notamment les plus porteurs de croissance à long terme³⁶.

³⁴ Notamment la maîtrise des flux de biens et de personnes, la préservation de la sécurité publique et privée, le bon fonctionnement de la justice ou encore la lutte contre la fraude, la criminalité organisée et la délinquance économique.

³⁵ Son montant a représenté depuis 2010 3,7 % du PIB contre 2,9 % en moyenne pour la zone euro.

³⁶ La prise de conscience de la nécessité de prioriser l'investissement public utile à la croissance future s'est déjà traduite par plusieurs initiatives, en particulier la mise en place de programmes d'investissement d'avenir (PIA) à partir de 2010. Les quatre générations de PIA et le grand plan d'investissement (GPI) lancé en 2017 représentent plus de 120 Md€. Le plan de relance de 100 Md€, présenté en septembre 2020, vient augmenter le montant total dans des proportions qui restent à préciser de la politique dite d'investissement de l'État sur la période 2010-2022. 40 % des crédits de ce plan de relance national seraient financés par le plan de relance européen de 750 Md€ « *Next Generation EU* ». Devraient être ajoutés à ces montants les investissements des autres acteurs publics, notamment les collectivités locales.

Comment cibler les interventions publiques ?

Le ciblage des interventions publiques est facilité si l'on parvient, dans une évaluation *ex ante*, à répondre à cinq questions :

- 1) Dans quelle mesure un secteur donné apparaît-il critique pour la croissance, la compétitivité et l'emploi de demain ?
- 2) En quoi le développement de ce secteur peut-il être favorisé par une intervention publique ?
- 3) Quelle modalité d'intervention apparaît la plus efficace ?
- 4) Quel retour sur investissement peut-on en attendre, pour l'économie comme pour les finances publiques ?
- 5) Le bénéfice socio-économique de cette intervention est-il supérieur à celui qu'on obtiendrait, pour un coût équivalent, dans d'autres secteurs ?

La qualité du processus de sélection et d'évaluation de l'investissement est clé. À cette fin, les pouvoirs publics doivent favoriser la mise en place d'une gouvernance soucieuse des préoccupations de long terme et exempte de conflits d'intérêts. Les dispositifs mis en place pour piloter les investissements d'avenir vont dans la bonne direction. Il faut les conforter et les maintenir dans la durée.

Le renforcement de la qualité et de l'impact dans la durée des interventions publiques passe aussi par le fait d'étendre la « *logique d'investissement* » à l'ensemble de la gestion publique, au-delà de l'investissement *stricto sensu* dans des infrastructures, afin d'en accroître les effets.

Participe de cette logique l'importance accordée aux dépenses d'entretien, d'exploitation et à l'anticipation des besoins de renouvellement des investissements. Le secteur public accuse un retard d'investissement dans certains de ces domaines faute de priorisation des moyens, qui ont été consacrés à d'autres politiques. Tel est le cas notamment des infrastructures ferroviaires, qui fait l'objet d'un effort de rattrapage sur la période récente.

Veiller à ne pas sacrifier la maintenance des réseaux routiers et ferroviaires, pour éviter les coûts « reportés »

L'insuffisante maintenance des infrastructures de transport se traduit par des dépenses reportées d'un niveau élevé. S'agissant du réseau ferré national, on assiste en conséquence à une dégradation de la qualité du service rendu (lignes fermées, ralentissements des circulations, ou encore incidents réguliers, notamment sur la signalisation). Les besoins d'investissements de renouvellement et de modernisation sont évalués à environ 3,5 Md€ par an, et le contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau pour 2017-2026 prévoit au plus 3 Md€ par an³⁷.

La « logique d'investissement » doit aussi irriguer les secteurs éducatifs et sociaux, dans une approche d'« investissement social », entendu comme le fait d'« investir dans les personnes en adoptant des mesures pour renforcer leurs compétences et leurs capacités, leur autonomie et leur permettre de participer pleinement au monde du travail et à la société »³⁸. Dans le contexte de crise actuel et au-delà, l'efficacité avec laquelle les politiques publiques parviendront à répondre aux enjeux liés à l'investissement social sera déterminant³⁹.

³⁷ Cour des comptes, *SNCF Réseau*, 2018.

³⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020*, Juillet 2013.

³⁹ L'investissement social répond à un triple enjeu : accroître le capital humain pour une économie plus innovante, plus compétitive, plus élevée (« enjeu d'excellence ») ; anticiper les externalités sociales négatives de transformations économiques, sociales et technologiques et en atténuer les effets pour les personnes les plus fragiles (« enjeu d'inclusion ») ; et renforcer l'autonomie des personnes, leur capacité d'initiative, leur participation à la vie économique et sociale (« enjeu d'appropriation »). Les travaux des économistes des dernières décennies, notamment ceux d'Amartya Sen, ont montré que l'enjeu d'appropriation, qui était auparavant peu invoqué dans la conduite des politiques publiques, était essentiel pour favoriser un développement économique et social durable (voir notamment Amartya Sen, *Un nouveau modèle économique – Développement, justice, liberté*, 2000).

L'investissement social invite à « préparer pour avoir moins à réparer »⁴⁰, ce qui suppose d'investir de façon précoce et de développer des services éducatifs et sociaux de qualité. Les conséquences humaines, sociales, économiques ou encore sécuritaires d'un sous-investissement dans ces domaines sont élevées, même si elles ne sont pas immédiatement visibles⁴¹. Un raisonnement prenant en compte, parallèlement au renforcement des efforts d'efficacité, les « coûts évités » par ce type d'investissement social gagnerait à être développé afin de favoriser des arbitrages budgétaires en amont plutôt que des politiques réparatrices coûteuses en aval⁴². Les propositions que la Cour formule en matière de politique de l'emploi ou de minima sociaux (cf. *infra* chapitre III) s'inscrivent pleinement dans cette logique.

2 - Soutenir dans la durée l'innovation et la recherche, en accroissant l'effet d'entraînement du secteur privé

La France accuse un retard en matière de recherche par rapport à ses homologues européens, du fait de la diminution depuis 20 ans des moyens, et singulièrement des moyens privés, qui y sont alloués. Au total, l'Allemagne parvient à consacrer plus de 3 % de son PIB à la recherche (publique et privée), respectant largement l'objectif fixé par la Stratégie de Lisbonne en 2000, alors que la France peine à atteindre 2,2 % – moins qu'entre 2012 et 2014 –, la plaçant à la sixième place européenne. Les 4/5^{èmes} de cet écart entre France et Allemagne s'expliquent par le retard de la recherche et du développement privés.

Si l'excellence des chercheurs, des établissements de recherche et des universités françaises est réelle, l'écosystème est fragilisé par l'insuffisante attractivité des carrières des chercheurs en France, les moyens qui leur sont alloués mais également par un lien faible entre recherche fondamentale et recherche appliquée du fait d'une moindre collaboration entre universités et entreprises⁴³.

⁴⁰ Conseil économique, social et environnemental, Bruno Palier, *La stratégie d'investissement social*, février 2014.

⁴¹ France Stratégie, *Comment estimer le rendement de l'investissement social ?*, janvier 2017.

⁴² Pour une illustration récente de ce phénomène, voir notamment Cour des comptes, *La politique en faveur du « logement d'abord »*, octobre 2020.

⁴³ Ainsi, selon la Banque mondiale, la France se classe en 2016, au 32^{ème} rang dans le classement « *Universités-Industries* », quand l'Allemagne se place au 8^{ème} rang.

Ce décrochage français en matière de recherche, et en particulier la faiblesse des transferts de la recherche publique à l'industrie, a contribué à la désindustrialisation de l'économie.

Le soutien par des politiques publiques nationales favorables à la recherche fondamentale et le renforcement du lien entre recherche académique et recherche appliquée sont deux conditions pour contribuer à l'innovation et la réindustrialisation.

La politique de soutien public à l'innovation a connu des évolutions sur la période récente. À la suite notamment des préconisations de la Cour des comptes et du rapport d'évaluation du programme d'investissements d'avenir de novembre 2019⁴⁴, la loi de finances initiale pour 2021 a visé à resserrer la gouvernance et la doctrine d'emploi de la quatrième génération des programmes d'investissements d'avenir (PIA 4).

Les priorités du PIA 4 sur le financement de l'innovation ont été éclairées par les travaux du collège d'experts présidé par Benoît Potier⁴⁵, qui a proposé de concentrer les moyens publics sur 22 marchés émergents, dont 10 prioritaires, sur lesquels la France peut jouer un rôle de leader à l'échelle mondiale et qui ont pour traits communs de répondre à des enjeux sociétaux fondamentaux⁴⁶, de comporter une forte dominante technologique, d'être en phase de structuration à l'échelle nationale et européenne sur des domaines en croissance où la France dispose d'avantages compétitifs, de faire face à des barrières à l'entrée importantes (capitalistiques, réglementaires, technologiques, de compétences) et, pour certains, d'apparaître en outre critiques au plan de la souveraineté.

⁴⁴ Comité de surveillance des investissements d'avenir présidé par Patricia Barbizet, *Le programme d'investissements d'avenir, un outil à préserver, une ambition à refonder*, novembre 2019.

⁴⁵ Collège d'experts présidé par Benoît Potier, *Faire de la France une économie de rupture technologique, Soutenir les marchés émergents à forts enjeux de compétitivité*, février 2020.

⁴⁶ Favoriser une alimentation saine et durable et contribuer à la souveraineté alimentaire mondiale ; préserver et développer la santé et le bien-être de nos citoyens, notamment en ce qui concerne l'accompagnement du vieillissement de la population, le traitement des maladies chroniques et rares, et la réponse au problème des déserts médicaux ; protéger l'environnement et assurer notre transition écologique et énergétique, en particulier vers une mobilité sans énergie fossile ; assurer notre souveraineté dans le numérique, qui est au cœur de la protection et la sécurisation de nos vies privées sur internet et du développement de l'économie et de l'éducation.

Cet effort financier doit être accompagné d'une évaluation permanente des actions conduites pour les conforter, les réorienter ou les interrompre.

Mieux évaluer les très grandes infrastructures de recherche

L'importance scientifique des très grandes infrastructures de recherche (TGIR), qui couvrent la plupart des fronts pionniers de la recherche, fait l'objet d'un consensus. Entre 2012 et 2017, le montant cumulé des ressources des TGIR a atteint 4,2 Md€, dont la moitié sur crédits budgétaires français. Le choix d'implanter de tels investissements sur le territoire national a des conséquences durables, tant en termes financiers et économiques que de souveraineté. La Cour a formulé des recommandations afin de renforcer le pilotage stratégique et opérationnel de ces projets ainsi que la qualité des évaluations⁴⁷.

Dans certains domaines comme la recherche fondamentale ou les infrastructures de rupture, une participation financière publique peut s'avérer indispensable pour opérer de façon significative la transformation voulue⁴⁸. Cependant, il est exceptionnel qu'une innovation critique pour la croissance à venir nécessite un financement exclusif sur fonds publics. Les programmes publics doivent donc être conçus pour favoriser un effet d'entraînement du secteur privé. Une meilleure articulation des interventions publiques relatives au soutien à l'innovation au regard des gains économiques potentiels et des enjeux de souveraineté technologique doit être encouragée.

⁴⁷ Cour des comptes, *Les très grandes infrastructures de recherche (TGIR)*, rapport à la demande de la commission des finances du Sénat, juillet 2019.

⁴⁸ Ainsi par exemple, d'après l'OCDE, les crédits publics de recherche en santé étaient en France de 3,5 Md€ en 2011 contre 2,5 Md€ en 2018, soit une diminution de 28 % quand, dans le même temps, l'Allemagne et le Royaume-Uni les relevaient respectivement de 16 % et 11 % pour les hisser à près de 6 Md€ en 2018 en Allemagne. Cf. Conseil d'analyse économique, Margaret Kyle et Anne Perrot, *Innovation pharmaceutique : comment combler le retard français ?*, janvier 2021.

Le secteur public peut aussi, pour stimuler l'innovation des acteurs privés, privilégier un dispositif réglementaire (permettre par exemple l'adaptation au droit de la concurrence⁴⁹) ou fiscal (avec notamment le crédit d'impôt recherche et le crédit d'impôt innovation). Des progrès ont, par exemple, été réalisés en matière d'accès au capital. Les sommes investies dans le capital-risque français ont ainsi quasiment été multipliées par quatre entre 2014 et 2018, dynamique observée également en Allemagne et, encore plus, au Royaume-Uni. Si le nombre de « licornes »⁵⁰ reste limité en France, les fonds du PIA ont contribué à l'émergence de « jeunes pousses » prometteuses. Un cadre normatif adapté de la propriété intellectuelle est décisif pour favoriser l'innovation, la France se caractérisant par un faible recours des entreprises aux brevets⁵¹.

Au-delà de l'essor du capital-risque, l'effet d'entraînement d'un soutien public à l'innovation apparaît particulièrement critique en phase de déploiement. L'industrialisation d'une technologie ou d'un processus innovant nécessite en effet des relais de marché avec une réactivité et un volume suffisants, y compris à l'échelle européenne, à la fois au niveau du financement⁵², de l'adaptation du cadre normatif (notamment au plan de l'accès et de la protection du marché), de la disponibilité d'une main-d'œuvre disposant des compétences requises, ou encore de la demande pour les nouveaux biens et services ainsi produits.

⁴⁹ Voir par exemple Conseil d'analyse économique, *Les enjeux économique du droit des faillites*, juin 2013.

⁵⁰ Entendue comme une jeune entreprise de haute technologie (« jeune pousse » ou « start up ») dont la valeur est évaluée à plus d'un milliard de dollars.

⁵¹ France Stratégie, *Les politiques industrielles en France, Évolutions et comparaisons internationales*, décembre 2020.

⁵² Les principaux obstacles ont été mis en évidence dans le rapport de Philippe Tibi, *Financer la IV^{ème} révolution industrielle - Lever le verrou du financement des entreprises technologiques*, juillet 2019.

La stimulation de l'innovation de défense

En matière d'innovation de défense, l'État joue à la fois un rôle de soutien à la recherche, par des financements directs, et de stimulation de la demande, par le levier de la commande publique. La loi de programmation militaire 2019-2025 a ainsi prévu de porter le financement des études amont des programmes d'armement de 0,8 à 1 Md€ par an.

Le potentiel de relance économique de l'innovation de défense est significatif, eu égard à l'importance du secteur, qui emploie plus de 200 000 personnes en France et constitue l'un des principaux excédents commerciaux. Ce potentiel n'est toutefois pas suffisamment exploité : seuls 6 Md€ sur les 57 Md€ des crédits des PIA financent des projets militaires ; sur les 100 Md€ du plan de relance, aucun crédit n'est affecté à l'innovation de défense. Pour maximiser l'effet de levier, il conviendrait par ailleurs de recentrer les études sur les stades amont de la recherche de défense, la recherche de technologies de rupture et l'adaptation aux besoins militaires de l'innovation ouverte venant du civil⁵³.

3 - Promouvoir l'industrie et les activités à forte valeur ajoutée

L'industrie et les activités de service à fort contenu technologique sont porteuses de gains de productivité favorables à la croissance potentielle. Elles procurent des emplois de qualité, bien rémunérés et contribuent à rééquilibrer à la fois les territoires – l'emploi industriel se situant le plus souvent hors des métropoles – et le commerce extérieur – l'industrie étant le principal secteur exportateur.

Le mouvement de désindustrialisation, entendu comme la diminution de la part de la valeur ajoutée industrielle dans l'économie, s'observe dans la plupart des pays avancés, en lien avec le développement de l'externalisation vers le secteur des services, le progrès technique, les évolutions de la demande, et l'effet de la concurrence internationale. La France cependant fait partie des pays où ce mouvement est plus marqué⁵⁴.

⁵³ Cour des comptes, *L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer*, mars 2021.

⁵⁴ France Stratégie, *Les politiques industrielles en France – Évolutions et comparaisons internationales*, novembre 2020.

La désindustrialisation a été accentuée par la dégradation de la compétitivité des entreprises, en particulier au début des années 2000, sous l'effet notamment des évolutions de la fiscalité et des coûts salariaux unitaires, des biens intermédiaires et des services⁵⁵. La France a ainsi enregistré une baisse de sa part de marché dans le commerce mondial de biens et services, passant de 6,5 % en 1990 à 3,4 % en 2012. La compression des marges des entreprises et le recul des investissements en machines et équipements (de l'ordre d'1/5ème entre 2003 et 2015) ont limité les capacités des entreprises à investir dans l'innovation et à monter en gamme. Le tissu industriel français étant composé plus qu'ailleurs de grandes entreprises, ces dernières ont eu tendance à procéder à des investissements directs étrangers leur permettant de produire dans des pays à faibles coûts au détriment de l'emploi sur le territoire national. Cette tendance a été forte dans le secteur automobile. Ainsi, la spécialisation sectorielle de l'économie française s'est-elle déformée entre 2006 et 2016 pour les secteurs exposés à la concurrence internationale, au profit d'un nombre limité d'activités (aéronautique, tourisme, services aux entreprises) tandis que d'anciens points forts déclinaient (automobile, agroalimentaire)⁵⁶.

Les pouvoirs publics ont pris des mesures pour renforcer l'attractivité et la compétitivité française au cours de la dernière décennie. L'effort public d'investissement dans l'innovation des entreprises, notamment au travers de Bpifrance et du PIA, a été amplifié. Le crédit impôt-recherche (CIR) a été réformé en 2008 pour devenir plus attractif et complété par un crédit impôt innovation ciblé sur les PME en 2013. La croissance du coût du travail a été modérée par les allègements de charges patronales du pacte de responsabilité et de solidarité et la mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) transformé en allègement pérenne et immédiat de cotisations sociales à partir de 2019⁵⁷. Au total, si le coût horaire du travail demeure plus élevé en France que dans la zone euro, il s'établit à un niveau proche de celui de l'Allemagne.

Plus récemment, des mesures de compétitivité ont été prises dans le cadre du pacte productif, et amplifiées dans le plan de relance, ces dernières n'ayant pas encore produit leur plein effet : la fiscalité des entreprises a évolué, avec la diminution de l'impôt sur les sociétés entre 2020 et 2022 et des impôts de production à compter de 2021 ; des mesures

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Trésor-Éco n° 248, *Spécialisation productive et compétitivité de l'économie française*, novembre 2019.

⁵⁷ Insee, *Emploi, chômage, revenus du travail*, édition 2020.

ont été prises en faveur de l'apprentissage, de l'amélioration de l'environnement des entreprises (lois ESSOC en 2018, PACTE en 2019, ASAP en 2020) et du développement des entreprises de taille intermédiaire (stratégie « *Nation ETI* » début 2020) ; une gouvernance renforcée a été mise en place entre les pouvoirs publics et les entreprises avec la création du conseil de l'innovation, la réorganisation du conseil national de l'industrie et le renouvellement des comités et contrats de filières autour de projets concrets (programme d'accompagnement des PME, écoles de formation, etc.).

L'attractivité de la France s'est améliorée avant la crise : en 2019, elle se classait au premier rang des pays d'Europe pour le nombre de projets d'investissements directs étrangers accueillis⁵⁸ ; elle a progressé en matière d'innovation, de la 21^{ème} place en 2015 à la 12^{ème} place en 2020 du « *Global Index Innovation* »⁵⁹ ; le baromètre de la Commission européenne sur l'innovation classe désormais la France légèrement au-dessus de la moyenne de l'Union européenne.

Ainsi, alors que la part de la France dans les exportations de biens de la zone euro est en déclin tendanciel depuis 2000, la période 2017-2019 précédant la crise sanitaire a permis une stabilisation voire un léger redressement. De même, l'emploi industriel a enregistré des créations nettes d'emplois de 2017 à 2019 pour la première fois depuis 2000 (toutefois hors intérim).

La crise sanitaire a cependant fragilisé ce début de redressement. Elle affecte en effet certains secteurs clés, tout particulièrement l'aéronautique et l'automobile, pour lesquels des plans de soutien sectoriels ont été mis en œuvre. Par ailleurs, elle a montré la vulnérabilité et la dépendance de la France, comme de l'Europe, en matière de biens entrant dans les processus de fabrication et de chaînes de production stratégiques, et conduit à ouvrir une réflexion en vue de renforcer la résilience de l'économie, y compris par un effort ciblé de relocalisation de certaines productions⁶⁰.

⁵⁸ Ernst and Young, *La compétition de la relance, baromètre de l'attractivité de la France*, mai 2020.

⁵⁹ Cornell University, INSEAD et WIPO, *The Global Innovation Index 2020 : Who Will Finance Innovation ?*, 2020.

⁶⁰ Conseil d'analyse économique, Xavier Jaravel et Isabelle Méjean, *Quelle stratégie de résilience dans la mondialisation ?*, avril 2021.

Le moment est favorable à l'action. Avant même la crise sanitaire, le cadre d'action de la politique industrielle a commencé à se transformer sous l'effet de la place prise par la Chine dans les échanges de biens industriels mondiaux. Longtemps dominé par la politique de la concurrence, la politique commerciale et les politiques transversales d'innovation, ce cadre est désormais complété par la volonté de mener une politique active en faveur de la protection des entreprises stratégiques françaises et européennes, la possibilité de développer des politiques verticales ou sectorielles plus actives autour de grands choix stratégiques d'avenir. Ceci s'est notamment incarné dans des actions visant à renforcer l'approche par filières, l'appui à l'innovation de rupture⁶¹, l'investissement stratégique dans les « *marchés-clefs* », et le soutien aux « *territoires d'industrie* »⁶². Ces actions ont été renforcées dans le cadre du plan de relance 2021-2022, qui vise à la fois l'amélioration de la compétitivité, le soutien aux filières en difficulté, la relocalisation de certaines activités sur le territoire, l'accompagnement de l'innovation, et l'accélération de la transition écologique et numérique des entreprises.

Une prise de conscience a eu lieu, mais l'inflexion durable en faveur du développement de l'emploi industriel et à forte valeur ajoutée reste à confirmer dans la durée. Il est nécessaire pour cela de déterminer dans quelles directions ces efforts doivent être amplifiés : impôts de production jugés encore distorsifs, instabilité de l'environnement fiscal et réglementaire, externalités négatives de politiques connexes, accompagnement insuffisant des transitions écologique et numérique, faiblesses persistantes sur le partenariat public-privé dans la recherche et les retombées économiques de l'innovation, faible acceptabilité d'implantations industrielles sur certains territoires, insuffisance de main d'œuvre qualifiée dans certains secteurs, ou encore coordination perfectible des interventions publiques au niveau national et à l'échelle des territoires.

⁶¹ Collège d'experts présidé par Benoît Potier, *Faire de la France une économie de rupture technologique, Soutenir les marchés émergents à forts enjeux de compétitivité*, février 2020.

⁶² Ministère de l'économie et des finances, *Pacte productif 2025 pour le plein emploi*, octobre 2019.

4 - Développer les compétences

Développer les compétences requiert de répondre aux défaillances de nos systèmes de formation initiale et continue. La formation contribue à stimuler la productivité, à développer l'innovation et, en permettant un meilleur accès à l'emploi, peut réduire certaines dépenses sociales tout en permettant une meilleure participation des jeunes à l'exercice de leur citoyenneté et à la vie socio-économique⁶³. Insuffisamment performant, notre système de formation conduit à un niveau trop faible de compétences, ne facilite pas l'insertion professionnelle des jeunes et des actifs éloignés du marché de l'emploi et nuit à la compétitivité de l'économie.

Les jeunes ont été particulièrement affectés par la crise sanitaire et ses conséquences. L'impact de la fermeture des écoles et des universités, des difficultés d'accès à l'enseignement à distance, ou encore de la limitation des possibilités de séjours à l'international et d'immersion en entreprise risque de se faire sentir à long terme⁶⁴.

L'investissement dans la jeunesse doit commencer dès la petite enfance. Les études économiques confirment en effet l'impact élevé (et même comparativement plus élevé que sur d'autres segments comme l'enseignement supérieur) des mesures favorisant un environnement porteur dès le plus jeune âge, en accompagnant les familles, en soutenant la parentalité, ou encore en veillant à la qualité de l'offre de garde des enfants dont les parents travaillent⁶⁵.

La performance du système scolaire français, qu'il s'agisse de sa réactivité aux besoins des élèves ou du niveau de leurs connaissances, tend à se dégrader, en particulier pour les jeunes issus des milieux défavorisés⁶⁶. Les comparaisons internationales (notamment les enquêtes PISA de l'OCDE) soulignent le décrochage inquiétant des

⁶³ Trésor-Éco n° 165 *Formation initiale et continue : quels enjeux pour une économie fondée sur la connaissance ?*, mars 2016.

⁶⁴ FMI, Philip Barrett, Sophia Chen et Nan Li, *COVID's Long Shadow: Social Repercussions of Pandemics*, Février 2021. OCDE, *Éducation et Covid-19 : les répercussions à long terme de la fermeture des écoles*, juin 2019.

⁶⁵ Esping-Andersen Gøsta et Palier Bruno, *Trois leçons sur l'État-providence*, Le Seuil, coll. « La République des idées », Paris, 2008.

⁶⁶ Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires*, décembre 2020.

écoliers français et la nécessité d'un effort de redressement, notamment pour que l'école soit mieux à même d'enrayer les mauvais résultats des élèves de milieux défavorisés⁶⁷.

Pourtant l'effort national est important : la dépense nationale d'éducation est supérieure à la moyenne de celle des pays de l'OCDE.

En outre, l'État consent un effort budgétaire constant et croissant pour les personnels enseignants tant sur les effectifs (avec la création récente de 54 000 emplois entre 2013 et 2018 face à une démographie scolaire pourtant en déclin) que pour revaloriser leurs traitements. Aussi justifiées soient-elles pour tendre vers les standards européens de rémunération des enseignants, ces revalorisations ont été accordées sans négocier simultanément des adaptations des obligations de service des enseignants ou de l'organisation du travail scolaire.

Les réformes pédagogiques, l'accroissement des moyens, les résultats des évaluations sur les acquis des élèves n'ont pas encore suffisamment permis d'améliorer la qualité du système éducatif. Or en l'absence de cette élévation structurelle, le système scolaire ne peut substantiellement améliorer ses performances.

Une première piste à étudier serait l'assouplissement du régime des obligations de service des enseignants, en annualisant leur temps de travail, et en intégrant dans leurs obligations de service le remplacement et la formation continue. L'ensemble de leurs missions liées à leur présence dans l'établissement, et non seulement aux heures d'enseignement devant la classe, devrait être mieux pris en compte⁶⁸.

Une deuxième piste toucherait l'autonomie des établissements. L'OCDE place la France dans la catégorie des pays à décentralisation minimale, alors que les recherches sur la performance éducative mettent en avant la combinaison de l'autonomie des établissements et de leur responsabilisation comme un levier important d'efficacité. Ce mouvement en faveur d'une plus grande autonomie des établissements doit être accompagné d'une attention particulière aux risques de discrimination par sélection des élèves⁶⁹.

⁶⁷ Publiés fin 2019, les résultats des élèves ayant participé à l'enquête PISA 2018 placent la France entre le 20^{ème} et le 26^{ème} rang des 79 pays participant à cette enquête de l'OCDE. Après un fort décrochage entre 2000 et 2006, la France stabilise ses résultats en 2018.

⁶⁸ Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement*, octobre 2017.

⁶⁹ Cour des comptes, *L'éducation prioritaire*, octobre 2018.

Une troisième piste consisterait à davantage lier l'allocation des moyens aux besoins des élèves, en s'appuyant sur la généralisation des évaluations⁷⁰. Depuis la rentrée 2017, l'Éducation nationale met en œuvre des évaluations nationales standardisées des acquis des élèves (à l'instar de celles pratiquées par PISA et TIMMS) en français et en mathématiques, en début et fin du premier degré, puis en sixième. Il reste à étendre ces évaluations à d'autres niveaux et disciplines. L'évaluation des établissements en tant que tels (climat scolaire, relations avec les familles, besoins des élèves, orientation, etc.) a été très longtemps un angle mort du système français. Des évolutions sont en cours mais elles seraient vaines si elles ne permettaient pas des différenciations, proposées par les communautés éducatives et validées par les autorités rectorales, selon les profils des élèves.

Les dispositifs d'aide à l'apprentissage se sont multipliés ces dernières années et les efforts en la matière doivent être poursuivis. L'apprentissage et plus généralement les formations en alternance se sont affirmées comme la mesure phare de la lutte contre le chômage des jeunes. Professionnaliser les parcours permet de mieux répondre aux besoins des entreprises et ainsi de renforcer l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Les effectifs de ces filières n'ont eu de cesse d'augmenter ces dernières années jusqu'à atteindre un niveau historique en 2020 avec plus de 500 000 apprentis.

Améliorer l'orientation des lycéens

La France se caractérise par un taux d'échec élevé dans le premier cycle de l'enseignement supérieur. Les efforts entrepris en vue d'améliorer l'orientation des lycéens demeurent insuffisants : près d'un tiers des élèves de terminale ne disposent toujours pas d'accompagnement spécifique, plus de 85 % des professeurs chargés de l'orientation des élèves déclarent n'avoir pas été formés à cette tâche. Des heures consacrées à l'orientation doivent être inscrites dans l'emploi du temps non seulement des élèves mais aussi de ces enseignants, en contrepartie d'une hausse de leur rémunération. La plateforme Parcoursup pourrait être exploitée dans le cadre d'une offre d'aide à l'orientation recourant à des programmes d'intelligence artificielle⁷¹.

⁷⁰ Cour des comptes, *Le coût du lycée*, septembre 2015, et *L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance*, février 2018.

⁷¹ Cour des comptes, *Accès à l'enseignement supérieur : premier bilan de la loi orientation et réussite des étudiants*, février 2020.

Offrir davantage de débouchés technologiques et professionnels

Les besoins de l'économie, tout comme l'objectif que 50 % d'une classe d'âge sorte diplômée de l'enseignement supérieur, nécessitent de continuer à développer et à valoriser les filières professionnelles et technologiques.

Les places des instituts universitaires de technologie sont aujourd'hui occupées majoritairement par les bacheliers généraux, au détriment des bacheliers technologiques. Ces derniers se reportent en grande partie vers les sections de techniciens supérieurs, au détriment, cette fois, des bacheliers professionnels. Les élèves ainsi détournés de leur filière d'élection réussissent moins bien, quand ils ne sont pas contraints même de renoncer à l'enseignement supérieur. Les capacités de ces filières doivent être renforcées, particulièrement dans les secteurs qui répondent aux besoins de l'économie, et dans les académies où le déséquilibre entre demande et offre est le plus élevé, notamment l'Île-de-France⁷². En outre, les réformes engagées en 2009 puis 2018 en vue de développer le lycée professionnel doivent être poursuivies, en resserrant la carte des formations et des établissements, en adaptant le statut des enseignants, leurs missions et leurs obligations de service aux réalités de l'enseignement professionnel, et en décloisonnant le système éducatif pour mieux intégrer la voie professionnelle dans un lycée général devenu plus inclusif⁷³.

L'investissement dans les compétences des adultes est un moyen essentiel pour renforcer la croissance potentielle de l'économie. Les études internationales soulignent que le retard de la France s'est sensiblement creusé en la matière⁷⁴. La crise sanitaire a probablement aggravé le phénomène.

Dans la plupart des économies avancées, on observe une « *polarisation des emplois* » avec un fort développement des emplois très qualifiés d'une part, un développement ou un maintien des emplois non qualifiés d'autre part (services à la personne notamment), les emplois du milieu de la distribution des revenus de qualification moyenne ayant tendance à diminuer. Au niveau mondial, on estime que l'automatisation

⁷² Op. cit.

⁷³ Cour des comptes, *Le lycée professionnel*, mars 2020.

⁷⁴ Voir notamment OCDE, *Étude économique France*, avril 2019.

déplacera 85 millions d'emplois au cours des cinq prochaines années, tandis que la révolution robotique créera 97 millions de nouveaux emplois, alors que des millions d'autres emplois disparaîtront (opérateurs de saisie, secrétaires administratifs et de direction, aides-comptables et gestionnaires de paie, comptables et experts-comptables, travailleurs à la chaîne et ouvriers d'usine, etc.)⁷⁵.

Aussi, il est essentiel de mieux orienter la population active et les jeunes en formation vers des filières et les métiers dans lesquels la demande de travail et la valeur ajoutée seront élevés dans les prochaines années tels ceux créés par la transition écologique et la révolution numérique. À cette fin, il apparaît notamment essentiel de poursuivre les travaux en matière de prospective des métiers et qualifications, développés depuis longtemps⁷⁶.

B - Réussir la transition écologique pour une croissance plus durable

La stratégie des finances publiques doit également contribuer à rendre la croissance plus durable, notamment en facilitant la transition écologique, et plus largement en favorisant la durabilité des politiques publiques. Les investissements dans les réseaux essentiels comme l'eau, l'assainissement, les déchets, ne doivent pas être négligés⁷⁷. Au-delà, l'effet de l'investissement écologique peut être bénéfique sur l'économie (innovation stimulée, potentiel de créations d'emplois élevé, réduction de la dépendance en hydrocarbures...) et sur l'assainissement des finances publiques (réduction du coût des risques liés à une transition écologique tardive, constitution de nouvelles sources de revenus).

⁷⁵ FMI, Saadia Zahidi, *Les emplois de demain*, décembre 2020.

⁷⁶ En dernier lieu, France stratégie et Dares, *Prospective des métiers et qualifications (PMQ), bilan et perspectives*, février 2018.

⁷⁷ Cf. notamment Cour des comptes, *Les services publics d'assainissement non collectif*, décembre 2018, *L'alimentation en eau potable de la métropole du Grand Paris*, juin 2018 ou encore *Les éco-organismes : un dispositif original à consolider*, février 2016.

La réussite de la transition écologique est étroitement liée à celle de la transition numérique, au point que certaines analyses les qualifient de « transitions jumelles »⁷⁸. D'une part en effet, les technologies numériques peuvent contribuer à la décarbonation de l'énergie⁷⁹ ; d'autre part, la numérisation de l'économie représente un levier de transformation, à condition que l'empreinte environnementale des outils numériques soit mieux connue⁸⁰ et significativement réduite⁸¹.

Deux axes méritent une attention particulière : mieux définir et mettre en cohérence les investissements verts prioritaires (1) et mieux tirer parti des effets multiplicateurs de la transition écologique (2).

1 - Mieux définir et mettre en cohérence les investissements verts prioritaires

Un investissement public peut être défini comme « vert »⁸² quand il contribue à respecter les engagements climatiques et environnementaux de la France⁸³ et à réduire le coût budgétaire de l'inaction⁸⁴. Les pouvoirs publics ont un rôle d'impulsion pour le financement et la mise en œuvre de

⁷⁸ Commission européenne, *Façonner l'avenir numérique de l'Europe*, février 2020.

⁷⁹ Cf. notamment Banque européenne d'investissement, *Building a smart and green Europe in the COVID-19 era*, janvier 2021.

⁸⁰ Feuille de route du Gouvernement, *Numérique et environnement. Faisons converger les transitions*, février 2021.

⁸¹ La sobriété numérique est un enjeu pour les finances publiques : en 2040, si les autres secteurs mettent en œuvre les Accords de Paris, le numérique pourrait représenter près de 7 % des émissions de gaz à effet de serre de la France, pour un coût collectif de 12 Md€ contre 1 Md€ actuellement (cf. Sénat, *Pour une transition numérique écologique*, Rapport d'information, juin 2020).

⁸² L'Union européenne a récemment adopté une taxonomie pour définir les « investissements verts » dans le cadre de la finance durable. Les critères sont exclusivement environnementaux (cf. règlement UE 2020/852 du 18 juin 2020).

⁸³ En termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais également de protection de la biodiversité. Les principaux documents retraçant les objectifs sont la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), révisées en 2020.

⁸⁴ Le coût de l'inaction au niveau européen a été évalué à 2 % du PIB à horizon 2080 (Cour des comptes européenne, *L'action de l'UE dans le domaine de l'énergie et du changement climatique*, 2017).

la transition écologique. En plus des investissements verts déjà programmés, le plan de relance français prévoit un engagement de 30 Md€ dans les secteurs de la transition écologique, en particulier au profit de la rénovation énergétique des bâtiments, du développement de la filière hydrogène ou encore du soutien apporté aux mobilités propres.

Investir dans ces chantiers implique de prioriser les investissements de maintien ou de développement des réseaux essentiels, de bien anticiper les besoins futurs et d'arbitrer entre plusieurs possibilités qui engagent sur le long terme. C'est le cas en particulier, pour le secteur énergétique, des grands investissements dans les réseaux électriques qui doivent d'ores et déjà prendre en compte les nouveaux usages et les nouvelles sources de production. En outre, alors que l'industrie nucléaire civile française est confrontée à d'importantes difficultés, illustrées notamment par la restructuration de l'ex groupe Areva, et par les dérives de coût et de délais de l'EPR de Flamanville, notre pays devra, ces prochaines années, prendre des décisions structurantes sur le renouvellement du parc de production électrique dans la perspective de la mise à l'arrêt, d'ici une vingtaine d'années, de la plupart des réacteurs aujourd'hui en fonctionnement⁸⁵. Quelles que soient les modalités de production d'électricité alors choisies, ces investissements, de quelques centaines de milliards d'euros au total, nécessiteront une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs pour relever d'importants défis technologiques.

C'est le cas également des infrastructures de transport, où l'investissement permet non seulement de réduire le coût reporté de l'absence de maintenance, mais également de préparer la transition vers les mobilités durables. La priorisation des interventions publiques et la mise en cohérence des objectifs poursuivis sont essentielles à la réussite de politiques menées. Ils s'avèrent particulièrement délicats à mettre en œuvre, et appellent la fixation d'une ligne stratégique claire, en cohérence avec les initiatives portées au niveau européen.

Conforter le « *report modal* » en matière de transports

Les infrastructures ferroviaires et l'offre de transports collectifs ne permettent pas aujourd'hui des choix de transports plus respectueux de l'environnement (« *report modal* »). Pour le transport de marchandises, les « *autoroutes ferroviaires* » présentent de fragiles résultats et n'offrent pas des alternatives au transport routier⁸⁶.

⁸⁵ Cour des comptes, *La filière EPR*, juillet 2020, *L'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires*, février 2020, *L'aval du cycle de combustible nucléaire*, juillet 2019.

⁸⁶ Cour des comptes, « Les autoroutes ferroviaires », in *Rapport public annuel*, février 2017.

Pour le transport de voyageurs, l'état du réseau ferré national ne permet pas d'offrir les conditions d'une régularité du transport du quotidien et conduit de nombreux usagers à continuer de préférer l'utilisation du véhicule personnel, cette pratique s'étant accentuée à l'occasion de la crise sanitaire.

2 - Mieux tirer parti des effets multiplicateurs de la transition écologique

Il est nécessaire de saisir pleinement les opportunités que permet la transition écologique, y compris en termes d'activité future et d'emplois non délocalisables⁸⁷. L'effet multiplicateur des investissements verts en période de relance économique est réel⁸⁸, et le rôle des administrations publiques, par leurs propres investissements mais aussi par des instruments de nature fiscale ou réglementaire, est majeur pour inciter les acteurs privés à de tels investissements et développer des filières durables.

Le bilan mitigé du soutien aux énergies renouvelables sur le tissu industriel français

Faute d'une stratégie claire, en termes notamment de composante carbone de la fiscalité, et de dispositifs de soutien stables et cohérents, définis et portés par les pouvoirs publics, le tissu industriel a peu profité du développement des énergies renouvelables. Le bilan peut apparaître mitigé : tandis que la valeur du marché de l'énergie renouvelable a doublé entre 2006 et 2016, celle des investissements français n'a crû que de 30 %.

L'investissement prévu dans le cadre du plan de relance, notamment en faveur de l'hydrogène vert et de la décarbonation de l'industrie, pourrait être l'occasion d'un rattrapage si le tissu industriel français s'en saisit.

⁸⁷ Le FMI mentionne ces « investissements verts riches en emplois » comme essentiels dans la relance de l'économie française (janvier 2021).

⁸⁸ CGDD, *Les investissements verts au service de la relance économique*, décembre 2020.

A contrario, il est tout aussi essentiel de bien accompagner les secteurs et les populations qui n'ont pas accès à une eau ou à un air de qualité⁸⁹, ou pourraient être affectés défavorablement par la transition écologique, notamment en termes de mutations professionnelles et d'évolution du prix de l'énergie et des transports⁹⁰. Comme l'ont montré la crise des « *gilets jaunes* » et d'autres mouvements sociaux précédents déclenchés par la fiscalité écologique, le coût d'une insuffisante prise en compte de cette nécessité d'accompagnement peut être élevé tant pour la crédibilité des politiques de protection de l'environnement que pour l'économie et les finances publiques⁹¹.

Concilier objectifs environnementaux, acceptabilité sociale et compétitivité économique : l'exemple de la fiscalité carbone

Un exemple de renforcement de l'impact écologique de la fiscalité est la composante carbone des taxes intérieures de consommation créée par la loi de finances 2014. Elle vise à renchérir le taux des taxes intérieures de consommation énergétique d'un montant proportionnel au contenu en carbone des produits. Le niveau de cette composante carbone n'apparaît cependant pas suffisamment dissuasif pour être en cohérence avec les objectifs de transition énergétique en matière d'énergies renouvelables et de récupération thermique⁹². L'assiette de la taxe carbone gagnerait à être élargie afin de maximiser les effets environnementaux et de renforcer le sentiment d'équité en répartissant mieux les efforts. À la seule taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sont

⁸⁹ Cf. Cour des comptes, *Les politiques de lutte contre la pollution de l'air*, septembre 2020 et *La gestion des agences de l'eau*, juillet 2015.

⁹⁰ L'ADEME souligne ainsi que la redistribution des recettes générées par la fiscalité environnementale, si elle est intégrale et dégressive, permettrait d'augmenter le revenu disponible brut des ménages de +0,7 % du fait de la hausse du PIB, de la création d'emplois (+70 000 environ d'ici 2030) et de la baisse de consommation d'énergie qu'elle générerait (ADEME, *La contribution climat-solidarité*, mars 2019).

⁹¹ L'abandon de l'éco-taxe poids lourds en 2013 en raison de la contestation des « *bonnets rouges* » a représenté un surcoût supérieur à 1 Md€ qui s'ajoute à la perte de recettes fiscales, résultant de l'abandon de cette taxe (0,9 Md€ par an), cf. Cour des comptes, *L'écotaxe poids lourds : un échec stratégique, un abandon coûteux*, rapport public annuel, février 2017.

⁹² Cour des comptes, *Le soutien aux énergies renouvelables*, mars 2018.

attachées aujourd'hui 26 dépenses fiscales et mesures dérogatoires, notamment pour le transport aérien et le secteur maritime, représentant plus de 10 Md€ de pertes de recettes fiscales. Si la réduction progressive de mesures dérogatoires à la TICPE est engagée⁹³, l'évaluation notamment environnementale des dépenses fiscales n'est pas complète et le nombre de mesures dérogatoires reste en augmentation. L'acceptation de la fiscalité carbone implique par ailleurs des mesures d'accompagnement pour les contribuables et les secteurs les plus touchés.

Maîtriser l'artificialisation des sols

L'artificialisation des sols, qui a touché presque 600 000 ha en dix ans, nuit à une agriculture durable, orientée vers la qualité de ses productions et le respect de l'environnement, ainsi qu'à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire. La réponse aux besoins d'espace des différentes activités économiques doit donc s'inscrire dans une vision du territoire à long terme. Parmi les outils de régulation possibles, les critères de la PAC pourraient être adaptés pour maîtriser la concentration et le phénomène d'accaparement des terres, notamment en accroissant le bénéfice des aides agricoles sur les premiers hectares, en donnant la priorité aux jeunes agriculteurs, en leur facilitant l'accès au foncier à un coût modéré, en contrepartie d'engagements sur des pratiques et systèmes agricoles plus respectueux de l'environnement⁹⁴. La maîtrise de l'artificialisation des sols peut aussi conduire à réexaminer certains dispositifs, comme le prêt à taux zéro, qui tendent à favoriser l'accroissement des emprises urbaines plutôt que la rénovation des centres-villes ou centre-bourgs existants.

La négociation de la future politique agricole commune (PAC) et la définition en cours du programme stratégique national constituent enfin l'opportunité, pour les six années à venir, de soutenir une agriculture économiquement performante, assurant la sécurité alimentaire de la France, et de l'accompagner dans la mise en œuvre d'ambitions environnementales accrues.

⁹³ Notamment la suppression de l'avantage fiscal lié au gazole non routier prévu au 1er juillet 2021 et la suppression progressive des avantages fiscaux liés au gazole non routier d'ici 2030 prévue dans le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique.

⁹⁴ Cour des comptes, *Les leviers de la politique foncière agricole*, juillet 2020.

C - Accélérer la transition numérique pour une croissance plus agile

Tirer pleinement bénéfice des atouts de la révolution numérique suppose des adaptations de deux natures : accompagner l'essor de technologies performantes, inclusives et sécurisées, notamment dans les niches d'excellence française (1) et tirer les enseignements de la crise afin d'accélérer l'adaptation numérique des services publics (2).

1 - Accompagner l'essor de technologies numériques performantes, inclusives et sécurisées

La puissance publique, y compris au niveau européen, doit favoriser le développement d'un écosystème réglementaire, financier et de marché favorable à l'essor des technologies numériques.

Le développement des infrastructures et l'amélioration des accès au numérique doit s'opérer de la façon la plus inclusive possible, en touchant l'ensemble de la population française et des territoires.

Numérique : poursuivre le déploiement des infrastructures fixes et mobiles

En 2013, l'État s'était engagé à couvrir d'ici 2022 l'ensemble du territoire dans le cadre du « *plan France très haut débit* », soit 25 millions de logements et locaux à usage professionnel, dont 80 % en fibre optique jusqu'à l'abonné. En février 2020, le Gouvernement a fixé un nouvel objectif : la généralisation de la fibre optique jusqu'à l'abonné sur l'ensemble du territoire, à l'horizon 2025.

Si les zones très denses devraient être couvertes en très haut débit à 100 % en 2022 sans trop de difficultés compte tenu du niveau déjà atteint, des interrogations demeurent sur la capacité à atteindre 100 % dans les zones moins denses malgré des résultats récents encourageants⁹⁵.

S'agissant de la couverture mobile, face au retard pris par la France par rapport à ses voisins et aux inégalités territoriales fortes, le « *New Deal mobile* » a prévu en 2018 la couverture de 5 000 nouvelles zones en 4G par chacun des quatre opérateurs, grâce à l'installation de nouveaux sites. Depuis, et en dépit de certains reports engendrés par la crise sanitaire, la couverture du territoire a progressé : le taux de couverture à 4 opérateurs en 4G est passé de 45 % début 2018 à 76 % mi-2020. Pour le territoire couvert par au moins un opérateur, ce taux a crû de 89 à 96 % sur un même période.

⁹⁵ Cour des comptes, « *L'héritage de l'ex-agence du numérique : de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire* », in *Rapport public annuel 2021*.

Cependant, si ces avancées sont réelles et si le « *New Deal* » y a déjà contribué, il est probable qu'il ne sera pas suffisant pour combler la totalité de la fracture numérique. L'action doit se poursuivre pour éviter une mise à l'écart d'une partie du territoire, préjudiciable à ses habitants et à l'économie, des progrès devant être accomplis, en parallèle, sur l'empreinte carbone du numérique en France. Si la voie est étroite, des pistes existent, comme la mutualisation des réseaux entre opérateurs, ou encore l'éventuelle extinction de tout ou partie des technologies historiques énergivores 2G et 3G, en contrepartie d'une meilleure connectivité à très haut débit mobile sur tout le territoire.

De façon plus générale, la poursuite du déploiement intégral des infrastructures fixes et mobiles demeure un levier incontournable de croissance et de développement du tissu économique.

Depuis 2010, la puissance publique a ainsi cherché à favoriser le développement de technologies numériques et à consolider le financement de l'entrepreneuriat pour favoriser l'émergence de champions français du numérique et soutenir l'appropriation et la diffusion du numérique par les acteurs de l'économie. Au cours de la dernière décennie, l'écosystème entrepreneurial français, du fait notamment de l'accent mis sur l'innovation, s'est structuré pour faciliter le financement des jeunes entreprises acteurs du numérique, avec un soutien des pouvoirs publics en ce sens.

Pour autant, les réussites ne sauraient masquer l'impact insuffisant des financements en faveur du développement numérique des entreprises et de la robotisation. La coordination des investissements publics, leur ciblage, leur effets d'entraînement doivent être réexaminés.

2 - Tirer les enseignements de la crise pour accélérer l'adaptation numérique des services publics et en favoriser l'accès

Les opportunités ouvertes par la révolution numérique pour accroître l'efficacité des institutions comme l'efficacité des politiques publiques sont nombreuses. Les outils numériques contribuent à simplifier les procédures administratives, favoriser le télétravail, accroître la performance des services publics, alléger et sécuriser les démarches des usagers ainsi qu'à renforcer la lutte contre la fraude ; la révolution numérique permet aussi d'optimiser les politiques publiques par l'exploitation des données de masse (« *open data* ») et d'accroître la transparence de l'action publique (« *open Government* ») ; l'automatisation et la robotisation transforment puissamment les fonctions de production, y compris au sein de l'État, tandis que le développement de

l'intelligence artificielle ouvre des possibilités nouvelles pour la plupart des politiques publiques et est appelé à transformer certaines fonctions exercées par les agents publics. Des gains de productivité d'une ampleur nouvelle apparaissent, non seulement sur des tâches d'exécution (le contrôle numérique du stationnement libère, par exemple, des agents de surveillance des voies publiques pour leur permettre de se consacrer davantage à des missions de médiation, de surveillance et de présence sur la voie publique) mais aussi, progressivement, sur des fonctions à plus forte valeur ajoutée, appelant une redéfinition des fonctions des agents y compris dans les fonctions d'encadrement. Les nombreux chantiers d'ores et déjà engagés en ce sens doivent être amplifiés.

L'épreuve de la crise sanitaire a accéléré les effets de la révolution numérique, tant au sein des entreprises que des administrations, avec le déploiement à marche forcée du télétravail et du téléenseignement, l'accélération du renouvellement et de l'adaptation des équipements numériques, le développement sans précédent des plateformes en ligne et d'intermédiation, l'intensification des flux d'échanges au sein des réseaux, la transformation des modes de consommation de contenus culturels, la montée des risques de cyberattaque, ou encore le renouvellement des débats sur l'usage des données personnelles.

Le numérique a fortement contribué, mais de façon inégale, à assurer la continuité des services publics. En dépit d'adaptations exceptionnelles de nombreux services au cours des derniers mois, les insuffisances constatées ont pu aggraver certaines situations (notamment du fait d'une trop faible interopérabilité entre les systèmes d'information empêchant de réagir en temps réel) ou accroître les inégalités (entre usagers du service public, notamment en zone rurale, comme entre agents publics). **La crise sanitaire souligne ainsi la nécessité d'accélérer la transformation numérique des administrations publiques, l'accès aux données publiques et leur exploitation, le renforcement des compétences des agents publics et la simplification des processus administratifs⁹⁶, dans le souci d'apporter une meilleure qualité de service aux usagers.**

⁹⁶ Par exemple, la modernisation numérique n'a que peu concerné les procédures d'immigration, cf. Cour des comptes, *L'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères*, mai 2020.

Rattraper le retard du développement numérique dans la santé

Les technologies numériques sont un important levier d'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins aux patients et de l'efficience des dépenses de santé prises en charge par l'assurance maladie. En raison de la dispersion des acteurs et du manque de continuité des projets, la France a pris dans ce domaine un important retard vis-à-vis de la plupart de ses voisins européens. Il concerne notamment le partage de l'information sur les soins réalisés entre l'ensemble des acteurs du système de santé (professionnels libéraux de ville, établissements de santé et médico-sociaux). Afin de le rattraper, le plan gouvernemental « *Ma santé 2022* » de novembre 2018 a redéfini le pilotage et les responsabilités des acteurs publics du numérique en santé et fixé des objectifs de développement de nouveaux services numériques pour les professionnels, les établissements et les patients. Si un dossier médical partagé est désormais ouvert pour tous les patients, sauf s'ils s'y opposent, il reste à en assurer l'alimentation exhaustive par l'ensemble des acteurs du système de santé et à structurer les informations qu'il contient, afin que l'outil soit effectivement consulté avant de nouveaux examens, prescriptions ou interventions.

Renforcer le service public numérique pour l'éducation

La mobilisation du service public du numérique éducatif dans le cadre de l'école à distance au printemps 2020 a été réelle, malgré des difficultés initiales pour gérer l'affluence des usagers. Au-delà des quelque 500 000 à 600 000 élèves en complète rupture numérique, l'accès au service est toutefois resté difficile pour nombre des 12 millions d'élèves et leurs familles, qui ont souffert de l'insuffisance d'équipement ou de connexion et, localement, de l'inexistence de plans opérationnels de continuité pédagogique. L'effort de structuration et de déploiement du numérique éducatif reste à accomplir en partenariat avec les collectivités territoriales, notamment s'agissant du socle numérique de base dans les écoles, collèges et lycées et de la formation des enseignants⁹⁷.

Il est aujourd'hui nécessaire de changer d'échelle pour tirer pleinement profit de ces transformations numériques, y compris en termes d'organisation et d'efficience. Cela passe notamment par la professionnalisation du pilotage des investissements dans les systèmes d'information, la remise à plat des processus⁹⁸ et l'accompagnement des transformations des modes de travail. Les investissements devraient se concentrer sur les services publics de « *front office* » essentiels pour les

⁹⁷ Cour des comptes, « La contribution du service public du numérique éducatif à la continuité scolaire pendant la crise sanitaire », in *rapport public annuel*, mars 2021.

⁹⁸ Cf. par exemple Cour des comptes, *L'allocation aux adultes handicapés*, novembre 2019.

usagers, particuliers et entreprises, comme sur les aspects critiques de « *back office* » touchant à la gestion interne aux administrations, y compris des collectivités territoriales et des administrations du secteur social, notamment celles dont la numérisation accuse du retard. La gouvernance des politiques publiques devrait gagner en agilité pour permettre des ajustements plus rapides fondés sur l'exploitation des données de masse, y compris en temps réel. Les évolutions des métiers exercés par les agents publics du fait de l'automatisation et de l'usage de l'intelligence artificielle devraient être davantage anticipées.

D - Renforcer les capacités de résilience pour limiter les effets des chocs de croissance

Les dernières années ont été marquées, aux niveaux européen et mondial, par la survenance d'une succession d'événements de nature variée, qui ont eu un impact majeur sur la situation économique, sociale, voire géopolitique. Le plus souvent, ces événements étaient tout à la fois imprévus ou jugés impensables⁹⁹, et n'avaient pas été anticipés, pas plus que leurs conséquences économiques et sur les finances publiques. Leur irruption a eu des impacts élevés, à la fois en intensité, en amplitude et en durée. On peut citer ainsi, parmi d'autres chocs, les attentats terroristes de 2001, la crise financière de 2008, la crise de la dette souveraine européenne à partir de 2010, la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne en 2016, les effets du réchauffement climatique ou encore la crise mondiale actuelle liée à la pandémie de Covid-19¹⁰⁰.

Le coût de l'absence d'anticipation de tels chocs peut être élevé et durable. La crise pandémique a particulièrement mis en lumière la nécessité d'adapter un certain nombre d'organisations et de politiques publiques afin de les rendre plus résilientes¹⁰¹.

⁹⁹ Ainsi par exemple, le rapport annuel *Global Risk Report* publié par le Forum économique mondial en janvier 2020, estimait, sur le fondement d'un sondage des grands décideurs économiques, que les cinq risques les plus élevés en termes de probabilité étaient de nature environnementale, loin devant le risque d'une pandémie.

¹⁰⁰ D'autres phénomènes, d'une amplitude essentiellement nationale, ont également durablement affecté la mise en œuvre de certaines politiques publiques ou de réformes qui leur étaient associées, tels que les attentats de 2015-2016 ou la crise des « *gilets jaunes* » à partir de fin 2018.

¹⁰¹ C'est-à-dire aptes « à résister, à absorber le choc, à retrouver un fonctionnement normal ou à s'adapter avec succès, face à un phénomène adverse ou à un changement de situation », cf. OCDE, *Recommandation du Conseil sur la gouvernance des risques majeurs*, mai 2014.

Renforcer cette résilience suppose de mieux hiérarchiser, évaluer et prévenir les risques de toute nature (1) et de se préparer plus activement à la gestion de crise afin d'être en capacité de réagir rapidement et de façon coordonnée (2). Cette attention accrue à la remise à plat de la cartographie des risques et au renforcement de la résilience des services et des politiques publiques doit viser à réduire très sensiblement la fréquence, l'intensité et les effets des crises, y compris en termes de coûts pour les finances publiques¹⁰².

1 - Mieux hiérarchiser, évaluer et prévenir les risques de toute nature

La surveillance au sein de la sphère publique des risques susceptibles de porter atteinte à la sécurité des populations, d'affecter le bon fonctionnement des institutions, la bonne marche des politiques publiques et, au-delà, de l'économie et de la vie en société, apparaît très inégale.

Si certains secteurs, par exemple dans le domaine militaire, de la sécurité civile¹⁰³ ou sur certains segments touchant à la compétitivité, à la souveraineté économiques¹⁰⁴, ou encore à certains enjeux sanitaires, technologiques, environnementaux, climatiques ou comptables, ont développé des démarches poussées de recensement des risques, ces pratiques sont loin d'être généralisées. En outre, quand elles existent, les cartographies des risques peuvent présenter plusieurs défauts, comme ne pas hiérarchiser les risques en fonction de leur criticité (prenant en compte à la fois leur niveau de gravité et leur probabilité de survenance), ne pas être actualisées régulièrement, rester des exercices cloisonnés sans vision transversale, ou encore être inégalement exploitées au niveau des décisions opérationnelles. Au-delà de la seule sphère publique, le renforcement de la résilience doit concerner l'ensemble des opérateurs d'importance vitale (OIV) et de services essentiels (OSE).

¹⁰² Pour une approche de la mesure de ces coûts, voir par exemple Angélique Chéritat et Katy Wery, *Évaluer les coûts des crises pour piloter la résilience : les apports de la comptabilité analytique dans le cas des services publics d'eau potable*, 2020.

¹⁰³ Cour des comptes, *Les personnels des SDIS et de la sécurité civile*, mars 2019.

¹⁰⁴ La réunion du G7 de février 2021 a souligné la nécessité de renforcer la résilience économique face aux crises, cf. OCDE, *Fostering economic resilience in a world of open and integrated markets*, février 2021.

La stratégie de croissance doit intégrer les conséquences socio-économiques et budgétaires de chaque catégorie de risque jugé critique, qui sont aujourd'hui rarement estimées, et conduire à engager des mesures d'atténuation à trois niveaux cumulatifs : actions d'évitement (éliminer le risque évitable), actions de réduction (atténuer l'impact du risque non évitable) et actions de compensation (sur les effets du risque résiduel)¹⁰⁵.

L'indispensable surveillance des risques, pour être efficace, doit être davantage structurée au sein des différentes administrations et politiques publiques. Une fois établie la liste des risques jugés prioritaires, des mesures opérationnelles préventives d'atténuation doivent être mises en place afin de réduire la probabilité du risque et son intensité.

En particulier, la prise en compte de la problématique de résilience dans le développement et l'exploitation des projets liés à la révolution numérique est essentielle, notamment sur les questions de cybersécurité¹⁰⁶.

Mieux prendre en compte la cybersécurité en amont des projets

La prise en compte des enjeux de cybersécurité par les administrations reste hétérogène et globalement insuffisante dans la conduite des grands projets numériques de l'État. L'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information est toutefois associée depuis 2019 aux avis que fournit la direction interministérielle du numérique sur les projets qui relèvent de sa compétence¹⁰⁷.

Accroître la résilience des infrastructures numériques d'enseignement supérieur et de recherche

La France a su mettre en place des infrastructures nationales performantes pour l'enseignement supérieur et de recherche afin de répondre aux nouveaux besoins des usagers. Le caractère empirique de leur développement, le foisonnement des initiatives à différentes échelles et le déficit de pilotage global exposent cependant ces infrastructures au risque

¹⁰⁵ Voir par exemple Conseil d'analyse économique, Yolande Hiriart, *Compensation écologique : à la demande ou par le développement d'une offre ?*, septembre 2020.

¹⁰⁶ Dans une étude récente, le FMI rappelle ainsi que « *le fait qu'une cyber-attaque majeure constitue une menace pour la stabilité financière est aujourd'hui axiomatique : ce n'est pas une question de savoir si, mais quand* » (FMI, Tim Maurer et Arthur Nelson, *Finance and development, The global cyber threat*, mars 2021).

¹⁰⁷ Cour des comptes, *La conduite des grands projets numériques de l'État*, octobre 2020.

de ne plus suffire face aux nouveaux défis de la transformation numérique et aux risques relatifs à la cybersécurité.

Une attention accrue doit être portée à l'entretien, au renforcement de la sécurité et au renouvellement des réseaux numériques¹⁰⁸. La qualité insuffisante des systèmes d'information de gestion dans les établissements d'enseignement supérieur et les unités mixtes de recherche est également un facteur de risque. Faute d'un effort d'organisation, cette situation présente des risques d'inefficacité, voire d'insécurité, pour la recherche française.

La réponse à un tel risque, qui s'est accentué au moment de la crise sanitaire, appelle une action coordonnée au niveau international, en complément d'initiatives locales à l'instar de la stratégie nationale pour la cybersécurité présentée par le Gouvernement en février 2021¹⁰⁹.

2 - Se préparer plus activement à la gestion de crise

Qu'un choc ait ou non pu être anticipé, les institutions publiques doivent se préparer à basculer dans une gestion de crise et, une fois la crise passée, à revenir à un mode d'organisation plus habituel. La préparation à la gestion de crise doit renforcer la coopération entre acteurs, avec une vision transversale des enjeux et une attention particulière accordée aux questions de pilotage et de logistique.

De ce point de vue, l'existence et la mise à jour régulière de plans de continuité d'activité (PCA) et de plans de reprise d'activité (PRA) au niveau de chaque administration constituent un prérequis, notamment pour les services prioritaires, comme l'a montré la crise sanitaire. Ces outils méthodologiques visent à intégrer de manière globale et cohérente les domaines indissociables de la surveillance des risques, de la gestion de crise et de la préparation opérationnelle au maintien et à la reprise d'activité¹¹⁰. L'efficacité de ces plans dépend étroitement de leur niveau d'appropriation par les services¹¹¹ du déploiement des outils numériques et de la dématérialisation, afin de rendre plus effectif le télétravail.

¹⁰⁸ Cour des comptes, « Les infrastructures numériques de l'enseignement supérieur et de la recherche : une consolidation nécessaire », in *Rapport public annuel*, 2020.

¹⁰⁹ Stratégie qui comporte également un fort volet économique de développement de la filière en France.

¹¹⁰ Cf. SGDSN, *Guide pour réaliser un plan de continuité d'activité*, 2013.

¹¹¹ Pour une illustration récente d'impréparation à la gestion de la crise, cf. Cour des comptes, *L'hébergement et le logement des personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020*, mars 2021.

Assurer la continuité de l'activité des juridictions judiciaires

La fermeture de l'ensemble des juridictions au printemps 2020 a eu pour effet d'entraîner le quasi-arrêt de leur capacité de jugement et de faire reposer leur activité sur 10 à 20 % des personnels. Malgré un investissement important dans le numérique, la Chancellerie n'a pas été en mesure de réagir efficacement à la crise. Certaines juridictions sont toutefois parvenues à traiter les contentieux les plus urgents. Le ministère de la justice doit désormais tirer les enseignements de la crise sanitaire pour accroître significativement la résilience du service public dont il a la charge.

Mais ces outils ne suffisent pas. Le risque existe en effet que chaque administration se cantonne, lorsqu'une crise survient, à essayer de continuer à assurer ses missions usuelles, là où d'une part d'autres fonctions plus essentielles, y compris sortant du cadre traditionnel, apparaissent comme devant être assurées en priorité pour répondre à la crise, et où d'autre part d'autres autorités (préfet, maire, armée...) pourraient s'avérer mieux placées, notamment pour des raisons de coordination sur le terrain et de capacité logistique, pour assurer tout ou partie de ces actions prioritaires.

Un retour d'expérience partagé devrait permettre de revenir, après chaque crise, sur les points forts et sur les faiblesses de l'organisation adoptée dans l'urgence des premiers jours de sa survenance, dans la gestion de la crise dans la durée, et en sortie de crise.

II - Retrouver une trajectoire soutenable reposant sur la maîtrise de la dépense publique

Si une politique favorable à la croissance est indispensable pour retrouver une trajectoire soutenable des finances publiques, elle ne saurait suffire si elle n'est pas accompagnée d'une action déterminée pour infléchir durablement le rythme de progression des dépenses publiques.

En effet, même si le surcroît de dette publique résultant des mesures mises en place pour lutter contre la crise sanitaire a pu être financé dans de bonnes conditions, grâce à un contexte de politique monétaire favorable, ce fort soutien ne peut être que temporaire. Il convient dès lors de ne pas retarder l'inflexion de la trajectoire de la dette afin de retrouver une crédibilité fragilisée par la dégradation progressive et globalement continue de nos finances publiques depuis plusieurs décennies. Comme rappelé au chapitre I, assurer la soutenabilité de nos finances publiques est un enjeu de souveraineté qui justifie une certaine prudence pour reconstituer à l'avenir des marges de manœuvre.

Dans ce contexte, la France doit définir et mettre en œuvre une stratégie de finances publiques pour regagner en crédibilité et assurer dans la durée la soutenabilité de l'action publique. Compte tenu des fortes incertitudes en sortie de crise, il convient d'explorer différents scénarios de réduction des déficits publics (A) pour être en mesure de déterminer une trajectoire de consolidation réaliste et continue, permettant de redresser progressivement les finances publiques (B). À court terme, il convient de mettre en extinction les dispositifs exceptionnels mis en place pendant la crise (C). Dans le cadre de cette stratégie, un traitement spécifique de la dette de crise est possible mais sa portée sur la trajectoire resterait limitée à un signal politique en l'absence de recette nouvelle affectée à son remboursement (D).

A - Des scénarios différenciés de maîtrise des dépenses publiques

S'il est encore difficile de tirer un bilan complet des actions entreprises pour soutenir l'activité et évaluer l'impact durable de la crise sur celle-ci, la Cour estime que le déficit public structurel se situerait autour de 4½ % du PIB en 2021. Ce niveau de déficit est trop élevé pour permettre une inflexion spontanée de la dette publique, même en cas de rebond important de l'activité comme illustré au chapitre I.

Afin de regagner crédibilité et marges de manœuvre, l'objectif pour une stratégie de finances publiques en sortie de crise devrait donc être de réduire le déficit public suffisamment pour installer à un horizon raisonnable la dette publique sur une trajectoire descendante.

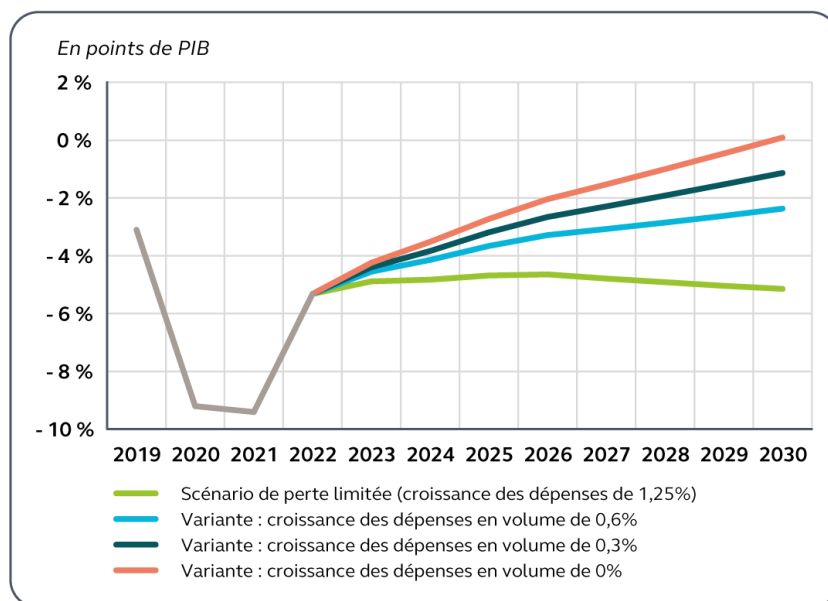
Pour illustrer l'ampleur des efforts à réaliser, la Cour a réalisé trois scénarios illustratifs d'évolution des finances publiques dans lesquels le rythme de progression de la dépense primaire est fortement réduit par rapport à l'hypothèse retenue précédemment (voir chapitre I) d'une progression de la dépense primaire à un rythme de 1,25 %, identique à la croissance potentielle et proche de l'évolution moyenne des dix dernières années. Ces scénarios sont présentés dans le cadre macroéconomique du scénario de « perte limitée » qui suppose en sortie de crise une baisse durable de l'activité potentielle mais sans impact à moyen long terme sur la croissance potentielle. Il est fait l'hypothèse qu'il n'y a pas de mesures nettes en prélèvements obligatoires, en hausse ou en baisse et, qu'après une année 2022 où il serait mis un terme aux mesures de crise, la consolidation débiterait à partir de 2023.

Dans le premier scénario, la dépense publique primaire hors mesures de soutien et relance progresserait à partir de 2023 à un rythme de 0,6 % en volume (soit une croissance moitié moindre que la moyenne observée lors de la décennie précédente). Le déficit public se réduirait progressivement pour atteindre près de 2 points de PIB à l'horizon 2030 mais le ratio de dette ne montrerait pas d'inflexion significative. Le déficit restant supérieur ou proche du solde stabilisant la dette, le ratio d'endettement se maintiendrait à un niveau proche de 120 points de PIB entre 2026 et 2030. Le ratio de dépenses publiques rapporté au PIB, diminuerait de 2,4 points passant de 55,6 points de PIB en 2023 à 53,2 points en 2030. Comme illustré en annexe, une inflation plus faible ou une remontée plus importante des taux d'intérêt remettraient en cause cette relative stabilité de la dette en fin de période.

Dans le deuxième scénario, la dépense publique primaire hors mesures de soutien et relance progresserait à partir de 2023 à un rythme de 0,3 % en volume. Le ratio de dépenses publiques rapportées au PIB diminuerait de 3,5 points entre 2023 et 2030 et atteindrait 51,9 points de PIB à cet horizon. Le déficit serait inférieur au solde stabilisant la dette à partir de 2025 et atteindrait 1 point de PIB en 2030. Le ratio de dette publique diminuerait de 6 points entre 2025 et 2030 et se situerait à un niveau proche de 113 points de PIB en 2030.

Dans le troisième scénario, présenté ici à titre illustratif, la dépense publique primaire hors mesures de soutien et relance serait stable en volume. Cette trajectoire de dépenses correspond à un ajustement structurel régulier de l'ordre de 0,5 % par an à partir de 2023 et jusqu'à 2030.

Graphique n° 6 : déficit public dans les scénarios alternatifs de dépenses publiques (en points de PIB)

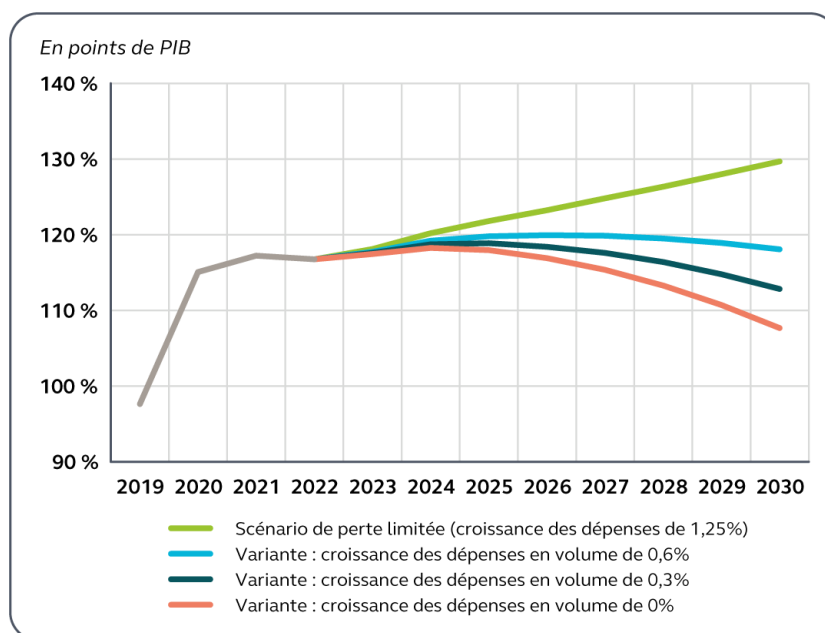


Source : Cour des comptes

Ce niveau d'ajustement structurel permettrait au déficit de revenir à un niveau proche de l'équilibre en fin de période et la dette serait stable jusqu'en 2025/2026 avant de reculer pour atteindre un niveau un peu inférieur à 110 points de PIB en 2030, toujours significativement au-dessus du niveau d'avant-crise. Le ratio de dépenses publiques sur PIB diminuerait significativement, de l'ordre de 4,5 points passant de 55,2 points de PIB en 2023 à près de 50,5 points en 2030.

De même que pour les deux scénarios précédents, la trajectoire d'endettement est naturellement sensible au cadre macroéconomique. Cependant, comme elle s'inscrit sur une trajectoire plus affirmée de baisse, un cadre macroéconomique plus dégradé serait moins enclin à remettre en cause la dynamique observée en fin de période.

**Graphique n° 7 : ratio de dette sur PIB
dans les scénarios alternatifs de dépenses publiques**



Source : Cour des comptes

B - Une trajectoire de consolidation progressive, continue et réaliste à engager dès 2023

Pour retrouver une trajectoire soutenable, la France devra définir la stratégie de finances publiques qu'elle entend retenir une fois passée l'urgence de la crise sanitaire. Inscrite dans une loi de programmation des finances publiques à l'automne 2022, pour une mise en œuvre à compter de 2023, elle devrait porter sur l'ensemble de la législature.

Cette stratégie devra s'inscrire dans un cadre de coordination européenne (1) et privilégier des efforts portant sur la dépense suffisants pour que la réduction du déficit permette d'infléchir la dette à moyen terme (2), en retenant un principe de financement de toute baisse de recettes par une hausse équivalente (3).

1 - Une nécessaire coordination au sein de la zone euro

Dans le contexte exceptionnel de la crise sanitaire, le Conseil de l'Union européenne a décidé en mars 2020 que les conditions étaient réunies pour activer la clause dite « *dérogatoire générale* » du pacte de stabilité et de croissance qui permet de s'écarter des obligations s'appliquant en temps normal. Cette dérogation – valide tant que la Commission et le Conseil considéreront que la situation économique et sanitaire la justifie – ne remet cependant pas en cause l'objectif de soutenabilité des finances publiques : les États membres devront, quand la situation économique le permettra, revenir à une situation prudente de leurs finances publiques¹¹². La Commission européenne a indiqué qu'elle estime que les conditions sont remplies dans ses dernières prévisions pour le maintien de l'application de la clause dérogatoire générale en 2022 et pour sa désactivation en 2023.

La réduction des déficits dans les États membres les plus endettés, dont la France fait partie, devrait être accompagnée par une combinaison de politiques économiques, budgétaires et monétaires (*policy mix*) globalement favorable à la croissance au niveau européen.

S'agissant de la politique budgétaire, le plan de relance décidé au Conseil européen de septembre 2020 permet de soutenir la croissance dans tous les pays, mais suppose une approche différenciée en fonction de l'impact de la crise économique et sanitaire. De même, le calendrier et l'ampleur de la consolidation budgétaire réalisée par chaque État membre doivent être différenciés afin de tenir compte de leur situation respective : la Commission recommande ainsi que les pays disposant de davantage de marges de manœuvre soutiennent l'activité plus longtemps que les pays les plus endettés, dont la France, qui doivent adopter des stratégies plus prudentes¹¹³.

¹¹² Voir la Communication de la commission européenne du 2 juin 2021 « Coordination des politiques économiques en 2021 : surmonter la COVID-19, soutenir la reprise et moderniser notre économie » et les recommandations sur les programmes de stabilité dans le cadre du semestre européen.

¹¹³ Voir la Communication de la commission européenne du 2 juin 2021 « Coordination des politiques économiques en 2021 : surmonter la COVID-19, soutenir la reprise et moderniser notre économie ».

S'agissant de la politique monétaire, le niveau négatif du principal taux directeur et les achats de titres de dette publique visent, conformément au mandat de la Banque centrale européenne (BCE), à ramener l'inflation vers sa cible à un rythme proche de 2 % et à soutenir l'activité dans la zone euro. Cette stratégie contribuera en retour à la soutenabilité des finances publiques : une croissance nominale plus élevée s'accompagnant d'une réduction un peu plus rapide de l'endettement public.

Politiques budgétaires et monétaires agissent en complémentarité à moyen terme. Avec des marges limitées pour la politique monétaire dans le contexte actuel de faible inflation et de taux nominaux très bas, la BCE estime qu'au niveau de la zone euro un effort d'ajustement trop important des finances publiques pourrait retarder l'atteinte de la cible d'inflation et un rebond de l'activité¹¹⁴.

À plus long terme, la BCE ne peut se substituer aux investisseurs dans l'appréciation de la soutenabilité des États membres et s'engager à racheter la dette de l'un d'eux¹¹⁵. L'action de la BCE peut donc favoriser l'ajustement des finances publiques en soutenant la reprise de l'activité et un retour de l'inflation vers sa cible. En revanche, elle ne peut se substituer à une politique de finances publiques permettant d'assurer la soutenabilité budgétaire.

Au total, la Cour estime que, compte tenu du niveau élevé du déficit et de la dette publique en sortie de crise, la France devra adopter au cours des prochaines années une stratégie plus prudente que celles de nos partenaires présentant des déficits et des dettes publiques plus faibles. L'action commune devra par ailleurs permettre d'accompagner la reprise de l'activité.

2 - Un ajustement en dépense à privilégier, un calendrier et un rythme à définir

Dans un scénario de forte réduction de l'incidence épidémique fin 2021, il paraît raisonnable d'envisager un début de consolidation à compter de 2023. Il y a effectivement plus de risques à retirer trop tôt les

¹¹⁴ Voir « Unconventional fiscal and monetary policy at the zero lower bound », I. Schnabel, Conférence organisée par l'European Fiscal Board "High Debt, Low Rates and Tail Events: Rules-Based Fiscal Frameworks under Stress", 21 février 2021.

¹¹⁵ La BCE peut cependant continuer à acheter les titres d'un État dans le cadre des opérations monétaires sur titres, ou OMT (en anglais, *Outright Monetary Transactions*) sous réserve que le pays soit bénéficiaire d'un programme d'aide du Mécanisme européen de stabilité auquel sont associées des conditionnalités.

mesures de soutien à l'activité que trop tard. Ce calendrier conduirait à initier la phase de consolidation après le retour de l'activité à son niveau de fin 2019 que les organisations internationales et le consensus des économistes placent à ce stade courant 2022. Ce calendrier serait aussi cohérent avec celui indiqué par la Commission en mars dernier pour la fin de la clause dite « *dérogatoire générale* ». Il laisserait le temps à la reprise de se consolider et permettrait de réduire fortement les principales mesures de soutien avant d'entamer la phase de consolidation proprement dite (voir *infra*).

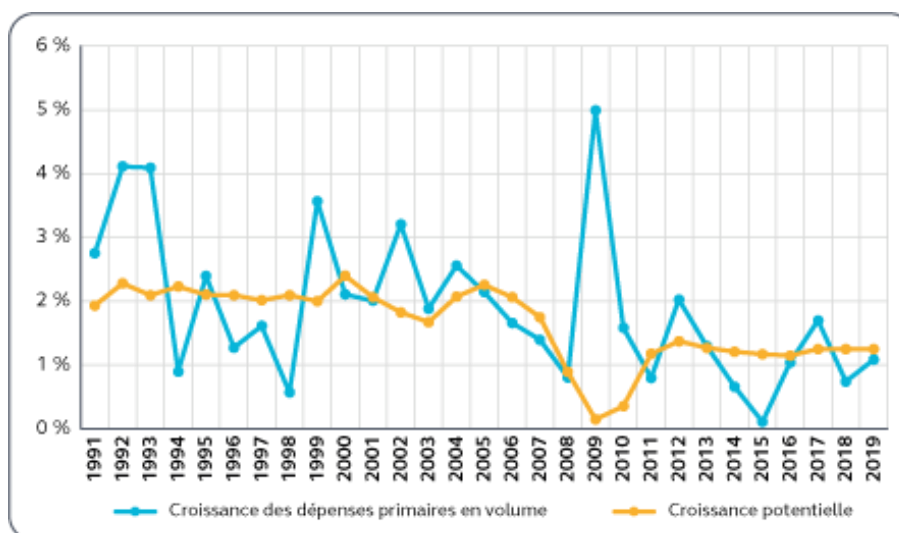
Les organisations internationales recommandent de réaliser les ajustements des finances publiques principalement par un effort ciblé de maîtrise des dépenses publiques. Cette recommandation s'appuie notamment sur l'analyse des expériences des pays de l'OCDE¹¹⁶. Une baisse structurelle ciblée des dépenses, parce qu'elle sera jugée par les ménages et les entreprises comme plus durable et ayant peu d'effet sur la croissance potentielle, serait ainsi accompagnée par une reprise plus rapide de la consommation et l'investissement qu'une consolidation reposant sur une hausse des impôts ou une baisse des dépenses non ciblée *via* un coup de rabot généralisé¹¹⁷. Si les mesures d'économies en dépense pèsent au moins autant sur l'activité à court terme que des mesures d'ampleur équivalente en recettes, leurs effets sont plus vite contrebalancés par un rebond de la demande privée. Elles sont également moins susceptibles que les hausses de prélèvements obligatoires de faire l'objet de retours en arrière par la suite, fournissant ainsi une base durable à un effort de consolidation.

Le choix du rythme de la consolidation doit concilier un double objectif : rendre possible un infléchissement rapide de la dette pour retrouver des marges de manœuvre à moyen terme, tout en permettant la poursuite de la croissance. De ce point de vue, le choix d'un rythme d'effort constant dans la durée apparaît préférable à un effort élevé en début de période de consolidation qui pèserait fortement sur l'activité et accroîtrait le risque de l'apparition rapide d'une certaine « fatigue budgétaire ». À l'inverse, une adaptation de l'effort au fil des années en fonction de la situation économique est difficile à mettre en œuvre et risquerait de conduire à repousser l'ajustement.

¹¹⁶ Voir par exemple, "Fiscal consolidation: What factors determine the success of consolidation efforts?", Molnár, Margit, 2012, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2012/1.

¹¹⁷ *Quelle stratégie pour les dépenses publiques*, M. Bacache-Beauvallet, D. Bureau, F. Giavazzi, X Ragot, les notes du CAE, n° 43 juillet 2017. *Revenue- versus spending-based consolidation plans: the role of follow-up*, Roel Beetsma, Oana Furtuna, Massimo Giuliodor, ECB working paper series, n° 2178, septembre 2018.

Graphique n° 8 : croissance des dépenses publiques et croissance potentielle entre 1991 et 2019 (en %)



Source : Cour des comptes, à partir de données Insee et du ministère de l'économie et des finances

Infléchir tardivement la trajectoire de dette (en retardant le début de l'effort ou en réduisant l'effort annuel) mettrait la France dans une situation défavorable vis-à-vis de ses partenaires de la zone euro. Ce serait notamment le cas de l'Allemagne dont la situation financière lui permet de pouvoir anticiper une baisse spontanée du ratio de dette en sortie de crise et qui pourrait même accélérer cette baisse en application de sa règle budgétaire nationale. Celle-ci prévoit en effet de prendre des mesures pour rembourser la dette de crise dans le cadre de la règle dite du frein à la dette (voir encadré). Le programme de stabilité de l'Allemagne prévoit ainsi une baisse du ratio d'endettement de plus de cinq points à l'horizon de 2025 et des mesures pour se conformer au frein à l'endettement en 2024 et 2025, à hauteur de 4,9 Md€ et 15,2 Md€.

La règle de frein à la dette en Allemagne et la dette de crise

En Allemagne, la règle constitutionnelle de « frein à la dette » devrait conduire à rembourser le surcroît de dette de crise en obligeant à dégager un excédent structurel des finances publiques. Le principe de ce frein est que les écarts éventuels à la règle d'équilibre structurel sont enregistrés dans un compte de contrôle et doivent *in fine* être compensés. La crise a conduit à s'écarter notablement de la règle d'équilibre structurel, et ainsi à enregistrer un important montant négatif dans le compte de contrôle, qui correspond au premier ordre au surcroît de dette occasionné par la crise. Dans les prochaines années, ce surcroît de dette devrait être remboursé en ramenant les finances publiques au-delà de l'équilibre structurel.

Dans ces conditions, la Cour considère que, pour retrouver une trajectoire soutenable sans trop tarder, il conviendrait de retenir un taux de progression des dépenses permettant une réduction du déficit public suffisante à l'horizon de 2027 pour assurer une réduction du poids de la dette dans le PIB. À titre illustratif l'encadré *infra* présente les projections du solde public en 2027 selon différentes hypothèses de croissance économique et d'évolution des dépenses publiques et les compare au solde stabilisant la dette. Le choix du rythme de consolidation dépend néanmoins d'une appréciation par le Gouvernement de sa capacité à définir et à mettre en œuvre un ensemble de réformes ciblées et cohérentes susceptibles de donner un contenu réel à un objectif de ralentissement des dépenses publiques.

**Effort de finances publiques et inflexion du ratio de dette
à l'horizon 2027**

Le ratio de dette publique, exprimé en points de PIB, baisse quand le solde public est suffisamment élevé. Le solde au-delà duquel la dette baisse est qualifié de solde stabilisant la dette. Cette grandeur est d'autant plus basse que le niveau de dette est élevé et que la croissance nominale de l'économie est forte. Par ailleurs, plus l'écart entre le solde stabilisant et le solde public effectif est élevé et plus le rythme de baisse du ratio de dette public est important.

Pour illustrer l'ampleur des efforts à réaliser dans le cadre de la trajectoire de finances publiques de sortie de crise, la Cour a estimé le déficit public et le déficit stabilisant correspondant en 2027, dans les trois scénarios de croissance présentés au chapitre I et en fonction de différents efforts en dépenses.

Tableau n° 3 : solde public et solde stabilisant en 2027

Croissance du PIB nominal / Croissance des dépenses primaires en volume	Faiblesse persistante (2,6 %)	Perte limitée : (2,85 %)	Rattrapage : (2,85 %)
Croissance des dépenses : 1,2 %	-5,5 %	-4,7 %	-3,5 %
Croissance des dépenses : 0,6 %	-3,8 %	-3,0 %	-1,8 %
Croissance des dépenses : 0,3 %	-3,0 %	-2,2 %	-1,0 %
Croissance des dépenses : 0 %	-2,2 %	-1,4 %	-0,3 %
Solde stabilisant	[-3,2 % ; -3,0 %]	[-3,4 % ; -3,2 %]	[-3,2 % ; -3,0 %]

Source : Cour des Comptes

Il ressort que, avec une croissance des dépenses primaires en volume de 0,6 % par an dans le scénario macroéconomique de perte limitée, le ratio de dette s'infléchirait à peine en 2027 (solde public de -3,0 % du PIB pour un solde stabilisant de l'ordre de -3,3 %¹¹⁸). Il continuerait à croître dans le scénario macroéconomique de faiblesse persistante (le solde étant de -3,8 % du PIB pour un solde stabilisant de l'ordre de -3,1 %). Il baisserait sensiblement dans le scénario de rattrapage (solde public de -1,8 % et solde stabilisant de l'ordre de -3,1 %). Avec une stabilité en volume de la dépense publique primaire, le ratio de dette serait en baisse significative quel que soit le scénario de croissance envisagé, le solde public se situant nettement au-dessus du solde stabilisant la dette (voir tableau).

Ces estimations illustrent notamment le fait que plus la croissance en valeur est faible et plus il est difficile de revenir sous le solde stabilisant.

3 - Privilégier une recomposition des prélèvements obligatoires

Compte tenu de l'ampleur de l'effort à fournir, et au-delà des mesures ponctuelles qui pourraient être prises afin d'accélérer la sortie de la crise, une baisse nette des prélèvements dans le cadre d'une stratégie de consolidation de moyen terme des finances publiques apparaît hors de portée. À l'inverse, la France ayant le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé de l'Union, il convient également d'éviter une hausse nette des prélèvements obligatoires qui pénaliserait la croissance à moyen terme.

Les arbitrages à rendre sont complexes dans la mesure où les objectifs d'une politique de prélèvements obligatoires peuvent être pour partie antinomiques entre les objectifs de rendement, de redistribution, d'efficacité économique notamment dans une économie mondialisée, ainsi que de développement durable. Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a initié un travail, à l'horizon de la fin 2021, pour éclairer ces choix et recommander des mesures visant à recomposer nos prélèvements obligatoires. Des mesures favorables à l'activité et à une croissance plus inclusive et plus durable pourraient ainsi être financées par la remise en cause de mesures de moindre efficacité économique, sociale et environnementale. Ainsi, le conseil d'analyse économique s'interrogeait sur la pertinence des réductions du coût du travail au-delà de 1,6 Smic, dont il estime que les effets sur l'emploi et la compétitivité sont faibles¹¹⁹.

Exemples de mesures recommandées par le CPO en matière de prélèvements obligatoires

Dans le cadre du travail qu'il a initié en vue d'une publication fin 2021, le CPO s'est donné pour objectif de tracer les grandes lignes de ce que pourrait être une politique de prélèvements obligatoires adaptée à la situation économique de la France. Celle-ci devrait à la fois tenir compte des impératifs de sortie de crise, en soutenant la reprise économique, et veiller à la soutenabilité des finances publiques, ce qui suppose de préserver le rendement budgétaire d'ensemble des prélèvements fiscaux et sociaux. Mais elle devrait également accompagner l'adaptation de notre économie aux grandes évolutions structurelles actuelles : changement climatique, innovation, mondialisation et numérisation de l'économie, augmentation des inégalités sociales et territoriales, ou encore enjeux de souveraineté économique et de réindustrialisation.

¹¹⁸ Le tableau présente une fourchette de solde stabilisant car son estimation dépend à la fois de la croissance de l'économie et du niveau de la dette publique en 2027 qui dépend lui-même de l'effort réalisé en amont.

¹¹⁹ Conseil d'analyse économique, Y. Lhorte, P. Martin, T. Meyer, *Baisses des charges : stop ou encore ?*, janvier 2019.

L'enjeu est non seulement à recommander les mesures souhaitables d'un point de vue économique et budgétaire, mais aussi de préciser les conditions de leur acceptabilité sociale et politique.

Concernant la lutte contre le changement climatique, le CPO a recommandé dans des travaux récents de reprendre la hausse d'une fiscalité carbone clairement identifiable, mais en lui associant des mécanismes de compensation en direction des ménages les plus affectés, notamment les ménages modestes, de manière à favoriser l'acceptation de la fiscalité carbone et l'adaptation des comportements¹²⁰.

Concernant l'innovation, la mondialisation et la numérisation de l'économie, le CPO a souligné la pertinence de l'approche commune retenue dans le cadre des négociations BEPS de l'OCDE pour lutter contre la concurrence fiscale déloyale et préserver la capacité des États à taxer la richesse créée par les entreprises multinationales, notamment les géants du numérique. Dans l'attente de la conclusion de ces négociations, il a recommandé le maintien de la taxe sur les services numériques dans notre pays et plaidé pour son adoption au niveau européen. En outre, il a recommandé la poursuite de la diminution, déjà engagée, des impôts de production¹²¹.

S'agissant de la lutte contre les inégalités sociales et territoriales, le CPO a recommandé de procéder, pour le foncier, à une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation et d'alléger les droits de mutation à titre onéreux. Il a également recommandé, pour atténuer la dynamique de concentration des patrimoines, d'engager un réexamen systématique des régimes particuliers applicables en matière de droits de succession¹²².

Le CPO s'est également exprimé à plusieurs reprises sur la question des taxes affectées. Si celles-ci présentent des défauts bien identifiés, notamment en raison de leur insuffisante transparence pour la Représentation nationale et d'un rendement rarement adapté aux besoins de financement de l'organisme auquel elles sont affectées, elles contribuent pour partie également au renforcement du consentement à l'impôt. Affecté à une politique clairement identifiée, un prélèvement est en effet souvent mieux accepté.

¹²⁰ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, 2019.

¹²¹ Conseil des prélèvements obligatoires, *Adapter la fiscalité des entreprises à une économie mondiale numérisée*, 2020.

¹²² Conseil des prélèvements obligatoires, *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, 2018.

Le CPO a néanmoins proposé de mieux encadrer l'usage et les conditions de gestion de ces taxes¹²³.

Certaines dépenses fiscales et niches sociales sont aussi parfois présentées comme une façon d'atténuer le poids des prélèvements obligatoires, et donc d'en renforcer l'acceptabilité. Pourtant, le CPO a en plusieurs occasions regretté l'augmentation insuffisamment maîtrisée de tels dispositifs, leur poids budgétaire, la faiblesse de leur pilotage, ou encore le caractère très hétérogène de leur évaluation et les incertitudes sur leur efficacité économique, sociale ou environnementale. Il a souligné qu'en réduisant l'assiette des prélèvements, ces dispositifs érodent leur rendement, malgré des taux nominaux de taxation élevés en comparaison internationale, ce qui adresse aux investisseurs internationaux un signal négatif concernant l'attractivité fiscale de notre pays¹²⁴. Plus largement, le CPO a plaidé de manière constante en faveur d'une simplification du droit fiscal (par exemple, suppression des « *petites taxes* » ou des dépenses fiscales peu utilisées), d'une amélioration de son intelligibilité et d'une plus grande stabilité dans le temps de la norme fiscale.

Enfin, le CPO fera des recommandations d'ici à la fin de l'année 2021 sur la façon dont la fiscalité peut contribuer à apporter une réponse aux enjeux de réindustrialisation et de souveraineté économique.

Il paraît donc préférable de retenir un principe de financement de toute baisse de prélèvement (notamment pour renforcer l'attractivité de l'économie française et favoriser une croissance plus durable et plus inclusive) par des hausses ciblées de même ampleur portant sur d'autres assiettes ou par une remise en cause de dépenses fiscales de faible efficacité.

C - Des dispositifs exceptionnels de réponse à la crise à mettre en extinction progressivement

Des dispositifs d'aide d'urgence de grande ampleur à destination des entreprises et des salariés ont été mis en place très rapidement dès le début de la crise. Institués initialement pour une période limitée, ils ont été prorogés et adaptés à plusieurs reprises pour suivre l'évolution de la situation sanitaire et des restrictions à l'activité. Si les objectifs poursuivis ont été atteints (1), ces dispositifs ont vocation à évoluer avec la sortie de crise (2). Les scénarios de sortie des mesures d'urgence doivent rechercher une plus grande sélectivité et être axés sur la solvabilité des entreprises et notamment le redressement de leur bilan (3).

¹²³ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée : constats, enjeux, réformes*, 2013 et *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer*, 2018.

¹²⁴ Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et niches fiscales et sociales*, 2010 et *Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte*, 2017.

1 - Les aides d'urgence aux entreprises, des objectifs dans l'ensemble atteints

Quatre dispositifs ont été particulièrement sollicités pour soutenir les entreprises pendant la crise sanitaire : le fonds de solidarité, l'activité partielle, les prêts garantis par l'État et les reports et allègements de cotisations sociales.

Le fonds de solidarité apporte une subvention pouvant aller jusqu'à 100 % de la perte de chiffre d'affaires aux entreprises connaissant une baisse de plus de 50 % de leur chiffre d'affaires. Initialement réservé aux très petites entreprises, il a été adapté pour couvrir le cas des entreprises de taille plus importante : les plafonds ont été relevés et le montant moyen des aides a significativement augmenté. Il a bénéficié depuis sa création à deux millions d'entreprises. Il a été complété en janvier 2021 par une aide complémentaire « coûts fixes », réservée aux entreprises déjà bénéficiaires du fonds de solidarité, elle prend en charge 70 % de la perte brute d'exploitation¹²⁵.

Le ciblage progressif du fonds de solidarité sur les secteurs les plus touchés par la crise sanitaire (hébergement-restauration et arts, spectacles et activités récréatives notamment) a permis de compenser une part importante de la baisse de leur excédent brut d'exploitation entre 2019 et 2020. Pour le secteur hôtellerie-restauration, l'aide du fonds de solidarité a représenté, entre mars 2020 et février 2021, de l'ordre de 28 % de la variation de l'excédent brut d'exploitation avant effet des dispositifs d'urgence.

Le dispositif d'activité partielle, financé par l'État et l'Unédic, prend en charge 100 % ou 85 % des indemnités versées par les entreprises aux salariés, jusqu'à 4,5 fois le Smic : le salarié est indemnisé à hauteur de 70 % de son salaire brut (soit environ 84 % de son salaire net, avec un plancher au Smic). Près de 1,1 million d'entreprises y ont eu recours. Le Gouvernement a instauré, en complément à compter du 1^{er} juillet 2020, l'activité partielle de longue durée (APLD) destinée aux entreprises dans lesquelles une baisse d'activité durable entraîne une réduction de l'horaire de travail dans la limite de 40 % de la durée légale. L'indemnité versée à l'entreprise et au salarié sont au même niveau que pour le dispositif exceptionnel, mais des conditions d'accès sont posées : l'APLD nécessite au préalable une négociation entre les partenaires sociaux.

¹²⁵ 90 % pour les petites entreprises.

Les prêts garantis à 90 % par l'État (PGE) ont été accordés à 670 000 entreprises pour un montant de 136 Md€¹²⁶. Ils ont une durée de remboursement de 4 ans au maximum après un différé d'amortissement pouvant aller jusqu'à 2 ans. Ce dispositif a eu pour objectif de pallier d'éventuels risques pour la liquidité du bilan des entreprises liés à des difficultés d'accès au crédit, tel que constaté dans certaines économies de la zone euro en 2008. La garantie de l'État a ainsi été accordée à des prêts accordés par les banques, sans critère spécifique d'éligibilité, quels que soient le secteur et la forme juridique de l'entreprise.

Enfin, des reports et des allègements de cotisations et contributions sociales ont été accordés très largement aux PME les plus touchées par la crise et aux travailleurs indépendants.

Les principaux dispositifs d'aide d'urgence ont pu être mobilisés simultanément par certaines entreprises, notamment dans le secteur de l'hôtellerie restauration, et ont dans ce cas représenté une part importante de leur excédent brut d'exploitation d'avant-crise.

Ces dispositifs ont globalement rempli leur objectif en réduisant le nombre des faillites d'entreprises et en limitant les pertes d'emplois. Les simulations effectuées par la Cour montrent que les aides d'urgence ont considérablement allégé l'impact de la crise pour les très petites entreprises¹²⁷. La situation des PME paraît moins favorable. Leurs pertes ont été seulement partiellement réduites et leur dette s'est accrue fortement.

2 - Des dispositifs qui vont évoluer dès 2021

Ces dispositifs maintenus depuis plus d'un an ont toutefois un coût élevé et comportent des risques de freins à l'activité, voire d'utilisation abusive ou de fraude. S'ils ont permis d'éviter une destruction massive du capital productif, ils ont vocation à s'éteindre progressivement.

¹²⁶ À fin avril 2021.

¹²⁷ Sont considérées comme très petites entreprises (TPE) les entreprises de moins de dix salariés et comme petites et moyennes entreprises (PME) celles qui ont entre dix et 250 salariés.

a) Un coût encore difficile à mesurer et des risques d'inefficience à apprécier

Leur coût est encore difficile à mesurer, en raison des délais dans lesquels les entreprises peuvent en demander le bénéfice. Le Gouvernement a présenté dans le cadre du programme de stabilité une évaluation de l'impact sur les finances publiques en 2020 du fonds de solidarité et de l'activité partielle qui s'établirait respectivement à 15,9 Md€ et 27,4 Md€. À ce montant s'ajouterait l'effet des exonérations et allègements de cotisations et contributions sociales, évalué à 7,9 Md€.

L'élargissement des aides du fonds de solidarité à la fin de l'année 2020 a entraîné une très forte croissance du coût mensuel du dispositif, qui a dépassé 3 Md€ par mois en janvier et février 2021, alors que ce montant n'est pas encore définitif. Le coût des dépenses d'activité partielle en 2020¹²⁸ n'est pas encore stabilisé car les entreprises ont douze mois pour formuler une demande d'indemnisation à compter de la fin du mois considéré. Le coût mensuel de l'activité partielle en janvier et février 2021 est estimé par la Dares¹²⁹ à 1,6 et 1,7 Md€ respectivement en janvier et février 2021, et à 2 Md€ en mars et avril.

Pendant le confinement du printemps 2021, le montant total des aides (fonds de solidarité, activité partielle et exonérations de cotisations sociales) s'élèverait selon le Gouvernement à 11 Md€ par mois.

Les dispositifs d'allègement des charges sociales (exonérations et aides au paiement) pour les TPE et les PME ont été utilisés à hauteur de 4,5 Md€, selon les déclarations des entreprises au 31 mars 2021, dont 2 Md€ pour les exonérations et 2,5 Md€ pour l'aide au paiement, les déclarations se poursuivant de mois en mois. Les déclarations des travailleurs indépendants et une partie des déclarations des employeurs relatives à des périodes d'activité 2020, notamment de la deuxième vague, restent à constater.

¹²⁸ 26,3 Md€ selon les analyses de la Dares, qui estime le coût de l'activité partielle sur la base des demandes d'autorisation préalable et des intentions des entreprises (enquête Acemo-Covid-19), soit un peu moins que l'évaluation de 27,4 Md€ en comptabilité nationale indiqué par le Gouvernement dans le programme de stabilité.

¹²⁹ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail.

b) Des risques d'abus et de fraude

La contrepartie acceptée d'une mise en œuvre rapide a été la faiblesse des contrôles *a priori* lors de la mise en place des dispositifs, corrigée de façon inégale par la suite. Des contrôles *a posteriori* devront être mis en place ou ont commencé à l'être.

La prolongation du fonds de solidarité et son ouverture plus large ont accru son exposition au risque de fraude, ce qui explique le renforcement récent des contrôles. Les contrôles mis en place initialement étaient essentiellement des contrôles automatiques *ex ante*, construits de manière automatisée. En cas de signalement d'une anomalie, ces contrôles automatiques étaient complétés par des contrôles réalisés par les services déconcentrés de la DGFIP. Ainsi, à fin mai 2020, sur 2 668 255 formulaires de demandes d'aide, la DGFIP avait recensé 92 249 rejets automatiques renvoyés pour examen dans les services. Après correction et éventuellement paiement suite à instruction complémentaire, le taux de rejet s'établissait à 1,7 % à fin mai. Dès juillet 2020, la DGFIP a complété ces premiers contrôles par des contrôles *a posteriori*, qui ont permis de déceler de nouveaux schémas de fraude plus sophistiqués. Ces vérifications incombent aux directions locales de la DGFIP et représentent une charge importante.

S'agissant de l'activité partielle, un grand nombre d'actions de contrôle *a posteriori* ont été menées (dont un plan de 50 000 contrôles dans les Direccte¹³⁰), avec des résultats le plus souvent défavorables aux entreprises et significatifs en termes de reversement. Pour autant, des pistes prometteuses d'identification de dossiers à risque par croisement de données n'ont pas été utilisées et des fraudes organisées ont pu réduire l'efficacité des contrôles, notamment quand l'argent versé disparaissait rapidement à l'étranger. Quant au contrôle de l'absence de cumul entre activité partielle et télétravail, il s'avère très complexe à mettre en œuvre et n'a débouché que sur quelques rares mises en cause.

La fraude ou les abus sont donc vraisemblablement plus étendus que ne le montrent les chiffres communiqués par le Gouvernement, d'autant que les méthodes de ciblage ne permettent pas de garantir que les dossiers à fort enjeu financier et à niveau de risque important ont bien été contrôlés.

¹³⁰ Ce plan aurait permis, d'après le Gouvernement, de détecter 225 M€ de fraudes dont plus de la moitié a déjà été bloquée ou récupérée.

S'agissant des PGE, l'absence de dispositif de contrôle *a priori* peut conduire progressivement à l'apparition d'effets d'aubaine. En particulier, aucun mécanisme spécifique n'est prévu pour vérifier qu'il n'y a pas de substitution à des prêts déjà accordés par les banques. Ces risques devraient faire l'objet d'une expertise avant les premiers appels en garantie, afin de doter l'État de moyens concrets de contrôle.

Enfin, les allègements de prélèvements sociaux ont été marqués par l'absence ou la faiblesse des contrôles automatisés *a priori* mis en œuvre par les Urssaf, conséquence de l'utilisation insuffisante des potentialités de la DSN¹³¹. Par ailleurs, s'agissant du secteur d'activité de l'entreprise, l'Urssaf a connaissance du code APE de l'Insee mais l'activité peut avoir évolué depuis sa déclaration initiale ou l'entreprise peut avoir de multiples activités, sans que le code APE corresponde toujours à l'activité principale. Par ailleurs, les Urssaf, qui ne sont pas destinataires des informations portées par les entreprises dans leurs déclarations de résultats, n'ont pas connaissance de leur chiffre d'affaires annuel. Les contrôles seront donc principalement réalisés *a posteriori*.

Au total, la nécessité de répondre rapidement à la situation d'urgence que rencontraient les entreprises imposait de limiter les contrôles *a priori* pour ne pas retarder le versement des aides ; le prolongement de ces mesures impose aujourd'hui de renforcer ces contrôles et de mettre en place un plan de contrôle *a posteriori* pour détecter et sanctionner vigoureusement les cas de fraudes.

De plus, le maintien sur une durée longue de ces dispositifs pourrait entraîner des effets négatifs sur l'activité, si des entreprises qui pourraient poursuivre ou reprendre leur activité préféreraient opter pour l'activité partielle, avec un chiffre d'affaires compensé par le fonds de solidarité sans ticket modérateur. Il conduit également dans certains cas à verser des subventions sans effet sur l'emploi, si les entreprises bénéficiaires doivent finalement fermer malgré l'aide reçue. Dans d'autres cas, il présente le risque de maintenir artificiellement en vie des entreprises non viables.

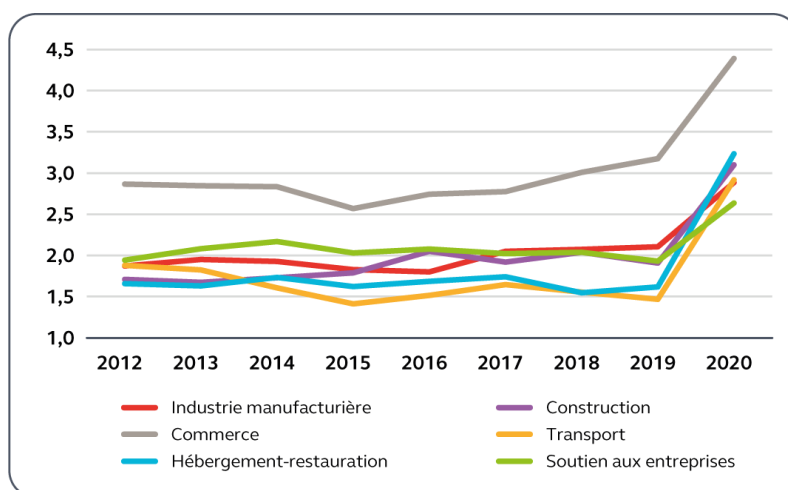
¹³¹ Voir Cour des comptes, « La déclaration sociale nominative : une première étape réussie, une nouvelle impulsion nécessaire », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2018, p. 321-354 et « Le réseau des Urssaf : un élargissement continu des missions, de nombreux chantiers inaboutis », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2020, p. 357-388.

c) Dans un contexte incertain, une nécessaire flexibilité

La situation actuelle est marquée par une forte incertitude sur les caractéristiques de la reprise une fois la crise sanitaire passée. Le retrait des dispositifs d'urgence devra être graduel et il faudra passer de dispositifs de masse à des mécanismes plus sélectifs qui soutiennent la solvabilité des entreprises qui en ont besoin sans bloquer la nécessaire adaptation du tissu économique.

Les risques d'une sortie prématurée des dispositifs de crise sont élevés. L'encours des crédits des entreprises rapporté à leur excédent brut d'exploitation d'avant crise a augmenté dans tous les secteurs, ce qui est le signe de possibles difficultés financières dans les années à venir.

Graphique n° 9 : encours de crédits rapporté à l'EBE



Source : calculs Cour des comptes à partir de données Insee et Banque de France

Note : pour 2020, l'EBE retenu est celui de 2019

Si la dette nette des sociétés non financières n'a progressé que de 0,8 % sur un an, cette situation masque vraisemblablement des disparités importantes, les entreprises ayant augmenté leur trésorerie n'étant pas nécessairement les mêmes que celles dont la dette a progressé.

Les ménages ont quant à eux accumulé globalement une épargne importante pendant la crise, alimentée par la baisse de la consommation, alors que leurs revenus se sont maintenus. D'après la Banque de France, l'épargne financière des ménages serait fin 2021 supérieure de 165 Md€ à ce qu'elle aurait été si les dépenses et les revenus des ménages avaient continué de croître depuis la fin 2019 sur leur rythme antérieur, même si la situation est très différente selon les catégories de ménages.

3 - Des scénarios de sortie des dispositifs d'urgence à adapter en fonction de la reprise

La sortie des dispositifs d'urgence ne doit pas porter atteinte à la reprise de la croissance. Elle doit donc être progressive.

Des mesures ont été prévues par le plan de relance annoncé en juillet 2020 en faveur de la solvabilité des entreprises et du renforcement de leurs fonds propres mais elles restent d'ampleur limitée au regard du niveau d'endettement des entreprises françaises.

a) Faire évoluer les dispositifs vers une plus grande sélectivité, axée sur la solvabilité des entreprises

Trois démarches sont envisageables pour définir le calendrier de sortie des dispositifs de crise.

La première consiste à mettre en place leur extinction progressive pour une durée prédéterminée à partir de la fin des restrictions à l'activité. Cette option peut cependant conduire *in fine* à maintenir un dispositif complexe de secteurs et sous-secteurs prioritaires, générant des demandes de dérogations, et à accorder des aides à des entreprises dont la viabilité n'est pas assurée.

La deuxième démarche consiste à apprécier la conjoncture dans son ensemble, à partir des analyses conjoncturelles de l'Insee et de la Banque de France pour fixer la date d'extinction des dispositifs. Elle a le mérite de ne pas faire reposer l'appréciation de la reprise sur un seul indicateur, mais, même en s'appuyant sur les analyses sectorielles et régionales de la Banque de France, semble trop qualitative pour fournir une base solide et prévisible à la décision d'arrêt des dispositifs.

Une troisième démarche, privilégiée par la Cour, repose sur la comparaison du niveau d'un indicateur conjoncturel, le plus adapté étant l'indice des chiffres d'affaires par secteur, à son niveau d'avant crise, pour moduler le repli progressif des aides. Les indices de chiffre d'affaires étant disponibles dans un délai de deux mois après la fin du mois considéré¹³², les retenir conduirait à un décalage de deux mois entre la situation du secteur et sa sortie du dispositif. À coût comparable¹³³, elle permet de moduler de façon plus fine et sélective les aides attribuées aux entreprises ayant le plus souffert de la crise.

¹³² Publication par l'Insee le dernier jour du deuxième mois suivant le mois considéré.

¹³³ Le coût dépend dans chacun des trois scénarios des paramètres retenus pour l'éligibilité des entreprises et le montant de l'aide.

La Cour recommande de poursuivre les principales mesures déjà en place pendant la crise, en les adaptant à la situation de sortie de crise. Le fonds de solidarité et l'activité partielle « de crise » pourraient ainsi être prolongés de quelques mois, dans des conditions moins généreuses de manière à en abaisser le coût pour les finances publiques et à éviter les effets d'aubaine. Cette solution paraît préférable à la création de nouveaux dispositifs budgétaires de transition dont la définition serait complexe et qui poseraient ultérieurement la question de leur extinction.

En contrepartie du maintien d'un ensemble de mesures d'aide, les charges sociales et fiscales devraient être de nouveau exigibles, pour marquer le retour à une situation normale, le plus rapidement possible après la fin des principales contraintes sanitaires, sous réserve des plans d'apurement et des remises partielles de dettes sociales dans les conditions fixées par le décret n° 2021-316 du 25 mars 2021.

Si le Gouvernement a décidé de prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 l'accès aux PGE, la Cour estime que la priorité devrait être donnée, notamment pour les TPE et PME, à des aides directes concourant à la solvabilité des entreprises, de façon à éviter un recours excessif à l'endettement.

Dans le contexte actuel d'un allègement progressif des contraintes sanitaires entre début mai et fin juin 2021, la distinction entre les secteurs « protégés » (S1, S1 bis) et les autres ne sera plus aussi pertinente à partir du mois de juillet. La reprise progressive de l'activité pourrait s'effectuer à un rythme différent suivant les secteurs et une partie des entreprises bénéficiaires du fonds de solidarité pourrait atteindre un chiffre d'affaires dépassant le seuil de 50 % de son niveau d'avant crise, sans pour autant retrouver une situation de solvabilité qui les préserve du risque de défaillance.

Cette situation conduit la Cour à proposer de prolonger le fonds de solidarité pour une période qui pourrait être de six mois supplémentaires¹³⁴, pour les entreprises qui en sont déjà bénéficiaires, dans des conditions modifiées permettant d'accompagner la reprise de leur activité tout en laissant à leur charge un « ticket modérateur » susceptible d'éviter les freins éventuels à l'augmentation du chiffre d'affaires. Le soutien accordé serait réservé aux secteurs dont le chiffre d'affaires continue à être inférieur à celui d'avant-crise et aux entreprises de ces secteurs qui, même en phase de redémarrage de leur chiffre d'affaires, seraient encore affectées par la crise.

¹³⁴ Sous réserve de l'encadrement européen des aides d'urgence aux entreprises.

Le repli progressif du régime exceptionnel d'activité partielle tel qu'annoncé par le Gouvernement s'accompagnera du développement de l'activité partielle de longue durée (APLD) instaurée le 1^{er} juillet 2020. L'APLD peut en effet constituer une réponse adaptée au cas d'entreprises durablement affectées par une baisse de leur activité mais dont la viabilité n'est pas compromise (comme les secteurs liés au tourisme international, l'aéronautique ou l'évènementiel). Cependant, le recours à l'APLD pourrait être affecté par des retards ou des difficultés dans la signature d'accords de branche, d'établissement ou d'entreprise nécessaires pour en bénéficier, en dépit des progrès observés depuis le début de l'année, ainsi que par l'incertitude face à laquelle se trouveront nombre d'entreprises dans les prochains mois sur le niveau de leur activité au second semestre 2021 et en 2022, et sur leur capacité à s'engager à maintenir l'emploi dans un contexte économique peu prévisible.

Dans ce contexte, il est souhaitable de dresser rapidement, avec les partenaires sociaux, un bilan intermédiaire de l'APLD permettant en particulier d'identifier les obstacles éventuels à son recours par les entreprises, notamment les plus petites, et dans les secteurs économiques pour lesquels la reprise d'activité apparaît la plus lente.

Si les limites ou angles morts précédemment évoqués du système dual prévu par le Gouvernement subsistaient, la Cour estime que ce dernier ne devrait pas écarter le maintien à titre transitoire, pour plusieurs mois au second semestre 2021, d'un régime spécifique réservé à des secteurs connaissant un niveau de chiffre d'affaires durablement inférieur à celui de l'avant crise. Le niveau de l'allocation versée aux entreprises pourrait être fixé à un niveau intermédiaire entre celui de l'activité partielle de droit commun d'avant crise (36 % du salaire brut antérieur) et celui de l'APLD (60 %), afin de pas freiner la signature par les entreprises d'accords d'APLD. Les mesures prises par décrets le 28 mai dernier¹³⁵ retiennent, dans le sens des recommandations de la Cour, le principe d'une sortie progressive du régime exceptionnel d'activité partielle tenant compte de la diversité des situations des entreprises¹³⁶.

¹³⁵ Décret n° 2021-671 du 28 mai 2021 modifiant le décret n° 2020-1316 du 30 octobre 2020 relatif à l'activité partielle et au dispositif d'activité partielle spécifique en cas de réduction d'activité durable et décret n° 2021-674 du 28 mai 2021 relatif à l'activité partielle et au dispositif spécifique d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable.

¹³⁶ Ces décrets organisent une diminution par paliers de l'allocation et de l'indemnité d'activité partielle jusqu'au 1^{er} septembre 2021 pour les entreprises des secteurs protégés, et maintiennent un reste à charge nul jusqu'au 31 octobre 2021 pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire, notamment celles des secteurs protégés qui subissent encore une très forte baisse d'activité (-80 %).

b) Le redressement du bilan des entreprises

Ces dispositifs d’extinction progressive de l’activité partielle et du fonds de solidarité devraient être accompagnés, notamment pour les PME les plus endettées à l’issue de la crise, de mesures permettant de réduire le niveau de dettes et d’améliorer leur solvabilité. Les dispositifs à mettre en place pour renforcer la structure de bilan des entreprises reposeraient ainsi sur trois piliers :

- encourager la renégociation des prêts entre les entreprises et leurs créanciers pour les entreprises ayant un modèle économique viable mais un endettement excessif lié à la crise. Le ministère de l’économie, des finances et de la relance a renforcé les équipes du Comité de restructuration industrielle (Ciri) qui accompagne les entreprises de plus de 400 salariés dans leurs processus de restructuration, ainsi que les équipes des Codefi (Comité départementaux d’examen des problèmes de financement des entreprises) qui agissent au niveau local, et l’enveloppe de prêts du fonds de développement économique et social a été portée à 1 Md€. La renégociation des prêts pourrait être accessible à travers un guichet unique, évitant ainsi aux entreprises de négocier séparément avec chacun de leurs créanciers. Dans tous les cas, l’intervention des banques aiderait à la sélection des entreprises pour identifier les entreprises jugées viables ;
- préparer en parallèle les tribunaux de commerce à traiter les entreprises en difficulté jugées non viables massivement et rapidement, et favoriser les restructurations en encourageant les procédures préventives et confidentielles. La transposition en cours de la directive européenne publiée le 28 mars 2019 sur la restructuration et l’insolvabilité doit faire l’objet d’une attention particulière. Elle va dans le sens d’une amélioration de la lisibilité du droit des entreprises en difficulté et d’un renforcement de l’efficacité de ce droit ;
- **ouvrir de nouvelles pistes pour drainer l’épargne des ménages vers le renforcement des fonds propres des entreprises**, afin de restaurer la capacité d’investissement des entreprises dont la structure de bilan a été affectée par la crise. Des propositions ont été émises dans ce sens¹³⁷ : il s’agirait de mettre en place des prêts participatifs, accroissant les fonds propres, très souples dans le remboursement qui serait contingent aux résultats de l’entreprise. Les nouvelles créances bancaires seraient

¹³⁷ Cf. par exemple : <https://www.lesechos.fr/economie-france/conjoncture/michel-didier-rexecode-le-tissu-productif-francais-fait-face-a-une-menace-de-decrochage-1265147>

rassemblées dans des produits d'épargne, l'État ou un organisme public accordant une garantie sur le capital afin de rendre ces produits attractifs pour le grand public. Pour mobiliser avec succès l'épargne des ménages, ces nouveaux dispositifs devraient être simples, lisibles, et tenir compte de la préférence des ménages pour l'épargne liquide.

*
**

Au total, si la mise en place de dispositifs exceptionnels était, en France, comme chez nos partenaires, indispensable pour soutenir les entreprises pendant la crise, leur prolongation au-delà du nécessaire pourrait avoir des conséquences défavorables, tant à raison de leur coût pour les finances publiques que de leur impact négatif sur l'activité. À l'inverse, un retrait brutal pourrait avoir des conséquences dévastatrices sur nombre d'entreprises. **La démarche de retrait progressif engagée par le Gouvernement doit être encouragée mais s'accompagner d'une plus grande flexibilité en fonction de l'évolution de l'activité.**

D - Une gestion de la dette « de crise » à définir

Le Gouvernement s'interroge sur l'opportunité de traiter de manière spécifique le surcroît de dette publique provoqué par la crise sanitaire et a évoqué la possibilité de le cantonner. Une telle orientation nécessite d'évaluer l'ampleur de la « dette Covid » (1). La Cour considère qu'en tout état de cause, il conviendrait d'adopter une approche globale (2) et que si le cantonnement pourrait constituer un signal politique permettant de faire figurer la dette de crise parmi les engagements financiers que la France devra honorer, sa portée resterait limitée sur la trajectoire des finances publiques en l'absence de nouvelles recettes en finançant le remboursement (3).

1 - Un traitement spécifique nécessite d'identifier la dette liée à la crise sanitaire

Un préalable à la mise en place d'un traitement spécifique pour la dette héritée de la crise sanitaire est d'être en mesure de l'identifier. Cet exercice n'est pas évident à réaliser car cette dette est la résultante de plusieurs mécanismes et ne peut être approchée qu'au prix de quelques hypothèses ou conventions.

La question de la détermination de la période sur laquelle la dette a été constituée n'a ainsi pas de réponse simple. Si le début de la crise est relativement facile à identifier, la fin de celle-ci l'est moins. Ainsi, même en cas de levée de l'alerte sanitaire au cours des prochains trimestres, la crise aura très probablement laissé des traces durables sur l'économie qui

continueront à peser sur les comptes publics au cours des prochaines années (voir chapitre I). L'approche la plus simple serait de restreindre l'estimation de la dette constituée à une période donnée, par exemple 2020 et 2021 sous l'hypothèse de la fin de la pandémie cette année. On pourrait également décider d'y inclure les effets de la crise sur notre économie y compris pour des années postérieures à la crise elle-même.

Le champ des dettes à prendre en compte n'est pas non plus évident. Il paraît naturel de se concentrer sur la progression de la dette des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Toutefois, celle-ci ne retrace pas la hausse des engagements contingents qui a accompagné la crise, que ce soit en direction des entreprises publiques ou via des engagements hors bilan (par exemple sur des garanties apportées à des prêts). L'estimation de cette dette de crise contingente est cependant très complexe.

L'évaluation du montant de la dette elle-même n'est pas non plus directe : pour l'estimer précisément, il faudrait être en mesure de construire un scénario de finances publiques sans crise pour identifier les dépenses en plus et les recettes en moins. Cet exercice est relativement aisé pour 2020 grâce aux lois financières et aux prévisions des organismes. Il est nettement plus complexe pour 2021 car la LPFP 2018-2022 ne peut constituer une référence compte tenu des écarts constatés.

Au total, identifier une dette de crise nécessite de faire des choix pour partie conventionnels. La solution la plus simple serait de s'en tenir aux dettes supplémentaires portées par l'État, la sécurité sociale et l'Unédic pour les années 2020 et 2021 sous l'hypothèse d'une fin de la crise sanitaire cette année.

2 - Une approche qui ne peut se limiter à la seule dette de l'État

Le Gouvernement a indiqué qu'il souhaitait isoler au sein de la dette de l'État celle relative à la crise sanitaire (qu'il estime à 140 Md€) pour en retracer le remboursement. Il indique souhaiter y associer un schéma d'amortissement indexé sur la dynamique de la croissance via l'affectation de crédits budgétaires¹³⁸.

D'autres administrations publiques ressortiront de la crise avec une dette très fortement alourdie. C'est notamment le cas de l'Unédic, dont la dette s'élève à près de 54 Md€ fin 2020 et pourrait nettement dépasser 60 Md€ fin 2021¹³⁹. Ce sera également le cas des administrations de sécurité sociale (régime général et fonds de solidarité vieillesse).

Il ne paraît pas souhaitable d'organiser la reprise par l'État de l'ensemble des dettes des administrations publiques, d'autant qu'une partie de celles-ci existait avant la crise (par exemple la dette de l'Unédic était proche de 40 Md€ fin 2019). Il paraît néanmoins nécessaire

¹³⁸ Programme de stabilité 2021-2027, avril 2021.

¹³⁹ Unédic, *Situation financière de l'Assurance chômage pour 2021-2022*, 24 février 2021.

de veiller à ce que la dette ainsi accumulée pendant la crise n'affecte pas la soutenabilité financière de ces organismes, ni n'obère durablement leur capacité à retrouver une trajectoire de retour à l'équilibre.

Pour la sécurité sociale, une reprise de dette par la Cades a déjà été organisée à l'été 2020. Elle a conduit à repousser à 2033 la date théorique de remboursement de la dette sociale et à lui affecter durablement une ressource importante. Toutefois, celle-ci n'a pas fait le départage entre ce qui relève de déficits antérieurs à la crise, de la crise elle-même ou des mesures pérennes décidées pendant la crise. Contrairement à la dernière opération de reprise de dette en 2011, elle ne s'est pas accompagnée de la définition d'une trajectoire de retour à l'équilibre des comptes sociaux. S'agissant de l'Unédic, aucune décision n'a été prise sur l'avenir du surcroît de dette créé par la crise.

La Cour considère qu'il conviendrait d'examiner l'opportunité d'une reprise partielle de la dette de l'Unédic, en contrepartie d'une évolution importante de sa gouvernance en intégrant le régime d'assurance chômage dans le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale (voir partie III). Dans ce cadre, l'État définirait, en concertation avec les gestionnaires du régime, la trajectoire financière de rétablissement de l'équilibre et de désendettement, les moyens d'y parvenir étant laissés à la négociation entre partenaires sociaux.

3 - Le cantonnement de la dette, un signal politique qui ne se substitue pas à une maîtrise des finances publiques

La dette liée à la crise sanitaire n'est pas de la même nature que celle résultant d'un déséquilibre persistant entre les dépenses courantes et les recettes des administrations publiques. Son identification permettrait de faire la pédagogie sur les différentes origines de la dette publique.

En revanche, il n'est pas évident qu'il soit justifié de traiter différemment le surcroît de dette lié à la crise sanitaire par rapport aux dettes contractées par les administrations publiques avant la crise. Si la crise sanitaire présente clairement des caractéristiques exceptionnelles (notamment par le fait que la très forte contraction de l'activité résulte de la décision des pouvoirs publics de restreindre l'activité économique dans le but de limiter la circulation du virus), il est possible de plaider que c'était également le cas de la crise financière de 2009 et de la zone euro pour lesquels la France a, pour l'essentiel, subi les conséquences de chocs macroéconomiques d'origine extérieure (crise des *subprime* aux États-Unis puis crise de la dette dans un certain nombre de pays de la zone euro). De plus, du point de vue des investisseurs, cette distinction ne va pas de soi, puisque séparer la dette publique en plusieurs segments n'en changerait fondamentalement ni la nature, ni le montant.

Par ailleurs, l'isolement d'une partie de la dette dans le but de lui réserver un traitement différencié n'a d'impact sur la trajectoire de finances publiques que si un effort de redressement structurel supplémentaire lui est associé. En effet, l'évolution de la dette publique dans son ensemble, qu'elle soit cantonnée ou pas, dépend de la trajectoire du solde des administrations publiques correspondant à l'ensemble des dépenses et des recettes publiques. La seule affectation d'une ressource existante - comme celle résultant d'une partie de l'évolution spontanée des impôts lors du retour de la croissance - vers l'amortissement de la dette ne modifierait donc pas sa trajectoire. En l'absence d'un effort supplémentaire, la dette publique se réduirait de la même manière avec ou sans cantonnement.

Enfin, l'hypothèse est souvent avancée d'un allongement de la maturité de la dette de l'État (par l'émission de titres de plus longue durée) pour tenir compte de la dette Covid dont on souhaiterait étaler le remboursement sur une longue période. Cette stratégie viendrait prolonger la hausse de ces dernières années qui s'est encore poursuivie en 2020, plaçant la France avec une maturité de 8,2 ans¹⁴⁰ à un niveau plutôt élevé au sein de la zone euro, au-dessus de l'Allemagne (6,7 ans), l'Espagne (7,8 ans), l'Italie (7 ans) et les Pays Bas (7 ans et 3 mois) mais inférieure à l'Autriche (10,1 ans)¹⁴¹. Une telle stratégie pourrait être envisagée. Toutefois même en période de taux bas, elle accroîtrait la charge d'intérêts à court terme, une émission de dette à plus longue échéance se faisant à un taux plus élevé. Par ailleurs, si elle pourrait constituer une protection à moyen terme contre une forte remontée des taux, elle impliquerait un refinancement des titres émis à un horizon plus lointain, pour lequel l'incertitude sur le niveau de taux d'intérêt est plus grande et le gain potentiel incertain.

Au total, le cantonnement de la dette issue de la crise sanitaire ne permettrait pas à lui seul de modifier la trajectoire de dette des administrations publiques. En revanche, identifier une dette Covid pourrait permettre de la mesurer et de la faire figurer clairement parmi les engagements financiers que la France devra honorer.

¹⁴⁰ Après 6 ans au début des années 2000 et 7 ans entre 2006 et 2015.

¹⁴¹ La maturité du Royaume Uni (15,3 ans) est difficilement comparable compte tenu de la forte présence de fonds de pensions investis en livre outre-manche.

III - Rénover le cadre de gouvernance français et européen des finances publiques

La très forte hausse de l'endettement public et le niveau élevé du déficit à la suite de la crise sanitaire constituent un défi important pour le cadre de gouvernance dans lequel les stratégies de finances publiques devront être mises en œuvre. Au niveau européen, les réflexions engagées avant la crise pour une rénovation des règles du pacte de stabilité et de croissance mériteraient d'être poursuivies dans le but de les simplifier et d'en renforcer l'effectivité et l'appropriation (A). Au niveau national, la crédibilité et l'efficacité du dispositif de programmation financière devraient être renforcées tout en faisant mieux partager les enjeux de soutenabilité (B).

A - Au plan européen : lancer la révision des règles budgétaires

1 - Un cadre de règles établi lors du traité de Maastricht

Le cadre de gouvernance de l'Union économique et monétaire repose sur le constat que la monnaie commune requiert pour être viable une entente entre les États membres sur les grands principes de conduite des politiques budgétaires. Celles-ci, à la différence de ce qui peut exister dans des entités de nature fédérale, restent une de leurs prérogatives. Ce cadre vise à prévenir, dans la conception du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les risques que fait peser l'indiscipline budgétaire pour la stabilité monétaire. Il se compose d'un cadre de coordination des politiques économiques dont les règles de finances publiques constituent un élément central et est complété d'une règle d'interdiction du financement monétaire des déficits publics par le système européen des banques centrales.

Ce cadre lié à la création de la monnaie unique est resté inchangé depuis presque trente ans mais ses modalités de mise en œuvre au travers du pacte de stabilité et de croissance ont été modifiées à plusieurs reprises, notamment après la récession du début des années 2000 et après la crise financière de 2008. Il a également été complété en 2012, dans le contexte de la crise de la zone euro, par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

Si l'activation de la clause de sauvegarde a ouvert la flexibilité nécessaire pour permettre aux États membres de soutenir l'activité à court terme, elle s'est accompagnée d'une forte progression de l'endettement

dans l'ensemble de l'Union monétaire, posant un véritable défi pour le cadre de coordination dont l'objet est d'assurer la soutenabilité des finances publiques de chacun des États membres. L'accroissement des divergences entre États membres en sortie de crise (au moins en termes de situation des finances publiques) renforce ces difficultés. Avec des niveaux de dette très élevés atteints par certains États, dont la France, nombre d'observateurs considèrent que la cible de dette retenue dans le traité de 60 % du PIB est hors de portée ou en tout cas que l'horizon de vingt ans prévu par le pacte de stabilité et de croissance pour atteindre cette cible est irréaliste pour un nombre croissant de pays¹⁴², notamment les plus endettés ayant une croissance faible¹⁴³.

Par ailleurs, le contexte macroéconomique a profondément évolué depuis la création du pacte de stabilité et de croissance. La baisse continue des taux d'intérêt, qui se situent même depuis quelque temps en dessous de la croissance nominale, appelle à une réflexion renouvelée sur la conduite des politiques budgétaires et les règles actuelles, notamment du fait que le coût de la dette publique pour la collectivité est plus réduit qu'au moment de la création de l'Union monétaire¹⁴⁴.

2 - Une révision des règles à envisager

C'est dans ce cadre que s'inscrivent les réflexions actuelles sur l'évolution éventuelle des modalités de coordination des politiques budgétaires dans l'Union monétaire.

La Commission européenne a ainsi ouvert en février 2020 une revue du cadre budgétaire européen, relevant notamment le constat partagé d'une trop grande complexité du système¹⁴⁵ et ses résultats en demi-teinte marqués par une divergence des niveaux de dette et des pays qui restaient éloignés de leurs objectifs de moyen terme.

¹⁴² Aujourd'hui, le pacte de stabilité et de croissance prévoit une réduction d'un vingtième par an de la différence entre le ratio de dette observé et la valeur de référence (60%).

¹⁴³ Voir par exemple le rapport annuel du Comité budgétaire européen, Octobre 2020.

¹⁴⁴ Voir par exemple l'intervention d'O. Blanchard au congrès annuel de l'*American Economic Association* de 2019.

¹⁴⁵ Commission européenne, *Economic governance review*, COM(2020) 055.

Un premier groupe de réflexions s’inscrit dans le cadre des traités actuels qui prévoient notamment la limite pour la dette publique de 60 % de PIB. Tout en gardant ce cadre, certains observateurs considèrent que les règles ne tiennent pas assez compte du cycle économique (« pro-cyclicité »)¹⁴⁶ ou regrettent le manque d’attention portée à la qualité des finances publiques dans la mesure où toutes les dépenses sont considérées de la même manière¹⁴⁷. D’autres soulignent plutôt des limites dans l’application des règles communes, en raison notamment de leur trop faible appropriation au niveau national. D’autres enfin, insistent sur la difficulté d’évaluation de certaines des règles et notamment la mesure du solde structurel¹⁴⁸ même si sa place s’est réduite après les réformes prises à la suite de la crise financière.

Les pistes d’évolution évoquées dans ce cadre¹⁴⁹ visent souvent à simplifier la coordination budgétaire en retenant une règle opérationnelle unique au lieu de quatre actuellement (solde nominal, solde structurel, règle de dépenses nettes des mesures nouvelles, règle de dette). En général, c’est une règle de dépense, nette de l’effet des mesures nouvelles en recettes, qui est considérée comme la plus probante, car cette grandeur est relativement facile à mesurer et qu’elle est la plus maîtrisable à court terme par les autorités budgétaires. Les exigences relatives à la trajectoire de dépenses nettes seraient elles-mêmes fixées en fonction d’un objectif de long terme de maîtrise de la dette publique. Le contexte nouveau issu de la crise sanitaire devrait néanmoins conduire à revoir les règles d’évolution de la dette pour que l’effort demandé aux États membres ne vienne pas grever trop fortement l’activité.

Certains évoquent également la possibilité de laisser des marges de flexibilité accrues, sous certaines conditions, aux dépenses d’investissement public, car les plafonds de déficit peuvent conduire à exclure des investissements utiles et qu’en soutenant la croissance,

¹⁴⁶ *Debt rule design in theory and practice : the SGP’s debt benchmark revisited*, C. Kamps, S Hauptmeier, working paper series n° 2379, BCE.

¹⁴⁷ Voir par exemple le rapport annuel du Comité budgétaire européen, Octobre 2020 ou *Revisiting the EU fiscal framework in an era of low interest rates*, O. Blanchard, Á. Leandro, J. Zettelmeyer, mars 2020.

¹⁴⁸ *Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité, Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité*, Z. Darvas, P. Martin, X. Ragot, Les notes du conseil d’analyse économique, n° 47, septembre 2018.

¹⁴⁹ Les analyses et les propositions d’évolution du pacte de stabilité et de croissance sont nombreuses. Une vue d’ensemble peut être trouvée dans les publications du Comité budgétaire européen attaché à la Commission, ainsi que dans les travaux référencés dans ces publications, dont les propositions sont résumées ici.

l'investissement public s'autofinancerait en partie. De plus, il peut paraître légitime de recourir à l'emprunt pour financer des investissements qui profiteront aux générations futures. À l'inverse, un desserrement des contraintes au bénéfice de l'investissement pourrait conduire à accroître considérablement la dette publique sur de longues périodes ou à favoriser indument l'investissement au détriment d'autres formes de dépenses aussi utiles socialement ou économiquement, comme les dépenses d'éducation que l'on pourrait dès lors tenter de requalifier en dépenses d'investissement.

Un deuxième groupe de propositions d'évolution du cadre budgétaire européen, plus ambitieuses, cherche à s'abstraire des contraintes institutionnelles actuelles. Pour répondre aux critiques portées sur le critère de dette actuel, certains proposent de rehausser le seuil de ratio d'endettement au-delà de 60 % du PIB, tout en le maintenant identique pour tous les pays. D'autres suggèrent de modifier les critères eux-mêmes (par exemple en introduisant un critère de charge de la dette¹⁵⁰ ou des cibles de ratio d'endettement différenciées par pays¹⁵¹).

Enfin, certaines propositions s'éloignent encore davantage du cadre actuel, en faisant reposer la surveillance budgétaire davantage sur des institutions que sur des règles. Ces dernières propositions reposent en particulier sur l'analyse qu'un système de règles ne peut que se complexifier avec le temps pour s'adapter à la situation de chacun des pays en rendant son appropriation de plus en plus difficile¹⁵². Elles proposent de les remplacer par la détermination des objectifs de finances publiques pour chaque pays de la zone euro par des institutions indépendantes sur la base d'une approche commune mais non encadrée par des règles (« standards »).

Un temps interrompue par la crise sanitaire, la réflexion pour une évolution du pacte de stabilité et de croissance devrait être relancée par la Commission européenne au second semestre de 2021. Toutefois, les différences de vue importantes entre pays persistent, rendant incertaine l'atteinte d'un consensus sur des changements concrets. Par ailleurs, les propositions les plus ambitieuses requièrent une évolution des traités, ce qui suppose l'unanimité des États-membres qui serait naturellement encore plus difficile à obtenir.

¹⁵⁰ Voir par exemple *A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates*, J. Furman, L. Summers, discussion draft, 2020.

¹⁵¹ Voir par exemple *Pour une refonte du cadre budgétaire européen*, P. Martin, J. Pisani-Ferry, X. Ragot, Les notes du conseil d'analyse économique, n° 63, avril 2021.

¹⁵² Voir par exemple *Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards*, O. Blanchard, A. Leandro, J. Zettelmeyer, mimeo.

La Cour formule le souhait que les réflexions en cours puissent déboucher sur une réforme significative du cadre de gouvernance actuel. Cette réforme pourrait s'articuler autour de quelques principes :

- une règle simple permettant de s'adapter à la situation des pays et notamment à leur niveau d'endettement et portant une attention particulière à la qualité de la dépense ;
- une règle qui ne soit pas procyclique ;
- une règle qui permette de privilégier l'investissement au sein de la dépense publique ;
- une règle qui s'appuie davantage qu'aujourd'hui sur l'expertise des institutions budgétaires indépendantes nationales pour crédibiliser les scénarios et évaluer les mesures prises par les États membres.

Elle pourrait par exemple prendre la forme d'une règle portant sur les dépenses des administrations publiques nettes des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires.

L'ambition de cette règle en dépenses serait déterminée par un objectif à moyen terme en matière de dette publique qui dépendrait notamment du niveau du ratio de dette et d'une appréciation de la situation économique du pays (croissance potentielle, position dans le cycle). La Commission s'appuierait sur l'expertise des institutions indépendantes (en France, le Haut conseil des finances publiques) des pays travaillant en réseau pour apprécier le cadre macroéconomique dans lequel formuler une recommandation au Conseil et en assurer le suivi.

La Présidence française du Conseil européen au premier semestre de 2022 pourrait contribuer à l'atteinte d'un accord politique avant la fin de la clause « dérogatoire générale ».

B - Au plan national : réformer la gouvernance des finances publiques

Dans un rapport de novembre 2020 intitulé « Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance », la Cour a identifié des faiblesses importantes de la gouvernance des finances publiques qui affectent la mise en œuvre des stratégies financières. Elles ont trait notamment au pilotage financier pluriannuel. La Cour a ainsi souligné que la mise en œuvre des lois de programmation a été marquée par des dérapages répétés et une incapacité récurrente à les

appliquer jusqu'à leur terme. Cette situation résulte notamment d'une articulation défailante des exercices pluriannuels, à la fois entre eux et avec les lois annuelles de finances et de financement de la sécurité sociale.

Au regard des enjeux qui s'attachent à la trajectoire des finances publiques après la crise, la Cour recommande de franchir une nouvelle étape. Le cadre juridique actuel repose principalement sur un ensemble de lois organiques adoptées entre 2001 et 2012, la dernière, relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012 ayant été préparée dans le contexte de la crise de la zone euro. Le nouveau choc induit par la crise sanitaire et les enjeux de long terme auquel la France est confrontée appellent une évolution de la gouvernance française, afin d'accompagner la consolidation financière sur le temps long.

À cet effet, la Cour recommande, dans la continuité de son rapport de novembre dernier, de renforcer la programmation financière pluriannuelle (1) et mieux faire partager les enjeux de soutenabilité par un débat large et ouvert (2).

1 - Renforcer la gouvernance pluriannuelle

Les recommandations de la Cour visant à renforcer la gouvernance pluriannuelle des finances publiques s'articulent autour de trois dimensions principales : faciliter la définition d'une trajectoire de moyen terme soutenable, réaliste et suivie ; élargir le champ des lois financières ; et renforcer la surveillance.

a) Définir une trajectoire de moyen terme soutenable, réaliste et suivie

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, la Constitution dispose à son article 34 que les « *orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation* » et qu'elles « *s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ». Cinq lois de programmation des finances publiques ont été adoptées depuis. Toutefois, la mise en œuvre de ce cadre pluriannuel s'est avérée défailante et n'a pas permis de maîtriser la trajectoire des finances publiques.

À défaut d'une révision de la Constitution permettant de rendre contraignant le cadre pluriannuel actuel des finances publiques (voir encadré), que la Cour ne s'estime pas légitime à proposer, mais qui

demeure une hypothèse envisageable, les textes organiques devraient être réformés afin d'améliorer l'efficacité de la programmation budgétaire de moyen terme. À cet égard, la Cour recommande de renforcer les lois de programmation des finances publiques afin d'assurer leur rôle de pivot de la stratégie pluriannuelle des finances publiques.

Les lois-cadre de programmation des finances publiques

Les lois de programmation des finances publiques n'ont pas de valeur juridique *supra* législative, c'est-à-dire supérieure à celle des lois ordinaires. En conséquence, les lois financières annuelles ne sont pas tenues, en droit, de respecter les lois de programmation. En pratique, depuis 2009, les lois financières annuelles se sont très souvent écartées des lois de programmation.

Pour remédier à ce risque d'écart, un groupe de travail présidé par M. Camdessus a formulé en 2010 des recommandations de nature constitutionnelle visant à assurer la primauté des orientations de moyen terme sur les lois financières annuelles. La commission a notamment proposé la création de lois-cadre de programmation des finances publiques, qui formeraient une nouvelle catégorie juridique. De même que les lois organiques, ces lois-cadre s'imposeraient aux lois financières annuelles. Elles fixeraient, en euros constants et pour chaque année de la période de programmation considérée, un plafond de dépenses et un plancher de recettes de l'État et de la sécurité sociale entrant dans le champ des lois financières.

Un projet de révision constitutionnelle, inspirée de cette recommandation, a été adopté par les assemblées en 2011. S'il est demeuré inabouti, le projet pourrait être adopté à l'occasion d'une convocation du Parlement en congrès.

Cette réforme constitutionnelle présenterait des avantages certains par rapport à la seule réforme du cadre organique. Les lois de finances ne pourraient plus s'écarter de la trajectoire votée dans la loi-cadre. Cette contrainte nouvelle permettrait que les politiques budgétaires soient toujours inscrites dans un cadre pluriannuel clair.

La Cour recommande de compléter le solde structurel, principal outil de pilotage de la trajectoire des finances publiques dans le cadre actuel, par des objectifs annuels de dépenses et de mesures nouvelles en recettes exprimées en milliards d'euros, portant sur l'ensemble du champ des administrations publiques. La lecture du solde structurel et de son évolution est en effet rendue difficile par ses modalités économétriques d'évaluation et ses révisions fréquentes.

L'enveloppe globale de dépenses, exprimée en milliards d'euros, se déclinerait en sous-enveloppes, inspirées des agrégats financiers existants (comme l'objectif de dépense de l'État¹⁵³) dont la loi de programmation des finances publiques donnerait la définition exacte. Il importe que les sous-enveloppes couvrent la totalité des dépenses publiques. La programmation pluriannuelle relative aux dépenses doit être complétée par la programmation des mesures nouvelles en recettes, également exprimées en milliards d'euros courants. La totalité des mesures nouvelles serait couverte, englobant donc notamment les dépenses fiscales et sociales (les « niches »). Les principales mesures seraient détaillées et chiffrées au sein de ces enveloppes.

Au cours de la mise en œuvre de la programmation pluriannuelle, des chocs économiques ou de nouvelles priorités peuvent émerger et provoquer des aléas ainsi que de nouveaux impératifs d'action publique. Face à ces risques d'écarts à la trajectoire, constatés au cours de la dernière décennie, des marges de manœuvre suffisantes doivent être prévues.

La Cour recommande, dans le prolongement des expériences internationales, de créer dans chaque LPFP une provision de programmation en dépenses. Le dispositif couvrirait l'ensemble des administrations publiques, présenterait un horizon pluriannuel et permettrait de financer les imprévus. Afin de permettre un bon usage de cette provision, les décisions relatives à sa consommation feraient l'objet d'un débat suivi d'un vote du Parlement.

Enfin, pour renforcer les mécanismes de suivi de la trajectoire financière, la Cour recommande d'instaurer un compteur des écarts par rapport à la trajectoire, inscrit dans les articles liminaires des lois financières¹⁵⁴ en complément de la trajectoire effective des enveloppes de dépenses et de mesures nouvelles en recettes. Exprimé en milliards d'euros, et portant sur l'ensemble de la période de programmation, il constituerait un outil de suivi de la programmation. Tout écart figurant dans ce compteur devrait être justifié dans une annexe au projet de loi financière et faire l'objet d'un débat parlementaire.

¹⁵³ L'Odete est défini au II de l'article 9 de la LPFP pour les années 2018 à 2022.

¹⁵⁴ Toutes les lois financières seraient concernées : loi de finance initiale, loi de finances rectificative, loi de règlement, loi de financement de la sécurité sociale, loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

b) Étendre le champ des lois financières, préciser leur articulation et clarifier leur contenu

Le cadre financier actuel des administrations publiques n’offre qu’une vision incomplète de leurs ressources et de leurs dépenses. Ainsi, seuls les trois quarts des dépenses publiques sont couvertes par les lois de finances et de financement de la sécurité sociale¹⁵⁵. Par ailleurs, l’articulation entre les lois de finances et de financement de la sécurité sociale demeure insuffisamment clarifiée, alors même que l’imbrication de leurs recettes est croissante. De même, les relations financières complexes et mouvantes entre l’État et les collectivités locales sont mal retracées.

Dès lors, la Cour recommande l’extension du périmètre des lois de financement de la sécurité sociale à l’ensemble du champ de la protection sociale¹⁵⁶, prolongeant le mouvement initié par l’intégration des financements de l’actuelle caisse nationale de solidarité pour l’autonomie. Afin de clarifier le partage des recettes de prélèvements obligatoires, elle recommandait dans son rapport sur la gouvernance des finances publiques de novembre 2020 de fixer en loi de programmation des finances publiques les règles de partage des impôts entre administrations publiques et les règles de compensation et de garantie de ressources entre l’État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales et d’instaurer, en amont de l’examen des projets de lois financières à l’automne, une discussion générale sur les recettes et l’équilibre financier de l’État et de la sécurité sociale. Enfin, elle proposait également de regrouper l’ensemble des transferts financiers de l’État au bénéfice des collectivités territoriales au sein d’une nouvelle mission budgétaire pour apporter une vision d’ensemble sur la contribution financière de l’État aux ressources des collectivités locales.

c) Renforcer la surveillance de la trajectoire

La loi organique du 17 décembre 2012 a institué le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant du Gouvernement et du Parlement chargé de surveiller la trajectoire de finances publiques. Le Haut Conseil est placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son Premier président.

¹⁵⁵ Les organismes divers d’administration centrale sont mal retracés par les lois de finances, les régimes obligatoires de retraite complémentaire et l’assurance chômage ne sont pas inclus dans les lois de financement de la sécurité sociale et la trajectoire financière des administrations publiques locales n’est retracée par aucun instrument juridique.

¹⁵⁶ Le périmètre inclurait notamment les régimes complémentaires de retraite, l’ensemble de la caisse nationale de solidarité pour l’autonomie, le régime d’assurance chômage, ainsi que les efforts de maîtrise des déficits et de la dette des hôpitaux publics.

Par ses avis publics, le Haut Conseil intervient en amont et en aval de l'exécution annuelle. En amont, il donne un avis sur les prévisions économiques associées au projet de loi de finances et apprécie la cohérence d'une part des projets de lois de programmation avec l'objectif de moyen terme retenu et les engagements européens de la France, et d'autre part de celle des textes financiers annuels avec la programmation pluriannuelle. En aval, c'est-à-dire une fois l'exécution annuelle passée, il identifie si nécessaire un écart important par rapport à la trajectoire prévue par la LPPF et déclenche le mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la loi organique de 2012.

La création du Haut Conseil a constitué une étape importante dans la consolidation de la gouvernance des finances publiques, permettant à la fois d'améliorer la qualité des prévisions macroéconomiques et la transparence de la trajectoire française des finances publiques. L'OCDE avait ainsi relevé que « *sa création avait déjà eu des impacts visibles sur la crédibilité des prévisions macroéconomiques* »¹⁵⁷. Ce constat est partagé par le conseil d'analyse économique¹⁵⁸, qui a souligné en 2018 que l'évolution des écarts de prévision économique « *suggère que [la] simple mise en place [du HCFP] a réduit la pression exercée par le Gouvernement pour « orienter » les prévisions du Trésor* ».

Le Haut Conseil participe également à la transparence du débat sur les finances publiques. La double orientation française et européenne de son mandat permet à la fois d'explicitier les enjeux tenant à la cohérence de la trajectoire de finances publiques au regard des engagements européens de la France, mais aussi à la déclinaison annuelle de cette trajectoire.

La proximité institutionnelle entre la Cour des comptes et le HCFP constitue un modèle efficace pour la gouvernance des finances publiques. Elle permet en effet d'assurer la continuité des travaux entre l'analyse *ex ante* de la trajectoire de finances publiques, son suivi en cours d'exécution et son analyse *ex post*, ces trois étapes formant un *continuum* d'analyses permettant la surveillance des finances publiques. Ce modèle est par ailleurs économe en moyens publics, car il évite des doublons grâce à d'importantes synergies logistiques et administratives permises par la proximité institutionnelle.

¹⁵⁷ Moretti, D. et D. Kraan (2018), « *Budgeting in France* », *OECD Journal on Budgeting*, Volume 18 Issue 2.

¹⁵⁸ Voir notamment la note du conseil d'analyse économique, n° 47, septembre 2018, *Réformer les règles budgétaires européennes : simplification, stabilisation et soutenabilité*, Zsolt Darvaa, Philippe Martin et Xavier Ragot.

Néanmoins, au regard des comparaisons internationales et des enjeux s’attachant à la soutenabilité des finances publiques, le mandat du HCFP demeure excessivement étroit. La surveillance de la trajectoire de finances publiques pourrait être renforcée en élargissant son mandat dans trois directions complémentaires.

En dépit de son appellation, le Haut Conseil des *finances publiques* n’est pas compétent pour apprécier le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses publiques pourtant essentiel pour juger le réalisme des prévisions de finances publiques.

La Cour formule à cet égard deux propositions complémentaires :

- **élargir le mandat du Haut Conseil à l’appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses des textes financiers présentés par le Gouvernement ;**
- **étendre la compétence du Haut Conseil à l’examen du réalisme des évaluations des principales mesures nouvelles en dépenses ou en recettes.**

Le « mécanisme de correction » constitue actuellement le dispositif clef de la surveillance de la trajectoire de finances publiques. Déclenché par le Haut Conseil en cas d’écart important¹⁵⁹ entre le solde structurel constaté et la trajectoire prévue, ce mécanisme intervient trop tardivement. En pratique, depuis 2013, ce mécanisme n’a permis ni de prévenir ni de corriger les écarts répétés à la trajectoire qui ont été constatés.

Pour assurer le respect des orientations pluriannuelles de solde structurel, le Haut Conseil examinerait tout au long de l’exécution de la trajectoire les risques de déviation et déclencherait un mécanisme de pré-alerte en cas de dépassement d’un seuil déterminé. Le cas échéant, le Gouvernement justifierait l’écart et présenterait les mesures de correction envisagées.

Les estimations de la production potentielle constituent un élément clef de la construction des stratégies de finances publiques de moyen et long termes. Pourtant, le mandat confié par la loi organique de 2012 au Haut Conseil ne permet pas un examen satisfaisant de l’hypothèse de croissance potentielle. À titre d’illustration, le HCFP a dû continuer de s’appuyer en 2020 sur l’évaluation devenue obsolète de la LPFP 2018-2022 pour rendre ses avis sur la trajectoire de finances publiques.

¹⁵⁹ L’écart est considéré important lorsqu’il s’élève à au moins 0,5 point de PIB de solde structurel sur un an ou à au moins 0,25 point en moyenne sur deux ans.

Dès lors, la Cour recommande d'étendre à l'ensemble des textes financiers l'appréciation par le Haut Conseil des estimations de PIB potentiel, y compris à l'horizon de la LPFP en vigueur. Le cas échéant, il pourrait demander au Gouvernement de réviser l'hypothèse de PIB potentiel afin de pouvoir apprécier la mise en œuvre de la stratégie de finances publiques.

Enfin, pour inscrire les lois de programmation dans une perspective de long terme, la Cour recommande qu'un éclairage soit réalisé par le Haut Conseil des finances publiques sur la soutenabilité de la dette publique et des engagements hors bilan, ainsi que sur la cohérence entre la programmation pluriannuelle présentée dans le projet de loi de programmation des finances publiques et la trajectoire de long terme de la dette publique.

2 - Mieux faire partager les enjeux de soutenabilité par un débat large et ouvert

Le renforcement de la gouvernance pluriannuelle apparaît nécessaire pour parvenir à la bonne exécution de la trajectoire de finances publiques. Il devrait être accompagné d'évolutions à même de replacer les orientations dans une perspective de long terme en cohérence avec les défis auxquels nous sommes confrontés (vieillesse, transition écologique, développement de l'économie de la connaissance, etc.). Dans cette perspective, une participation accrue de toutes les parties prenantes paraît également essentielle.

Le cadre pluriannuel actuel repose sur un horizon de moyen terme de trois à cinq ans. Pourtant, la soutenabilité de la trajectoire des finances publiques s'évalue sur un horizon plus long. Il appelle également une connaissance plus approfondie de la dette publique et de sa trajectoire.

La Cour invite donc à compléter les informations disponibles sur la soutenabilité de la dette des administrations publiques¹⁶⁰. Le Gouvernement exposerait régulièrement les perspectives et la stratégie en matière de soutenabilité de la dette publique. Le rapport du Gouvernement

¹⁶⁰ Cour des comptes, *La dette des entités publiques : périmètre et risques*, communication à la commission des finances du Sénat, janvier 2019.

pourrait être présenté au début de l'été à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques et donnerait lieu, comme l'a aussi recommandé la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF de l'Assemblée nationale¹⁶¹, à un débat parlementaire annuel, nourri par l'éclairage du Haut Conseil des finances publiques (voir *supra*).

Ce débat parlementaire annuel sur la soutenabilité financière gagnerait à s'inscrire dans le contexte plus large des objectifs de long terme des politiques publiques, notamment environnementaux. Pour assurer la cohérence de l'ensemble de l'action publique, il serait utilement éclairé par le rapport annuel prévu sur les nouveaux indicateurs de richesse et le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État. Dans cette perspective, **la Cour recommande de porter au niveau organique les dispositions législatives actuelles prévues pour s'assurer de leur mise en œuvre**¹⁶².

Il importe également d'instaurer une plus grande coordination entre les acteurs des finances publiques et plus largement au sein de l'ensemble de la société.

Un grand débat citoyen pourrait être organisé pour associer l'ensemble de la société civile aux questions de soutenabilité de la dette publique et aux choix qu'elle suppose. Il viserait notamment à faire de la pédagogie sur ces questions complexes en explicitant les enjeux, les leviers d'action et en rappelant les ordres de grandeur utiles. Il pourrait être organisé en amont des lois de programmation pluriannuelle sur la base des documents produits pour éclairer les débats de long terme. Ce débat pourrait notamment prendre la forme d'États généraux auxquels participeraient les partenaires sociaux et les représentants des parties prenantes des administrations publiques (usagers, bénéficiaires de prestations, etc.). Il en serait fait une synthèse afin d'en rendre compte et éclairer les choix qui seraient faits par la suite.

¹⁶¹ Rapport du 11 septembre 2019 de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF, par M. Éric Woerth et M. Laurent Saint-Martin.

¹⁶² Loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques. Les rapports pour 2017 et 2018 ont été publiés très en retard par rapport au calendrier prévu par la loi (février de l'année suivante). Ils n'ont pas fait l'objet de débats parlementaires.

Enfin, la complexité croissante des relations financières entre administrations publiques a en effet fait apparaître, au milieu des années 2000, la nécessité d'une coordination financière d'ensemble. Si des instances de gouvernance rassemblant les différentes catégories d'administrations publiques ont déjà vu le jour, comme la conférence nationale des finances publiques créée en 2006, leur impact a été jusqu'à présent très limité et en-deçà de ce que l'on peut en attendre à la lumière des comparaisons européennes (conseil de stabilité en Allemagne, conseil de politique budgétaire et financière en Espagne).

Dès lors, la Cour recommande d'établir par la loi organique une instance de concertation pérenne qui réunirait l'État, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale et les partenaires sociaux. Elle se tiendrait en particulier en amont du dépôt des projets de LPFP pour déterminer le cadre global des finances publiques et partager les objectifs et sous-objectifs de dépenses. Elle se réunirait aussi au début du processus budgétaire annuel, afin de discuter de la mise en œuvre de la trajectoire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au cours de la crise sanitaire, les finances publiques françaises ont joué un rôle essentiel d'amortisseur des conséquences économiques et sociales de la chute de la production nationale.

À court terme, il est souhaitable de continuer à soutenir l'activité tant que le PIB n'a pas retrouvé son niveau d'avant crise et que les perspectives sanitaires ne sont pas significativement éclaircies. La sortie des dispositifs de crise doit donc être progressive et ciblée sur les secteurs et les entreprises qui continuent à être affectés par la crise. Il sera nécessaire également de traiter rapidement et efficacement les entreprises en difficulté et enfin d'aider au renforcement des fonds propres pour compenser la forte augmentation de l'endettement des entreprises suite à la crise. De même, les années 2021 et 2022 doivent être mises à profit pour appliquer pleinement les mesures du plan France Relance et l'ajuster si nécessaire.

À moyen terme, il convient de mettre en place une stratégie de croissance ambitieuse pour permettre un rebond vigoureux de l'activité et rehausser le potentiel de notre économie. Cette stratégie devrait passer par le renforcement des investissements dans la connaissance et l'innovation, l'accélération de la transition numérique, la réussite de la transition écologique et le renforcement de la capacité de résilience.

Le seul rebond de l'activité économique ne permettra cependant pas d'infléchir la trajectoire de hausse de l'endettement public. Celle-ci comportant des risques pour notre souveraineté et la continuité de l'action publique, il convient de mettre en place une stratégie de finances publiques adaptée.

Sous l'hypothèse d'une fin de la crise sanitaire d'ici fin 2021 et d'un rebond de l'activité jusqu'à son niveau d'avant crise l'an prochain, cette consolidation progressive pourrait débuter en 2023. Une consolidation portant principalement sur la dépense publique devrait être privilégiée, les comparaisons internationales montrant que les efforts en dépenses sont généralement plus efficaces pour réduire l'endettement public.

Pour ne pas trop retarder l'ajustement, et ne pas accroître encore les divergences entre pays de la zone euro et notamment entre la France et l'Allemagne, la Cour estime que le rythme de progression des dépenses devrait être fixé à un niveau permettant une réduction du déficit public suffisante à l'horizon de 2027 pour assurer une décrue durable de l'endettement public.

Au regard des enjeux qui s'attachent à la mise en œuvre et au succès sur le temps long de cette stratégie, la Cour, dans la continuité de son rapport consacré à la gouvernance financière des administrations publiques de novembre 2020, recommande de renforcer la portée de la programmation pluriannuelle et de mieux faire partager les enjeux de soutenabilité.

L'évolution du cadre juridique national s'inscrirait, le cas échéant, dans un contexte d'évolution des règles de coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne.

Au terme de ces analyses, la Cour formule les orientations et recommandations suivantes :

S'agissant du renforcement de la croissance potentielle :

- 1. accorder la priorité aux dépenses publiques et aux incitations fiscales susceptibles de contribuer à soutenir la croissance potentielle, en particulier dans l'innovation, la recherche, l'industrie et le développement des compétences ;*
- 2. accélérer la transition écologique en soutenant les investissements verts prioritaires et en accompagnant, notamment par des dispositifs fiscaux adaptés, l'évolution des comportements des ménages et des entreprises ;*
- 3. soutenir la transformation numérique des entreprises et accélérer l'adaptation des services publics ;*
- 4. renforcer les capacités de résilience en recensant mieux les risques de toute nature, en les hiérarchisant et en se préparant plus efficacement à la gestion de crise ;*
- 5. maintenir les dispositifs d'urgence (fonds de solidarité et activité partielle) pour les seuls secteurs demeurant affectés par la crise, en réduisant le montant des aides accordées ;*
- 6. accélérer la transposition en cours de la directive européenne du 28 mars 2019 sur la restructuration et l'insolvabilité en encourageant les procédures préventives et confidentielles ;*
- 7. créer de nouveaux instruments financiers d'un accès simple pour les particuliers, susceptibles de drainer l'épargne des ménages accumulée pendant la crise pour renforcer les fonds propres des entreprises.*

S'agissant de la stratégie pour assurer la soutenabilité des finances publiques dans le cadre de règles de gouvernance renouvelées :

8. *dès que l'activité sera revenue au moins au niveau d'avant-crise, engager une consolidation des finances publiques, en privilégiant des mesures portant sur la dépense publique ;*
 9. *fixer dans une loi de programmation des finances publiques votée à l'automne 2022 et couvrant la durée de la législature, une trajectoire de solde public permettant d'assurer la réduction du poids de la dette dans le PIB au plus tard à compter de 2027 ;*
 10. *agir pour permettre l'adaptation du cadre européen des finances publiques au nouveau contexte issu de la crise avant la levée de la « clause dérogatoire générale » ;*
 11. *définir en loi de programmation des finances publiques, pour chaque année et en milliards d'euros courants, une enveloppe pluriannuelle de dépenses des administrations publiques, déclinée en sous-objectifs et assortie d'une provision de programmation, et une enveloppe pluriannuelle de mesures nouvelles en recettes (modification de la LOPGFP, recommandation réitérée) ;*
 12. *conforter la surveillance de la sincérité des lois financières et de la trajectoire pluriannuelle en élargissant le mandat du Haut Conseil des finances publiques à l'appréciation du réalisme des prévisions de recettes et de dépenses, du chiffrage de certaines mesures nouvelles et à l'identification des risques d'écart à la trajectoire (modification de la LOPGFP, recommandation réitérée) ;*
 13. *transformer la loi de financement de la sécurité sociale en une loi de la protection sociale obligatoire élargie aux régimes de retraite complémentaire obligatoires et à l'assurance chômage (modification de la LOLFSS, recommandation réitérée) ;*
 14. *sur la base d'un rapport du Gouvernement et d'une analyse du Haut Conseil des finances publiques, instituer un débat annuel sur la dette publique et sa soutenabilité permettant d'ancrer le cadre financier pluriannuel dans une vision de long terme (modification de la LOPGFP, recommandation modifiée) ;*
 15. *organiser un débat national associant toutes les parties prenantes sur les enjeux de soutenabilité en amont du vote des lois de programmation des finances publiques (recommandation nouvelle) ;*
 16. *créer une instance pérenne de concertation, constituée de représentants de l'État, des collectivités territoriales des administrations de sécurité sociale et des partenaires sociaux, associant toutes les administrations publiques à la maîtrise des finances publiques (modification de la LOPGFP, recommandation modifiée).*
-

Chapitre III

Renforcer l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques

Viser un retour à l'équilibre structurel des finances publiques, indissociable de l'objectif d'atteindre une croissance plus forte, plus inclusive et plus durable, n'est possible qu'à la condition de s'atteler à la maîtrise des postes de dépense qui à la fois sont plus élevés que dans d'autres pays comparables et progressent plus rapidement, sans produire des résultats plus satisfaisants (I). Il en va de la crédibilité de la France, notamment vis-à-vis de ses partenaires européens et des marchés financiers.

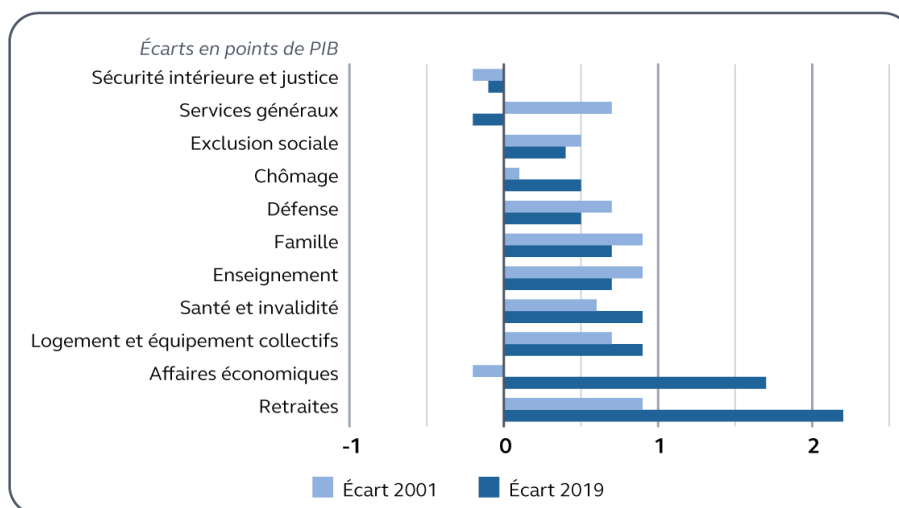
Une maîtrise durable de la progression des principales dépenses budgétaires, fiscales ou sociales, tout en les rendant plus équitables, plus efficaces et plus efficaces, suppose d'en avoir analysé les causes structurelles et d'agir en priorité sur elles (II). Parallèlement, il apparaît indispensable de tout mettre en œuvre pour renforcer l'efficience de l'ensemble des administrations publiques (III).

I - Engager des revues de la dépense publique

Le niveau de dépenses publiques en France, à 55,6 % du PIB en 2019, est l'un des plus élevés au monde. En 2019, il était de 8,6 points de PIB supérieur à la moyenne de la zone euro. Si cet écart traduit en partie des choix de société et des préférences collectives différentes, il n'en demeure pas moins que les dépenses publiques françaises ont progressé

beaucoup plus rapidement que dans d'autres pays (écart avec la moyenne de la zone euro creusé de 3,8 points depuis 2001), sans que cette évolution ait résulté d'un accroissement à due concurrence de la qualité des services publics dans notre pays. Ainsi, l'existence d'un « panier de services publics » supposé plus fourni en France qu'ailleurs ne suffit pas à expliquer que notre pays présente un niveau de dépenses publiques rapporté au PIB aussi éloigné de la moyenne de la zone euro, ni que son évolution diverge sensiblement et ce sans que ce niveau de dépenses publiques apporte une équité et une efficacité supérieures.

Graphique n° 10 : comparaison du niveau de la dépense publique entre la France et la moyenne de la zone euro



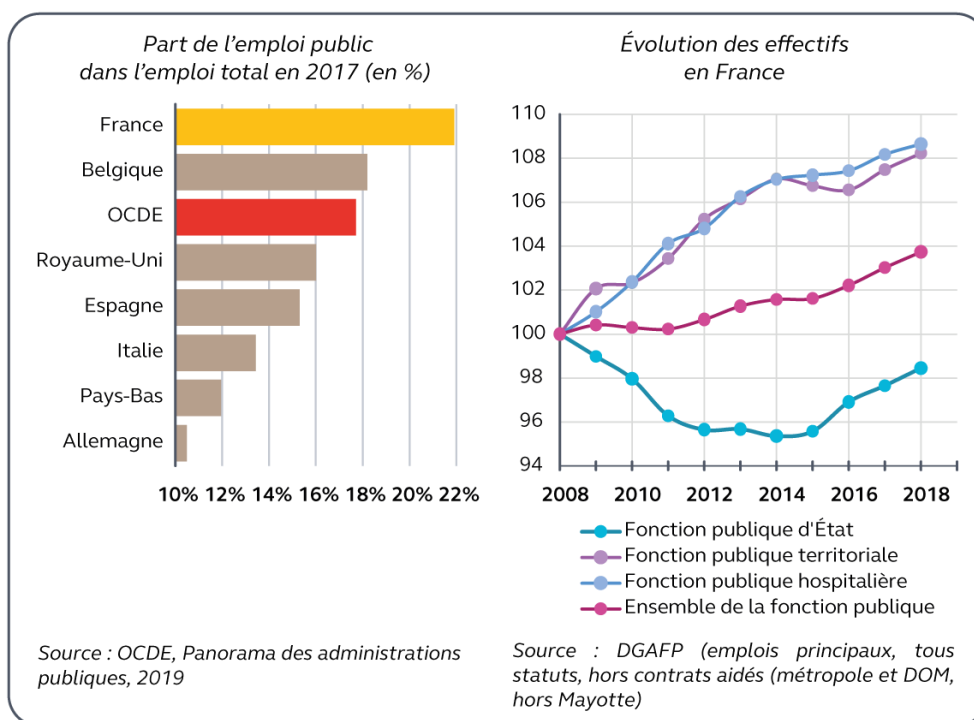
Source Eurostat/Cour des comptes

Plusieurs composantes de la dépense publique se démarquent ainsi particulièrement de la moyenne de la zone euro. Outre le domaine de la défense, des dépenses d'administration générale et des aides à l'économie, sur lesquels la Cour reviendra dans le cadre d'autres rapports, c'est le système de redistribution qui apparaît le plus concerné. C'est le cas notamment en ce qui concerne les retraites (écart de 2,2 points de PIB, creusé depuis 2001 de 1,3 point), la santé (écart de 0,9, creusé de 0,3), le logement (0,9 et 0,2), l'emploi (0,5 et 0,4) et l'exclusion sociale (0,4 quasi-

stable)¹⁶³. Afin que cet écart croissant ne conduise pas à remettre en cause sans prise de conscience collective ni débat, le modèle social de la France, dont l'équilibre n'est plus assuré dans les mêmes conditions qu'il y a une vingtaine d'années, il paraît essentiel de s'atteler à renforcer l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques concernées.

L'examen du niveau et de l'évolution de l'emploi public en France met en lumière en outre que la France se situe très au-dessus de la moyenne de l'OCDE et que les plus fortes hausses d'effectifs depuis dix ans concernent les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Graphique n° 11 : comparaisons en matière d'emploi public



¹⁶³ Ainsi que des « affaires économiques » (écart de 1,7 point), mais d'une part cet écart devrait se réduire d'environ un point avec la disparition du CICE et d'autre part ce poste est très hétérogène (il recouvre notamment les dépenses liées aux transports, des subventions aux entreprises et diverses aides aux ménages).

L'écart élevé et croissant de niveau de dépenses publiques entre la France et ses voisins ne se traduit pas systématiquement par de meilleures performances économiques ou de bien-être. Même si la France se distingue favorablement pour certains indicateurs (par exemple en matière de baisse des inégalités par la réduction des écarts de revenus après transferts), sa situation en termes d'emploi, de qualifications et d'éducation, de compétitivité, de mobilité sociale, apparaît médiocre au sein de la zone euro¹⁶⁴, ce qui traduit une dépense publique en moyenne de moindre qualité qu'ailleurs. Cette situation implique par ailleurs un niveau de prélèvements obligatoires élevé, qui pèse sur la compétitivité des entreprises et sur les revenus des ménages.

Une revue des dépenses publiques paraît nécessaire, pour d'une part, maîtriser le niveau et l'évolution des principales politiques pour lesquelles la situation de la France s'écarte sensiblement de celle de pays comparables et, d'autre part, identifier les leviers d'une meilleure équité et efficacité de ces dépenses et d'une plus grande efficacité de l'ensemble des administrations publiques.

II - Des réformes clés pour infléchir le rythme et améliorer la qualité de la dépense publique

Même si certains secteurs de la dépense publique, comme l'éducation ou la défense, appelleraient également une attention soutenue, l'infléchissement du niveau et de la dynamique de la dépense suppose d'agir sur les postes les plus significatifs, notamment dans le domaine social. Il est prioritaire d'identifier et de traiter les causes structurelles d'évolution des dépenses publiques liées aux retraites (A), à l'assurance maladie (B), à la politique de l'emploi (C), aux minima sociaux (D) et au logement (E) à la fois pour garantir la soutenabilité des finances publiques françaises, pour renforcer le potentiel de croissance de l'économie et pour les rendre plus équitables et efficaces.

Dans ce même secteur social, et en lien notamment avec les questions des retraites, de l'assurance maladie et des minima sociaux, la question des dépenses publiques liées à l'autonomie des personnes âgées et handicapées mérite également une attention particulière.

¹⁶⁴ Cf. notamment OCDE, enquêtes PIAAC, PISA, étude économique France (2019).

Relever le défi de l'autonomie des personnes âgées et handicapées

Selon les prévisions du ministère des solidarités et de la santé, le nombre de personnes âgées en perte d'autonomie (au sens des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie) passerait de 1,3 million en 2018 à 1,6 million en 2030, puis 2,2 millions en 2050, soit une hausse de plus 20 000 personnes par an jusqu'en 2030 puis de près de 40 000 personnes par an entre 2030 et 2040.

L'augmentation de la population des personnes âgées dépendantes représente un enjeu de société, mais aussi financier majeur pour les décennies à venir, alors qu'il est déjà significatif (près de 22 Md€ de dépenses publiques sont consacrées à la dépendance en 2019). Les pouvoirs publics en ont reconnu l'importance en créant par la loi du 7 août 2020 une cinquième branche de la sécurité sociale, consacrée à l'autonomie des personnes âgées et handicapées. Les rémunérations des personnels de la filière médico-sociale en par ailleurs été revalorisées dans le cadre des accords du Ségur de la santé.

Pour ces raisons, démographiques et financières, la prévention de la perte d'autonomie doit faire l'objet d'efforts particuliers. Il apparaît notamment essentiel de former les professionnels intervenant auprès des personnes âgées à ces enjeux de prévention, en vue d'une prise en charge fonctionnelle et globale précoce des personnes, et de donner à la caisse nationale de solidarité à l'autonomie (CNSA) les prérogatives administratives nécessaires au pilotage d'une telle politique de prévention.

Même en incitant, comme il est souhaitable, au maintien à domicile des personnes très âgées le plus longtemps possible, une augmentation des besoins de financement liés à la dépendance est prévisible. Elle pourra nécessiter de privilégier, dans l'ensemble des dépenses publiques qui bénéficient aujourd'hui aux personnes retraitées, celles qui sont destinées aux personnes dont l'âge très élevé engendre des besoins particuliers de prise en charge sanitaire et sociale.

A - Continuer à adapter les régimes de retraite

En 2019, les régimes de sécurité sociale ont versé 237 Md€ de prestations de retraite, auxquelles s'ajoutent 93 Md€ de retraites complémentaires, soit un peu plus de 14 % du PIB au total.

Comme les autres pays européens, la France connaît une transition démographique de grande ampleur. Ainsi, entre 1994 et 2019, la part des personnes âgées de 60 et plus est passée de 20 % à 26,6 % de la population, celle des 65 ans et plus de 15 % à 20,5 % et celle des 75 ans et plus de 6 % à 9,5 %. L'espérance de vie à 65 ans est passée, en moyenne, de 16,2 à 19,6 ans pour les hommes et de 20,7 ans à 23,5 ans pour les femmes.

Ces évolutions interviennent dans un contexte où la croissance économique, qui permet de financer l'augmentation des dépenses de retraite, est plus lente qu'au cours des décennies précédentes.

1 - La perspective d'un déficit massif du système de retraite, malgré d'importantes réformes

Contrairement à une idée reçue, la France a beaucoup réformé son système de retraite. Depuis 1993, plusieurs réformes successives en ont en effet modifié les paramètres.

Des changements profonds ont été apportés aux règles d'attribution et de calcul des retraites versées par les régimes de base de sécurité sociale : au régime général des salariés, indexation sur les prix (et non plus sur les salaires) des salaires reportés aux comptes de carrière et des retraites versées elles-mêmes, salaire de référence calculé sur les 25 meilleures années et non plus sur les 10 meilleures années et allongement de la durée d'assurance de 37 ans et demi à 40 ans pour avoir une retraite à taux plein (1993) ; alignement de la durée d'assurance du secteur public sur celle du secteur privé et allongement la durée d'assurance à 41 ans pour tous (2003) ; recul progressif de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans et de l'âge d'annulation de la décote en cas de non-respect de la durée d'assurance de 65 à 67 ans (2010) ; allongement progressif de la durée d'assurance à 43 ans (2014).

Au total, l'âge d'ouverture des droits et l'âge d'annulation de la décote sont passés, respectivement, de 60 ans à 62 ans et de 65 ans à 67 ans pour les personnes nées en 1950 et celles nées en 1955. La durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein a été portée de 37 ans et demi pour les personnes nées avant 1934 à 43 ans pour celles nées à partir de 1973.

Parallèlement les partenaires sociaux ont réformé à plusieurs reprises les retraites complémentaires des salariés. Le calcul des droits en fonction d'un nombre de points acquis au cours de la carrière professionnelle leur a permis de répartir plus nettement l'effort d'ajustement entre les actifs et les pensionnés, en modifiant la valeur du point.

Prises ensemble, les réformes des retraites de base et complémentaires ont entraîné une forte réduction des dépenses par rapport à leur évolution tendancielle. En 2030, les retraites représenteraient un peu moins de 14 % du PIB, soit un niveau comparable à celui d'avant crise, contre 20 % si les réformes n'étaient pas intervenues.

Une partie des effets de ces réformes, y compris ceux de la première réforme de 1993, reste à constater. Mais, année après année, ils se réduisent.

Le système de retraite est appelé à rester durablement en déficit. En 2025, selon l'estimation du Conseil d'orientation des retraites (juin 2021), celui-ci serait compris entre -0,1 % (avec un effort constant en part de PIB de l'État employeur au titre des pensions civiles et militaires et des gains de productivité du travail de 1,8 % en moyenne) et 0,4% du PIB (avec un taux de cotisation constant de l'État employeur et des gains de productivité de 1 %).

2 - De nouvelles adaptations possibles pour maîtriser l'évolution des dépenses

Le nombre d'actifs rapporté à celui des retraités connaît une réduction continue : s'agissant du régime général des salariés du secteur privé, il est ainsi passé de 4,5 en 1965 à 1,8 en 1992, puis à 1,4 en 2019. Cette dernière baisse, de près d'un quart, traduit l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom nées à partir de 1945. Compte tenu de la démographie encore plus défavorable de la plupart des autres régimes de retraite (fonctionnaires de l'État, régimes agricoles, régimes spéciaux), ce ratio n'est plus que de 1,1 en moyenne pour l'ensemble des régimes de retraite. Cela signifie qu'en moyenne, chaque actif finance la pension d'un retraité.

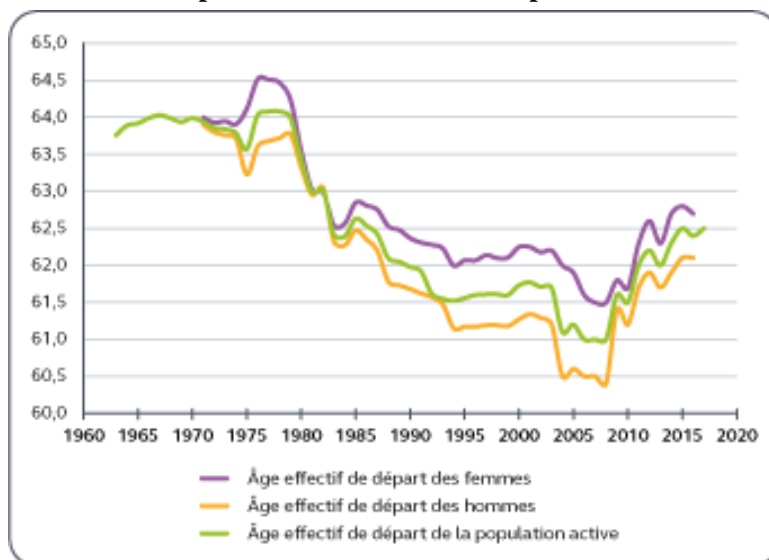
Le Gouvernement a engagé en 2018 une profonde réforme du système de retraite visant à unifier les différents régimes de retraite au sein d'un régime universel par points, dont un projet a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale en mars 2020. La crise sanitaire a interrompu la discussion parlementaire et il appartiendra au Gouvernement d'apprécier s'il entend poursuivre, et selon quelles modalités, cette réforme ambitieuse. De nouvelles adaptations des règles de départ ou de calcul des retraites pourraient par ailleurs permettre de maîtriser l'évolution des dépenses, qu'il s'agisse de l'âge d'ouverture des droits à retraite, des conditions d'âge et de durée d'assurance pour une retraite à taux plein, des mécanismes de décote et de surcote, des règles de calcul de la pension ou de l'indexation des pensions versées.

Le choix des mesures à mettre en œuvre pourrait s'appuyer sur deux constats essentiels, que le COR a également relevés.

D'une part, le niveau de vie moyen des ménages de plus de 65 ans dépasse celui de l'ensemble de la population (de 2,9 % en 2018). Cet écart atteint 9,1 % si l'on prend en compte le fait que les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement. Cette situation, qui est à mettre à l'actif des régimes de retraite, constitue une particularité française. Elle soulève la question de l'équilibre intergénérationnel, notamment dans le contexte de montée de l'endettement public que nous connaissons.

D'autre part, l'allongement de la durée de la vie entraîne un allongement de la durée de versement des pensions. Si l'âge effectif de départ à la retraite s'est accru de deux ans à la suite de la réforme de 2010, il reste très inférieur à celui de nos partenaires européens, ce qui conduit à des durées de versement pouvant atteindre en moyenne près de 27 ans pour les femmes et 23 ans pour les hommes, contre 22 ans et 19 ans en Allemagne ou 21 ans et 18 ans en Suède.

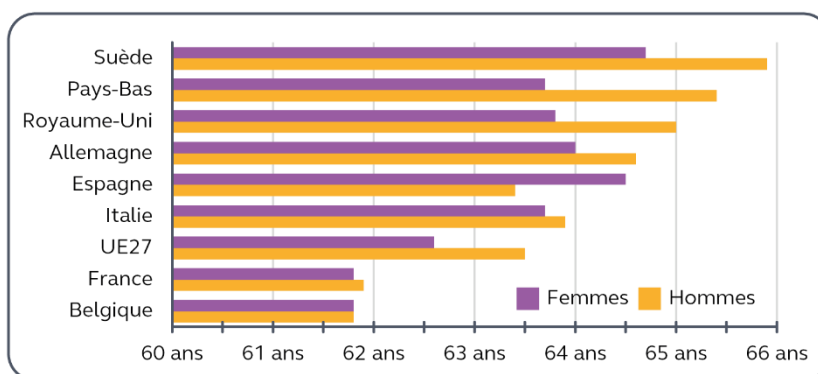
Graphique n° 12 : évolution de l'âge effectif de départ à la retraite pour les salariés du secteur privé



Source : CNAV

L'âge moyen de sortie du marché du travail, par liquidation des droits à retraite ou perception d'un autre revenu de remplacement dans l'attente de cette liquidation, reste plus faible en France que ce qu'il est chez la plupart de nos partenaires.

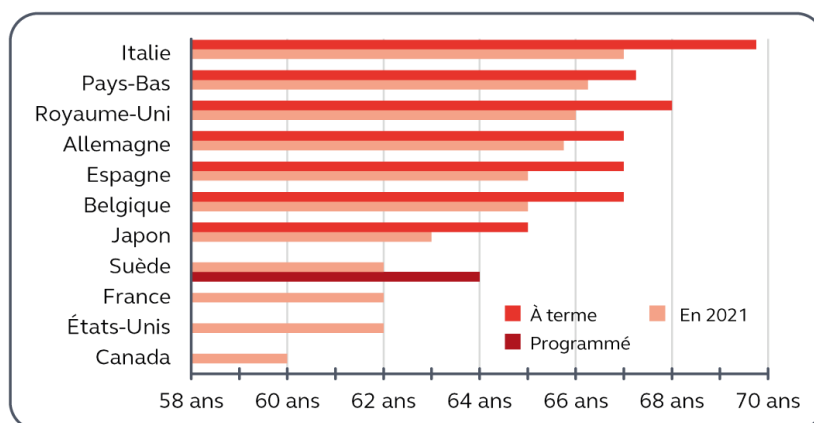
Graphique n° 13 : âge moyen de sortie du marché du travail en 2017



Source : Commission européenne, *The Ageing Report – Cross country tables*, mai 2018

Le fait que le déséquilibre financier des retraites résulte largement de causes démographiques pose le débat du relèvement de l'âge d'ouverture des droits à retraite – ou des conditions de la retraite à taux plein –, relèvement qui aurait par ailleurs un effet favorable sur l'activité économique grâce à l'augmentation de la population active qui est progressivement mobilisée par les entreprises et permet à terme une hausse du taux d'activité¹⁶⁵ (voir encadré). La plupart de nos partenaires se sont engagés dans cette voie.

Graphique n° 14 : âge d'ouverture des droits à retraite au 1^{er} janvier 2021 et à terme



Source : Conseil d'orientation des retraites

¹⁶⁵ Voir par exemple Conseil d'orientation des retraites, *Financement des retraites et bouclage macroéconomique*, octobre 2019.

Une croissance du PIB par habitant plus faible qu'en Allemagne et que la moyenne des pays de la zone euro : l'impact d'une plus faible augmentation de la participation au marché du travail

Les performances de la France en termes de croissance du PIB par habitant ont été décevantes depuis 20 ans. Elle s'est en effet élevée en moyenne à 0,9 % par an en France entre 2000 et 2019, soit un tiers de moins qu'en Allemagne (1,2 %) et 10 % de moins que la moyenne de la zone euro. Si la croissance de la productivité horaire en France est en moyenne identique à celle de l'Allemagne et légèrement supérieure à celle la moyenne de la zone euro, la France a pris du retard pour le volume d'heures travaillées.

Tableau n° 4 : décomposition de la croissance par habitant entre 2000 et 2019

	France	Allemagne	Zone euro
Pib par habitant	0,9 %	1,2 %	1,0 %
Productivité horaire	1,0 %	1,0 %	0,9 %
Volume d'heures travaillées en moyenne par habitant	-0,1 %	0,2 %	0,1 %

Source : Cour des comptes avec les données de la base AMECO, taux de croissance moyen sur la période 2000 – 2019 ; périmètre de la zone euro en vigueur en 2000.

Le moindre dynamisme des heures travaillées par habitant en France s'apprécie tout au long de la vie. Si la durée annuelle moyenne du travail a plutôt moins baissé en France qu'en moyenne en zone euro et le risque de chômage évolué de manière comparable, l'évolution de la participation à la vie active des personnes de 15 à 64 ans a été nettement moins favorable. Le taux de participation à la vie active a augmenté de 3 points (de 69 % à 72 %) entre 2000 et 2019 en France contre +6 points en zone euro et +8 points en Allemagne. La participation des 55 - 64 ans a moins progressé en France (+25 points) qu'en Allemagne (+32 points), notamment en raison d'un âge de départ effectif du marché du travail qui a davantage progressé en Allemagne, où les réformes ont conduit à repousser davantage l'âge effectif de départ à la retraite. Similairement, le taux de participation des 25 – 54 ans a été moins dynamique en France (+2 points) qu'en Allemagne (+3 points) et en zone euro (+4 points).

3 - Des effets sur la situation des actifs et des retraités à anticiper

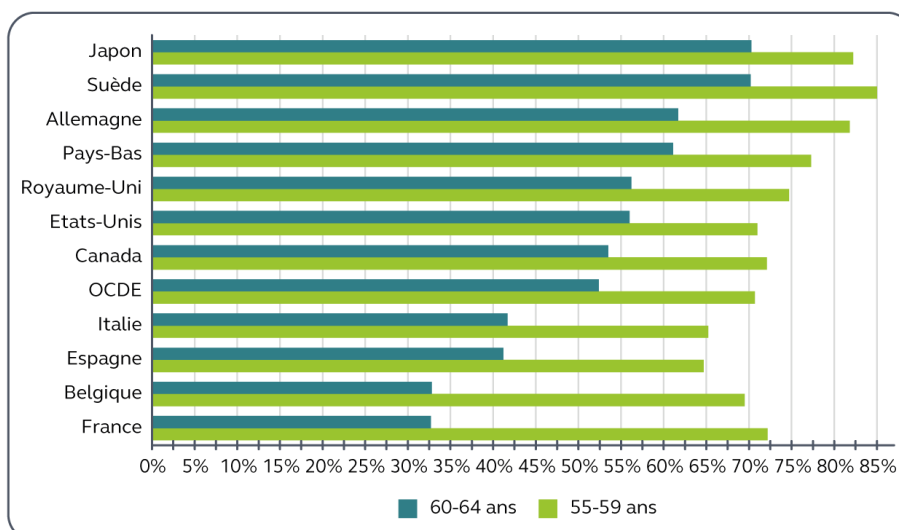
Les adaptations envisageables du système de retraite emportent des effets distincts sur les actifs et les retraités actuels et futurs, en fonction de leur situation professionnelle, du profil de leur carrière et de leur patrimoine. Une analyse précise de leurs impacts est nécessaire afin de préserver la situation des personnes vulnérables sur le plan économique ou social.

Ainsi, une adaptation des règles de calcul ou d'indexation des retraites devrait tenir compte des fortes disparités de situation qui traversent la population des retraités, au-delà du constat d'une situation financière en moyenne plus favorable que celle des actifs.

De même, un relèvement de l'âge de la retraite devrait s'accompagner d'actions impliquant les partenaires sociaux et les entreprises elles-mêmes, visant à favoriser le maintien dans l'emploi de salariés qui seraient partis plus tôt en retraite à législation inchangée. En effet, en 2018, seuls 63 % des nouveaux retraités et 52 % des nouvelles retraitées avaient une activité professionnelle au moment de leur départ en retraite ; les autres percevaient d'autres revenus de remplacement (allocation chômage, pension d'invalidité ou revenu de remplacement) ou étaient sans revenus connus.

De manière générale, si le taux d'emploi des seniors a progressé entre 2003 et 2019, de 54,4 % à 72,7 % pour les 55-59 ans et de 13,4 % à 32,5 % pour les 60-64 ans, il reste notablement inférieur à celui de la plupart de nos partenaires.

**Graphique n° 15 : taux d'emploi des travailleurs seniors en 2019
(en %)**



Source : OCDE, Labor force statistics

Enfin, pour qu'une modification de l'âge d'ouverture des droits à retraite – ou des conditions d'une retraite à taux plein – ait des effets rapides et significatifs, une attention particulière doit être apportée aux mécanismes de départs anticipés qui accompagnent souvent ces réformes, en évitant les mesures de portée trop générale et en s'attachant davantage à la prise en compte de la pénibilité des emplois, en réexaminant les situations et en les ciblant de manière plus étroite, tant dans le secteur privé que dans la fonction publique (catégories actives).

Une reprise de la réforme du système des retraites ou un ajustement des paramètres d'ouverture des droits ou de calcul de la pension nécessiteraient une expertise renforcée pour en faire partager les enjeux, une concertation approfondie pour en faire comprendre les objectifs et un calendrier de mise en œuvre suffisamment étalé pour en faciliter l'acceptation et permettre les adaptations nécessaires dans les entreprises.

B - Améliorer la qualité des dépenses d'assurance maladie pour en maîtriser l'évolution

La France fait partie des pays européens qui dépensent le plus pour la santé. En 2018, la dépense courante de santé représentait 11,3 % du PIB, soit un peu moins que l'Allemagne (11,5 %), mais plus que tous les autres pays de l'UE (10,2 % en moyenne pour les 15 États membres avant l'élargissement de 2004). La France est aussi l'un des pays où le financement des dépenses de santé est le plus socialisé par l'assurance maladie (78,2 % de la consommation de soins et de biens médicaux en 2019), et où les dépenses restant à la charge directe des ménages sont les plus faibles en moyenne, après intervention de l'assurance maladie et des assurances privées complémentaires (6,9 % en 2019 contre 9,7 % en 2001).

Le vieillissement de la population¹⁶⁶, le progrès des techniques, mais aussi l'organisation et la rémunération des activités de soins favorisent une augmentation rapide des dépenses de l'assurance maladie (215 Md€, soit 9,3 % du PIB en 2019) et le déséquilibre financier de cette dernière.

1 - Rétablir une norme de dépenses juste et efficiente

Depuis 1996, un objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), couvrant la quasi-totalité des prestations versées, est soumis chaque année à l'approbation du Parlement dans le cadre des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

¹⁶⁶ Un document de travail de France Stratégie de 2017 souligne ainsi que « *L'évolution des dépenses de santé dépend de trois types de facteurs : des facteurs économiques (niveau de vie), des facteurs démographiques et sanitaires (vieillessement et état de santé) et enfin des facteurs technologiques et institutionnels (progrès technique, prix des services de santé, organisation et financement du système de soins). Au cours des dernières décennies, certains facteurs de croissance des dépenses de santé ont vu leur importance diminuer avec le temps (l'effet de richesse de la population notamment) alors que d'autres, comme le vieillissement de la population (...) ont vu leur empreinte s'affirmer.* » (Pierre-Yves Cusset, *Les déterminants de long terme des dépenses de santé en France*, juin 2017).

Au cours de ses dix premières années d'existence, l'Ondam a été systématiquement dépassé. À l'inverse, à partir de 2011, il a été systématiquement respecté, alors même que le taux admis d'évolution des dépenses a été réduit. À cette fin, des économies ont été réalisées par rapport à l'évolution spontanée des dépenses et le dépassement en cours d'année du sous-objectif des soins de ville a été compensé par des réductions des financements aux établissements de santé et médico-sociaux¹⁶⁷.

Avant même la crise sanitaire, l'Ondam remplissait cependant moins bien son rôle de régulation des dépenses et son efficacité était contestée. Le respect de l'Ondam s'est accompagné de l'accumulation de déficits par certains hôpitaux. Il est apparu inéquitable car les mécanismes d'ajustement des tarifs en fonction des volumes d'activité qui visent à en assurer le respect portent essentiellement sur les établissements de santé et médico-sociaux ainsi que les médicaments, la plupart des professions libérales de santé en étant exemptées.

Depuis le déclenchement de la crise sanitaire, l'Ondam a cessé d'encadrer les dépenses. Des dépenses exceptionnelles ont été engagées (comme les achats d'équipements de protection individuelle). Au-delà, certaines dépenses ont augmenté de manière considérable, sans contrôle effectif (indemnités journalières pour maladie non liées au Covid). Un plan de revalorisation des rémunérations des personnels des filières hospitalière et médico-sociale (« *Ségur de la santé* ») a été engagé pour un montant prévisionnel de 9,2 Md€ en 2021, somme à laquelle s'ajoute un effort exceptionnel d'investissement sur 8 ans (de 19 Md€).

Passées les conséquences immédiates de la crise sanitaire, le rétablissement d'une norme, assurant une maîtrise de la progression des dépenses, est indispensable afin que l'assurance maladie revienne progressivement à l'équilibre financier et que la part des dépenses d'assurance maladie dans le PIB se stabilise, c'est-à-dire que celles-ci ne progressent pas plus vite que le PIB en valeur.

Pour être acceptés et efficaces, les efforts de maîtrise des dépenses que nécessitera le respect de l'Ondam devront être mieux ciblés et proportionnés aux marges réelles d'efficience de chacun des secteurs.

¹⁶⁷ Cour des comptes, « Les dépenses d'assurance maladie entre 2010 et 2019 : des progrès dans la maîtrise globale des dépenses, des réformes à intensifier », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2020.

2 - Mobiliser les marges d'efficacité de notre système de santé

Les constats portés par la Cour sur l'organisation et la rémunération des activités de soins font apparaître d'importantes marges d'amélioration de la qualité des dépenses financées par l'assurance maladie¹⁶⁸. Leur exploitation permettrait de concilier à la fois le maintien d'un large accès à des soins de qualité pour nos concitoyens, le financement du progrès des techniques et une évolution maîtrisée des dépenses d'assurance maladie.

Le développement des pathologies chroniques lié au vieillissement de la population pèse tout particulièrement sur les dépenses d'assurance maladie, qui prend en charge à 100 %, sans ticket modérateur, les dépenses liées aux affections de longue durée. Il explique la hausse de la part de la consommation de soins et de biens médicaux prise en charge par l'assurance maladie depuis 2011 (+ 2 points). Or, malgré son caractère inflationniste, la rémunération à l'acte ou au séjour demeure le mode de financement prépondérant des soins liés aux pathologies chroniques, les forfaits de rémunération occupant une place très limitée.

Les trois secteurs de l'offre de soins que constituent la médecine de ville, les établissements de santé et les établissements médico-sociaux restent insuffisamment coordonnés, entre eux et en leur sein.

Les hôpitaux ont bénéficié durant les années 2000 d'un soutien financier important pour investir et se moderniser dans le cadre des plans Hôpital 2007 et 2012 (dotés respectivement de 6 et de 2,5 Md€)¹⁶⁹. Mais ces plans n'ont pas produit tous les effets qui en étaient attendus sur l'adaptation de l'offre hospitalière aux enjeux de qualité et de sécurité des soins, et le fonctionnement interne des hôpitaux comme l'ont montré les difficultés rencontrées par certains établissements de santé pendant la crise sanitaire qui a fortement sollicité les hôpitaux.

De même, malgré le progrès qu'a constitué le regroupement des hôpitaux publics au sein de 136 groupements hospitaliers de territoire (GHT), la coordination et l'intégration de ces établissements demeurent réduites, comme l'ont démontré certaines déficiences révélées par la crise sanitaire. Enfin, les pouvoirs publics ont renoncé pour l'essentiel à fixer des planchers de séjours chirurgicaux par établissement de santé public ou privé, qui entraînerait la fermeture de nombreuses structures de petite taille, fermeture pourtant nécessaire au regard des enjeux croissants de qualité, de sécurité et de pertinence des soins.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Ministère des solidarités et de la santé, dossier de presse « Ségur de la santé, relancer les investissements hospitaliers », mars 2021.

L'offre de soins de ville demeure peu organisée. À ce jour, seules 123 communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) ont été constituées, alors que le plan « *Ma santé 2022* » en prévoit à cette échéance un millier pour améliorer l'accès aux soins et la prise en charge des personnes dépendantes qui nécessite une pratique coordonnée.

Enfin, le système de santé souffre d'une définition étroite des formations et des compétences des professionnels de santé paramédicaux qui réduit l'accessibilité des soins de premier recours dans certaines zones géographiques et conduit à privilégier, dans certains cas, l'offre la plus onéreuse. De même, les tarifs des actes ou des matériels médicaux, en prenant insuffisamment en compte les coûts effectifs de production et les gains de productivité réalisés par les acteurs du système de santé, peuvent créer des rentes de situation onéreuses pour l'assurance maladie.

Le retour à une évolution maîtrisée des dépenses d'assurance maladie et à une régulation par un objectif de dépenses comme l'Ondam impose de mobiliser pleinement les marges d'efficience du système de santé.

Des mesures devront également être prises afin de favoriser la continuité des prises en charge entre les différents secteurs de soins, au sein de l'hôpital et entre ce dernier, les professionnels de ville et les établissements médico-sociaux, notamment par l'interopérabilité des systèmes d'information.

En outre, les financements exceptionnels que les pouvoirs publics ont récemment décidé de consacrer à l'investissement dans le domaine de la santé (19 Md€), au premier chef en faveur des hôpitaux décidés par le Gouvernement dans le cadre du Ségur de la santé et du plan de relance, devront s'accompagner d'un examen attentif des projets d'investissement, afin de combler effectivement les lacunes existantes de l'offre de soins et de garantir leur qualité.

3 - Prévenir plus activement les principales pathologies

Les facteurs de risque liés à des habitudes de vie (tabagisme, consommation d'alcool, mauvaise alimentation, sédentarité) suscitent ou aggravent trois pathologies lourdes (cancers, maladies cardiovasculaires, diabète) qui ont un coût considérable, humain comme financier (41 Md€ de dépenses de santé, dont 17 Md€ pour les cancers, 16 Md€ pour les maladies cardiovasculaires et 8 Md€ pour le diabète). Toutefois, le système de santé reste avant tout organisé autour de la médecine curative. Le corps médical peine à aborder la question des habitudes de vie en dehors d'une

demande explicite des patients et à prévenir activement les pathologies, malgré des incitations financières de l'assurance maladie (forfait patientèle du médecin traitant, rémunération sur objectifs de santé publique).

Depuis 2018, les pouvoirs publics ont engagé une politique résolue de réduction de la consommation de tabac, par relèvement de la fiscalité (le prix moyen d'un paquet de cigarettes a augmenté de près de 50 % entre 2017 et 2020). En revanche, la réduction de la consommation d'alcool est peu mise en avant dans les objectifs de santé publique. L'offre de produits de bonne qualité nutritionnelle continue à reposer avant tout sur l'autorégulation de l'industrie agroalimentaire et de la grande distribution.

Un changement d'échelle dans la prévention des principales pathologies évitables apparaît indispensable. Dans cet objectif, des signaux prix beaucoup plus nets devraient être adressés aux entreprises, aux professionnels de santé et aux assurés sociaux eux-mêmes. Ainsi, la fiscalité des boissons alcoolisées et sucrées aurait vocation à être relevée et les produits alimentaires transformés comportant une forte teneur en sucre ajouté faire l'objet d'une taxation spécifique. Les forfaits de rémunération versés aux médecins traitants au titre d'enjeux de santé publique devraient prendre une place accrue dans leur rémunération globale. La prise en charge par l'assurance maladie d'une partie des dépenses curatives pourrait être modulée, dans certaines limites, en fonction du respect d'un parcours de soins par les assurés. Des mesures pourraient être prises pour garantir une meilleure qualité de la composition nutritionnelle des aliments.

4 - Contenir la progression des dépenses d'indemnités journalières

Les arrêts de travail pour maladie ou accident du travail, de trajet ou maladie professionnelle (11,7 Md€ en 2019) font partie des dépenses les plus dynamiques d'assurance maladie (+4,8 % en 2019). Année après année, l'augmentation des dépenses dépasse celle de la masse salariale, qui reflète celle du nombre de salariés et de la rémunération moyenne qui leur est versée. Ce différentiel traduit une augmentation du nombre et de la durée moyenne des arrêts de travail plus rapide que celle de la population en activité. L'allongement de la vie active sous l'effet des réformes des retraites est loin d'en être le seul facteur explicatif : sauf exception, la durée moyenne des arrêts de travail augmente tendanciellement pour toutes les classes d'âge.

Les conditions de travail et les relations internes aux entreprises jouent un rôle important dans la demande d'arrêts de travail par les salariés. La fréquence des arrêts connaît ainsi de fortes disparités : dans les structures privées de santé ou médico-sociale, chaque salarié bénéficie en moyenne de près de 20 jours d'arrêts maladie indemnisés par an, contre 11 à 12 pour l'industrie manufacturière ou le BTP. Dans ces conditions, la mutualisation du financement des indemnités journalières par l'assurance maladie peut susciter une allocation inadéquate des ressources entre les différentes activités économiques et entreprises, faute d'une responsabilisation suffisante des acteurs concernés : employeurs, médecins prescripteurs et salariés.

La Cour a ainsi préconisé, à niveau inchangé d'indemnisation pour les salariés, de réduire la part de l'indemnisation financée par l'assurance maladie et d'augmenter corrélativement celle des employeurs. Elle a, de plus, recommandé à l'assurance maladie d'agir de manière plus contraignante à l'égard des médecins dont la pratique professionnelle se caractérise par un excès de prescription, ce qui serait le cas d'environ un médecin sur sept selon la Cnam¹⁷⁰.

C - Renforcer la qualité des dépenses liées à la politique de l'emploi et mieux les ajuster aux cycles économiques

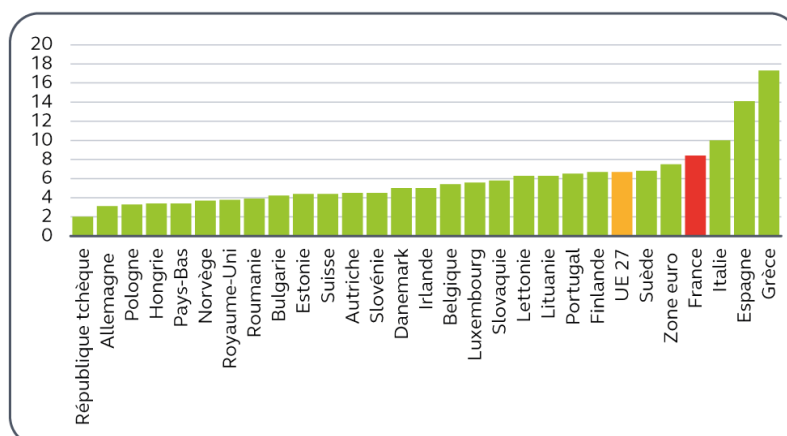
Selon les années, la France consacre entre 2,5 et 3 points de son PIB aux politiques du marché du travail pour indemniser, accompagner et former les chômeurs et favoriser leur accès à l'emploi par la création directe ou le subventionnement d'emplois. C'est la part du PIB la plus élevée en Europe après le Danemark¹⁷¹. Pour autant, la France n'a pas réussi à abaisser son taux de chômage au même niveau, conservant un taux de chômage structurel¹⁷² élevé.

¹⁷⁰ Cour des comptes, « Les indemnités journalières : des dépenses croissantes pour le risque maladie, une nécessaire maîtrise des arrêts de travail », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2019.

¹⁷¹ En 2018, ce taux atteignait 2,7 points de PIB en France, contre 1,4 point en Allemagne et 1,5 point en Italie et en Suède.

¹⁷² Taux de chômage lié à une inadéquation durable entre l'offre et la demande sur le marché du travail, dont la cause est liée à la structure de l'économie et non à la conjoncture économique.

**Graphique n° 16 : taux de chômage en 2019
(en pourcentage de la population active)**



Source : Eurostat

Contrairement aux pays européens comparables, la part des dépenses en faveur du marché du travail dans le PIB a augmenté en France jusqu'en 2016, l'amélioration de la conjoncture économique y étant intervenue plus tardivement.

1 - Tirer les enseignements de la précédente crise : prévenir le chômage de longue durée

Une des caractéristiques du chômage français est qu'il reste structurellement élevé, comparativement à celui de nos voisins, même en période d'amélioration de la conjoncture, avec un chômage des jeunes¹⁷³ et des ouvriers non qualifiés représentant plus du double de celui de la population générale. Le taux de chômage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est, quant à lui, deux fois et demi supérieure à celui observé dans les quartiers voisins. Enfin, si les seniors sont moins souvent au chômage que les plus jeunes, ils y restent beaucoup plus longtemps¹⁷⁴.

¹⁷³ 20,2 % en 2020 pour 8 % en population générale au sens du Bureau international du travail. Ces proportions ont peu varié avec la crise sanitaire (19,5 % contre 8,4 % en 2019).

¹⁷⁴ Bien que les conséquences de la dernière réforme des retraites sur l'emploi des personnes âgées de 60 ans et plus soient encore sensibles, il n'existe plus de politique publique en faveur de l'emploi des seniors. Cf. Cour des comptes, référé au Premier ministre, *Les fins de carrière*, juillet 2019.

La gestion de la crise de 2008-2009 n'avait pas réussi à éviter le développement d'un chômage massif de longue durée. Bien que la France a finalement réduit celui-ci à partir de 2017, alors que la conjoncture économique s'améliorait, il demeure presque trois fois plus élevé¹⁷⁵ qu'en Allemagne, au Royaume-Uni ou dans les pays du Nord de l'Europe, en dépit des mesures prises pour mieux ajuster l'offre et la demande d'emploi (notamment par le développement des compétences ou les mesures prises en faveur des jeunes décrocheurs). Ce niveau de chômage de longue durée ne permet pas à la France d'aborder les conséquences de la crise sanitaire dans les meilleures conditions.

2 - Améliorer la personnalisation de l'accompagnement pour une insertion durable dans l'emploi

La personnalisation de l'accompagnement vers l'emploi figure de longue date parmi les orientations stratégiques du service public de l'emploi. Mais la gestion de masse a souvent limité les possibilités réelles en ce domaine. Si le développement de services numériques par Pôle emploi permet aux demandeurs d'emploi les plus autonomes d'accéder par eux-mêmes à un plus grand nombre de services et de prestations¹⁷⁶, les chômeurs les plus éloignés de l'emploi ont fortement besoin d'être conseillés, soutenus et orientés par des conseillers professionnels connaissant bien le marché du travail¹⁷⁷. En effet, les programmes d'accompagnement destinés à améliorer la rencontre de l'offre et de la demande sur le marché du travail apparaissent clés¹⁷⁸.

Ainsi, la multiplication des dispositifs de prime à l'embauche, de contrats aidés ou d'incitation à la formation ne suffit pas à produire les effets attendus si en parallèle la qualité de l'accompagnement ne progresse pas dans ses différentes dimensions, qu'il s'agisse notamment de la précocité et la pertinence du diagnostic, des contacts avec un conseiller aux

¹⁷⁵ Cependant, plus de 2,8 millions de chômeurs présentent encore une ancienneté au chômage supérieure ou égale à un an. Le taux de chômage de longue durée a atteint 2,9 % de la population active en France, contre 1,1 % en Allemagne en 2020 (3,4 % contre 1,2 % en 2019).

¹⁷⁶ Cour des comptes, « Les services numériques de Pôle emploi », in *Rapport public annuel 2020*, mars 2020.

¹⁷⁷ Cour des comptes, *La gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création*, juillet 2020.

¹⁷⁸ Cf. notamment les travaux de synthèse de Ferracci (2014), Crépon et Van den Berg (2017).

moments clés du parcours d'insertion des personnes peu autonomes, ou encore de la capacité à mobiliser des partenaires pour progresser dans la résolution des problèmes rencontrés en matière de logement, de santé, de mobilité¹⁷⁹, de formation, de maîtrise de la langue, etc.

Or il apparaît que, malgré certaines évolutions apportées à l'offre de services de Pôle emploi au cours des dernières années, l'intensité des contacts entre les conseillers et les demandeurs d'emploi en difficulté demeure trop faible¹⁸⁰. La montée en puissance de l'insertion par l'activité économique constitue une amélioration pour les publics les plus en difficulté, sous réserve de lever les obstacles à l'entrée en formation pour les publics en insertion¹⁸¹. La qualité de l'accompagnement et la performance des parcours en termes d'accès à l'autonomie et d'insertion durable dans un emploi de qualité demeurent en outre trop peu évalués.

3 - Accroître dans la durée l'efficacité des mesures en faveur des jeunes décrocheurs vers l'emploi

Depuis 2016, les gouvernements successifs ont augmenté les moyens alloués à deux priorités : la formation des demandeurs d'emploi (indispensable pour mieux répondre aux besoins des entreprises en matière de compétences) et l'accompagnement vers l'emploi des jeunes décrocheurs. Ces deux dimensions sont présentes dans le plan d'investissement dans les compétences qui court jusqu'en 2022, dans le plan de développement de l'apprentissage et dans le volet « *cohésion* » du plan de relance, qui met notamment l'accent sur des formations qualifiantes supplémentaires à destination des jeunes et le doublement dès 2021 du nombre d'entrées dans le dispositif « *Garantie jeunes* ».

En effet, selon le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, 963 000 jeunes de 16 à 25 ans n'étaient en 2018 ni en études, ni en emploi, ni en formation (« *Neet* »¹⁸²). Comme dans d'autres pays voisins, la France a réussi à faire baisser le nombre de jeunes qui se trouvent dans cette situation, avec la politique de lutte contre le décrochage scolaire, l'amélioration de la conjoncture économique et les efforts consentis pour

¹⁷⁹ Cour des comptes, *Mobilité et accès à l'emploi – La région Hauts-de-France : une illustration des enjeux nationaux*, février 2021.

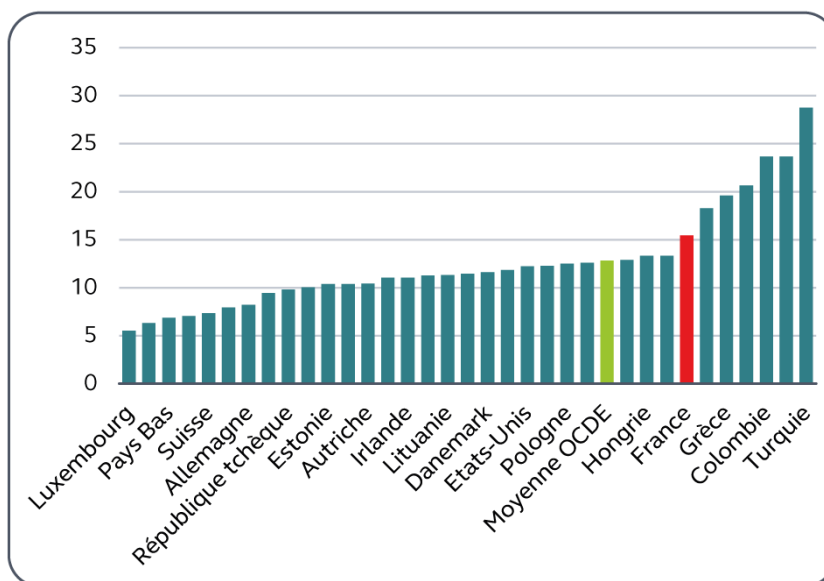
¹⁸⁰ En 2018, les demandeurs d'emploi en accompagnement renforcé qui sont entrés en contact avec leur conseiller au cours de l'année n'ont pas eu plus de trois contacts avec lui (que ce soit en entretien physique, par courriel ou par téléphone).

¹⁸¹ Cour des comptes, *L'insertion des chômeurs par l'activité économique*, janvier 2019.

¹⁸² *Neither in education, nor employment or training.*

accompagner vers l'emploi les jeunes en difficulté. Mais elle reste encore loin d'atteindre les résultats constatés en Allemagne, aux Pays-Bas et dans les pays du Nord de l'Europe.

Graphique n° 17 : part des jeunes de 15-29 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (Neet) en 2019



Source : Panorama de l'éducation, OCDE

Si les mesures prises en 2020 répondent à l'impact de la crise sur les emplois précaires par lesquels les jeunes entrent le plus souvent sur le marché du travail, l'effort de renforcement de la qualité de la formation et de l'accompagnement doit être poursuivi.

Il existe toutefois un risque que la profusion de mesures mises en place pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire ne crée un effet de confusion, entraînant une méconnaissance de celles-ci par les employeurs et une concurrence entre les dispositifs déployés par différentes structures du service public de l'emploi et par les collectivités territoriales. Ces risques, qui préexistaient aux mesures prises en 2020, sont insuffisamment pris en compte¹⁸³.

¹⁸³ Cour des comptes, *Les dispositifs et crédits mobilisés en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire*, décembre 2015 et *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, octobre 2016.

La réflexion sur une « Garantie jeunes universelle », annoncée en janvier dernier, pourrait utilement comporter un volet sur l'articulation des dispositifs entre eux et au sein des parcours d'insertion des jeunes, ainsi que sur les processus d'orientation des jeunes vers ces dispositifs, de manière à mieux répondre à leurs besoins tout en assurant une meilleure allocation des ressources.

4 - Renforcer le caractère contra-cyclique de l'assurance chômage et maîtriser la dynamique des dépenses d'allocations

Depuis 2009, la France consacre environ 1,9 point de PIB pour soutenir le revenu des actifs privés d'emploi (soit 72 % de sa dépense totale en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2018), contre 0,7 point de PIB en Allemagne (soit la moitié de sa dépense en faveur de l'emploi et du marché du travail). Depuis 2009, le poids de l'indemnisation des demandeurs d'emploi dans le PIB demeure élevé même lorsque la conjoncture économique s'améliore. Cette situation ne permet pas au régime d'assurance chômage d'être équilibré à moyen terme.

Les évolutions en matière de réglementation de l'assurance chômage et de fonctionnement du marché du travail se combinent pour soutenir la dynamique des dépenses d'allocations. La part croissante des emplois de courte et très courte durée et les mesures prises pour accompagner cette évolution – avec la possibilité introduite en 2014 de rechargement des droits et l'assouplissement du régime de l'activité réduite – ont contribué à maintenir les dépenses d'allocation à un niveau élevé malgré des ajustements intervenus depuis 2016.

Le fonctionnement du régime n'est pas suffisamment contra-cyclique. S'il doit être suffisamment protecteur pour les demandeurs d'emploi lorsque la conjoncture économique se dégrade, il doit aussi reconstituer ses capacités d'intervention dans les périodes où celle-ci s'améliore, afin d'éviter un endettement insoutenable¹⁸⁴.

¹⁸⁴ Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de l'Unédic et la gestion de l'assurance chômage*, décembre 2015.

La crise sanitaire est intervenue alors que le régime, qui portait déjà une dette à hauteur de 36,8 Md€, n'avait pas encore commencé à se désendetter¹⁸⁵. Davantage que le déficit engendré par la crise en 2020 (17,4 Md€, dont 7,5 Md€ au titre du cofinancement de l'activité partielle), le poids de la dette structurelle du régime rend nécessaires des mesures visant à rétablir l'équilibre, les seuls effets d'une amélioration de la conjoncture n'étant pas suffisants¹⁸⁶.

Il importe de s'assurer que ces mesures favorisent le retour à l'emploi aussi bien que l'allongement de la durée des contrats de travail lorsque la conjoncture s'améliore, et prennent en compte les impacts individuels dans une perspective d'équité¹⁸⁷. Les évaluations *ex ante*¹⁸⁸ qu'il serait souhaitable de joindre aux projets d'évolution de la réglementation pourraient également porter sur les effets éventuels de déport des dépenses, vers l'État et les départements, au titre de la solidarité.

Pourrait aussi être revu le mode de financement de Pôle emploi.

En effet, le mode actuel de financement repose sur une contribution annuelle de l'Unédic représentant, depuis 2020, 11 % de ses ressources de l'année n-2 et une subvention pour charges de service public sur la période de la convention tripartite signée entre Pôle emploi, l'État et l'Unédic. Cela conduit à une charge de plus en plus lourde pour l'Unédic¹⁸⁹, alors que celle-ci se trouve lourdement endettée et sans pour autant garantir de financement adapté aux besoins. Ce point n'a pas été pris en compte dans les mesures inscrites dans le décret du 30 mars 2021, qui adapte la réforme de l'assurance chômage au contexte de la crise sanitaire.

¹⁸⁵ Il devait connaître en 2021 son premier exercice excédentaire depuis 2008.

¹⁸⁶ Cour des comptes, « L'assurance chômage face à la crise sanitaire », in *Rapport public annuel 2021*, mars 2021.

¹⁸⁷ Cour des comptes, *L'assurance chômage : activité réduite et droits rechargeables*, décembre 2018.

¹⁸⁸ De nature réglementaire, les mesures relatives à l'indemnisation du chômage ne donnent actuellement pas lieu à communication d'une étude d'impact lors de leur présentation par l'État.

¹⁸⁹ Entre 2009 et 2020, la contribution de l'Unédic est passée de 2,7 Md€ à 4,1 Md€, alors que l'assurance chômage n'a jamais pu retrouver l'équilibre financier sur la période.

Enfin, la définition d'une nouvelle trajectoire financière pour l'Unédic devrait être accompagnée d'une décision quant aux modalités de traitement de la part de la dette que le régime ne pourra pas apurer par ses propres excédents¹⁹⁰.

D - Garantir à la fois l'efficacité et la soutenabilité des minima sociaux

Le système des minima sociaux vise à assurer un revenu minimal aux personnes en situation de précarité. Il comprend conventionnellement dix allocations, dont les plus importantes en volume sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA, ex-minimum vieillesse)¹⁹¹. Ce type de dispositifs, qui existent dans de nombreux pays de l'UE, constitue le principal instrument de lutte contre la pauvreté avec une dépense publique supérieure à 28 Md€ chaque année. Ces minima couvrent plus de 10 % de la population en comptant les allocataires (plus de 4 millions) et les membres de leurs familles.

Ces minima, et notamment le RSA, ont joué un rôle de filet de sécurité depuis le début de la crise sanitaire (la hausse du nombre d'allocataires observée est comprise entre 7 et 8 %). Toutefois, plusieurs faiblesses structurelles identifiées par les travaux des juridictions financières appellent une réforme d'ampleur. En effet, ce système est faiblement efficace pour accompagner les bénéficiaires vers l'emploi conduisant à la hausse des allocataires « *de longue durée* ». Cette faiblesse soulève des enjeux de soutenabilité et d'équité devant une dépense sans cesse croissante, même en période de reprise d'activité et de décrue du chômage. Il importe de garantir simultanément l'efficacité et la soutenabilité de ce système, et d'en améliorer la lisibilité, la prévisibilité et l'équité¹⁹².

¹⁹⁰ L'Unédic estime que sa dette pourrait atteindre 70 Md€ à fin 2022 (hors mise en œuvre du décret du 30 mars 2021, qui, en régime de croisière, pourrait procurer des économies à hauteur de 2,3 Md€).

¹⁹¹ Quatre d'entre eux – le RSA, l'AAH, le minimum vieillesse et l'ASS – regroupent 95 % des allocations versées.

¹⁹² Cour des comptes, *Les minima sociaux*, septembre 2015 et *Les prestations monétaires destinées aux ménages les plus modestes*, mars 2017.

1 - Les causes structurelles de la croissance des dépenses en matière de minima sociaux

Après avoir connu une progression annuelle de plus de 4 % tout au long de la période 2009-2015, les dépenses consacrées aux minima sociaux ont ralenti. Mais elles n'ont jamais diminué, malgré l'amélioration de la situation de l'emploi jusqu'à 2018. Elles ont augmenté de nouveau fortement en 2019 et 2020, en raison à la fois de la hausse du nombre des bénéficiaires mais aussi des aides versées, notamment pour l'AAH¹⁹³ et la prime d'activité qui a remplacé le RSA activité et la prime pour l'emploi depuis 2016. Au-delà de ces causes « *mécaniques* » (décisions d'augmentation des barèmes de certaines allocations), le niveau comme la dynamique de ces dépenses sont entretenus par l'accumulation de plusieurs faiblesses propres à tel ou tel dispositif ou aux minima sociaux dans leur ensemble.

Premier facteur clé d'augmentation des dépenses, la faiblesse structurelle des « *taux de sortie* » vers l'emploi.

En effet, même si certains minima sociaux sont supposés encourager l'exercice d'une activité professionnelle, en parallèle puis dans la durée, les taux d'emploi de leurs bénéficiaires restent très faibles, ne dépassant pas 14 % à 17 % selon les dispositifs. La durée de perception des allocations s'allonge (35 % des bénéficiaires du RSA le sont depuis plus de cinq ans) et il y a très peu de sortie des allocataires vers une insertion durable sur le marché du travail : de 2 à 4 % selon les minima sociaux.

Cette faiblesse structurelle tient pour partie à la difficulté d'articuler concrètement les instruments de lutte contre la pauvreté et de solidarité d'une part, et d'incitation à l'activité d'autre part. Tous les dispositifs ne sont pas cohérents. Cette orientation générale en faveur de l'emploi explique que les montants garantis par les allocations restent en-deçà du seuil de pauvreté et plus encore du salaire minimum, mais elle a touché de façon inégale les dispositifs. On constate ainsi que l'AAH et le revenu de solidarité outre-mer (RSO) jouent un rôle de sas de sortie¹⁹⁴ pour les allocataires du RSA et donc à un enchaînement de filets de sécurité sans retour à l'emploi.

¹⁹³ De 819 euros en mai 2018, le montant maximum de l'AAH a été porté à 860 euros au 1^{er} novembre 2018, puis à 900 euros depuis le 1^{er} novembre 2019.

¹⁹⁴ La Cour des comptes a établi dans son rapport précité que plus du quart des nouveaux allocataires de l'AAH provenaient du RSA.

Deuxième facteur structurel de la dépense, l'élargissement du champ des bénéficiaires éligibles à ces minima pose la question de l'articulation entre dispositifs généraux et dispositifs généraux mais ciblés.

Cette fragilité caractérise en particulier l'AAH, et plus spécifiquement encore l'AAH-2¹⁹⁵. En douze ans, le nombre de bénéficiaires de l'AAH et la dépense associée ont progressé de près de 80 %, pour atteindre, en 2020, un million d'allocataires et 11 Md€. En montant, cela représente quasiment l'équivalent du RSA mais pour trois fois moins d'allocataires. Cette hausse a plusieurs causes : la notion de handicap a été élargie (notamment en direction des handicaps mentaux ou psychologiques) par la loi du 11 février 2005 et le barème comme les plafonds de ressources ont été fortement relevés. De surcroît, l'AAH-2 sert, dans des proportions non négligeables, d'allocation de sortie pour certains allocataires du RSA dont les difficultés sociales et personnelles objectives finissent par être qualifiables de handicap du fait de la plasticité des critères légaux.

Dans le cas de l'AAH, cet effet est encore accentué par l'architecture institutionnelle du dispositif. Aucun des acteurs concernés n'est le gardien de la juste utilisation des deniers publics et du respect de l'équité territoriale : l'AAH est financée par l'État mais il n'est pas associé aux décisions d'attribution, il n'y a pas de contrôle suffisant de l'attribution à bon droit, il n'y a pas de suivi des types de handicaps auxquels l'AAH est associée¹⁹⁶.

Certains minima sociaux paraissent globalement peu efficaces au regard des objectifs qui leur sont attachés. Les minima sociaux réduisent le taux de pauvreté monétaire brut (c'est-à-dire avant la prise en compte des revenus de transferts) de 7,8 points¹⁹⁷ et les prestations sociales non contributives représentent au total 41 % du revenu disponible des 8,9 millions de personnes pauvres¹⁹⁸. Elles augmentent leur niveau de vie de 346 euros par mois en moyenne. Mais sans revenus complémentaires, ces prestations sociales ne permettent pas à elles seules de franchir le seuil de pauvreté. Il est donc essentiel que des mécanismes favorisant l'insertion et l'activité professionnelle des personnes concernées soient renforcées¹⁹⁹.

¹⁹⁵ L'AAH-2 est attribuée aux personnes présentant une incapacité comprise entre 50 et 80 %. Son montant ne diffère cependant pas de celui de l'AAH-1, réservée aux personnes dont le taux d'incapacité dépasse 80 %.

¹⁹⁶ Cour des comptes, *L'allocation aux adultes handicapés*, novembre 2019.

¹⁹⁷ Cour des comptes, *Les minima sociaux*, septembre 2015.

¹⁹⁸ 13 % de minima sociaux, 14 % d'aides au logement, 11 % de prestations familiales et 3 % de prime d'activité.

¹⁹⁹ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, *Minima sociaux et prestations sociales*, 2020.

Enfin, l'enjeu de l'équité de ces allocations est essentiel. Or les différences de montants, de caractéristiques et d'avantages ou d'obligations associées, notamment en matière de retraite, placent les allocataires dans des situations inégales, alors que leurs parcours tendent à se ressembler. C'est en particulier le cas des allocataires du RSA et de l'ASS, ainsi que d'une partie de ceux de l'AAH dont les parcours personnels et professionnels ne diffèrent pas radicalement.

2 - Des réformes nécessaires, tant sous l'angle de l'équité du système des minima que de la maîtrise des dépenses

Les travaux engagés par le Gouvernement en septembre 2018 pour construire un « revenu universel d'activité » (RUA) visaient à apporter une plus grande cohérence entre différentes prestations sociales. Ils devaient aboutir à un projet de loi en 2020 pour une mise en œuvre au plus tôt en 2022. Le projet, interrompu du fait des conséquences de la pandémie, a repris mi-avril 2021, avec pour objectif la remise d'un rapport au Premier ministre en octobre 2021. De surcroît, l'intégration de l'AAH dans ce RUA avait été écartée alors que près de la moitié des nouveaux allocataires de l'AAH-2 bénéficiaient précédemment du RSA.

Pour maîtriser le niveau comme la croissance de ces dépenses sociales, et plus spécifiquement des minima sociaux, plusieurs chantiers doivent être engagés. La Cour a déjà formulé de nombreuses recommandations en ce sens.

Premier chantier à mener : il importe d'harmoniser les règles de prise en compte des ressources dans le calcul des droits des différentes allocations. Les différences actuelles²⁰⁰ ne sont pas justifiées. Elles créent une concurrence malsaine entre allocations. Elles ne permettent pas aux allocataires de prévoir facilement comment évolueront leurs allocations en cas de changement de situation.

Cette harmonisation devrait également porter sur les montants garantis en fonction des configurations familiales. Rien ne justifie, en effet, qu'un enfant à charge « *soit pris en compte* » pour 30 % de l'allocation

²⁰⁰ Prise en compte des prestations familiales pour le RSA mais pas pour l'AAH, prise en compte partielle ou totale des allocations logement, valorisation ou non des ressources personnelles, etc.

dans le cas du RSA et 50 % dans le cas de l'AAH. Il en va de même des règles de cumul partiel ou total avec les revenus d'activité dès lors que toutes les allocations, à l'exception du minimum vieillesse et dans un registre différent, de l'allocation pour demandeur d'asile, visent à encourager l'activité.

Il importe de mettre en œuvre cet ensemble de mesures avant de simplifier le système dans son ensemble : possible suppression, à terme, du revenu de solidarité outre-mer (RSO), de l'ASS²⁰¹ et de l'allocation veuvage au profit d'un RSA rénové, et absorption de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) par l'AAH.

Une fois engagés ces deux chantiers d'harmonisation et de simplification, il sera possible de progresser vers la mise en place d'un gestionnaire et d'un guichet unique autour de la Caf. On pourra aussi tirer un meilleur parti de la téléprocédure, qui constitue un vecteur d'efficience important mais bute sur la complexité intrinsèque des règles.

Pour automatiser l'attribution, ce qui est techniquement complexe mais réalisable, il est essentiel que les chantiers de simplification soient d'abord menés à bien. Les avantages de cette rationalisation seraient nombreux, tant du point de vue des bénéficiaires que de l'efficience de la dépense mais aussi, point essentiel, de la lutte contre la fraude²⁰². Ces mesures amélioreraient le socle monétaire des minima sociaux en rendant leur attribution plus rapide, plus équitable et plus efficiente.

Enfin, pour rendre le système plus efficace pour lutter contre la pauvreté et inciter à l'activité, il importe de mettre en œuvre un accompagnement plus performant des bénéficiaires des minima sociaux aujourd'hui largement déficient. Il faut aussi adapter les politiques publiques qui interviennent en amont, car seul le renforcement de la qualité de ces politiques peut aider à limiter des mesures réparatrices coûteuses en aval.

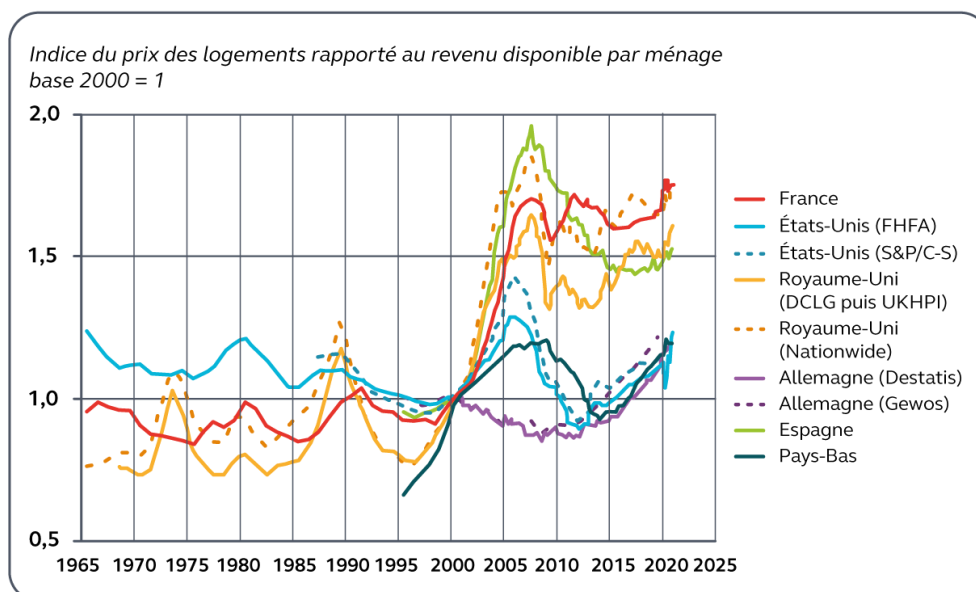
²⁰¹ La fusion de plusieurs minima sociaux au sein d'un RSA rénové ne serait cependant pas sans incidence sur la constitution des droits à retraite.

²⁰² Cour des comptes, *Les minima sociaux*, 2015.

E - Différencier, cibler et simplifier les outils de la politique du logement

En 2019, la France a consacré 38,5 Md€, soit 1,6 % de son PIB en faveur du logement²⁰³, soit plus du double de la moyenne des pays de l'Union européenne. En dépit de cet effort public important, la dépense moyenne de logement des ménages français demeure aussi plus élevée que dans les autres pays (26,2 % du revenu en 2019 contre 23,5 % en moyenne UE). La part des dépenses contraintes dans le revenu des ménages est ainsi passée de 12 % dans les années 1960 à 29 % en 2019. Cela résulte essentiellement du logement : c'est aujourd'hui le premier poste de dépenses pour les ménages modestes. Plusieurs études soulignent en outre que le coût du logement et de l'immobilier en général est devenu en France un frein à la compétitivité, notamment en comparaison de l'Allemagne²⁰⁴.

Graphique n° 18 : comparaison internationale du prix du logement rapporté au revenu disponible des ménages



Source Conseil général de l'environnement et du développement durable, Prix immobilier - Évolution à long terme, avril 2021

²⁰³ Ministère de la transition écologique, CGDD, rapport du compte du logement 2019, novembre 2020.

²⁰⁴ Cf. par exemple Conseil d'analyse économique, Alain Trannoy et Étienne Wasmer, *Comment modérer les prix de l'immobilier ?*, février 2013.

Dans les dépenses publiques d'aides au logement, supportées à plus de la moitié par l'État, on inclut les prestations sociales liées au logement (20,2 Md€), les dépenses fiscales (14,4 Md€), les subventions (2,3 Md€) et les avantages de taux d'intérêt (1,7 Md€).

1 - Les causes structurelles d'évolution de ces dépenses

Trois facteurs principaux expliquent le niveau élevé et l'absence de maîtrise des dépenses de la politique publique du logement.

Première cause, l'offre de logement est insuffisante dans certaines zones²⁰⁵ où la demande est tendue, ce qui entraîne un coût économique et social élevé. Le marché du logement est en effet très hétérogène : il est dépressif sur la majeure partie du territoire et en surchauffe sur des zones concentrées. Dans ces villes, la rareté du foncier rend l'offre particulièrement inélastique à la demande et les prix (à l'achat comme à la location) sont de plus en plus déconnectés des revenus des ménages. Ces déséquilibres sont renforcés par la faiblesse du pilotage local de la politique du logement. Il en résulte des besoins sans cesse croissants de logements sociaux et d'hébergement en zones tendues, non satisfaits et encore amplifiés depuis la crise économique de 2008 et la crise de l'accueil des étrangers de 2014.

Autre raison, les logements sociaux ne remplissent plus leur mission d'intérêt général, à savoir loger les plus précaires. Le parc social français, particulièrement vaste, est de moins en moins ouvert à de nouveaux entrants. Ainsi, même si de nouveaux logements sociaux sont livrés, même si les mécanismes d'attribution évoluent et même si ont été créés des instruments pour mettre les territoires et les acteurs sous tension (comme le supplément de loyer de solidarité, par exemple), en pratique les occupants du parc social (« *insiders* ») ne le quittent pas, y compris quand leur situation ou leurs revenus le leur permettraient, et disposent ainsi d'un droit d'occupation quasiment à vie. Il en résulte que le parc social est bloqué, le taux de rotation, déjà très faible, diminue (- 6 % entre 2016 et 2018) et l'entrée de nouveaux ménages modestes (« *outsiders* ») apparaît de plus en plus difficile. C'est notamment le cas des jeunes travailleurs modestes et des ménages précaires, dont le profil est jugé le plus à risque par les bailleurs sociaux voire par certains réservataires.

²⁰⁵ Ces zones regroupent 1.149 communes composant 28 agglomérations de métropole.

Ainsi, en dépit de l'augmentation continue de la demande de logement social²⁰⁶ émanant de ménages modestes et très modestes (près de 2 millions en 2018, soit une augmentation de plus de 7 % depuis 2016), l'offre d'accès au parc diminue.

La dilution des prestations sociales liées au logement joue également un grand rôle dans les évolutions constatées. Les trois aides personnelles au logement²⁰⁷ sont versées à 6,6 millions de ménages (soit plus d'un ménage sur cinq)²⁰⁸. Si elles sont un outil de redistribution essentiel de la politique du logement, elles sont insuffisamment ciblées sur les ménages modestes. En raison de cette dispersion, elles ont en outre un effet inflationniste sur le prix des logements de petite surface dans les territoires les plus tendus. De même, les trois quarts des Français sont en théorie éligibles à un logement social, faute d'un ciblage adéquat.

A ces facteurs s'ajoute la complexité des aides personnelles au logement, qui nuit à leur efficacité et accroît la lourdeur de leur gestion. Cela entraîne des coûts et des risques d'erreurs et de fraudes. Le caractère à la fois coûteux et peu efficace de nombreuses aides fiscales au logement privé apparaît également problématique. Faisant le constat d'un outil mal maîtrisé qui ne répond pas aux critères nécessaires à la conduite d'une politique publique du logement efficiente, la Cour a déjà souligné l'importance d'une rationalisation profonde de ces 63 dépenses fiscales²⁰⁹.

2 - Des réformes à amplifier

Les fondamentaux de la politique du logement remontent pour l'essentiel au milieu des années 1970. C'est une politique publique qui a beaucoup vieilli et qui répond de moins en moins aux besoins de la France des années 2020, profondément transformée sur les plans démographique, spatial, économique et social. Les conséquences de la crise sanitaire appellent plus que jamais à recentrer les dispositifs d'aide publique sur les priorités économiques, sociales et écologiques et à augmenter significativement leur efficacité et leur efficience.

²⁰⁶ La présence de doublons dans les demandes (estimés à 20 %) conduit cependant à en surévaluer le nombre réel, cf. Cour des comptes, *La numérisation de la demande de logement social*, mars 2020.

²⁰⁷ Allocation de logement familiale (ALF), allocation de logement sociale (ALS) et aide personnalisée au logement (APL).

²⁰⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel*, 2020.

²⁰⁹ Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, mars 2019.

Plusieurs réformes et mesures d'économie ont été mises en œuvre au cours des dernières années à cette fin. Ainsi, une réorganisation du secteur HLM a été engagée, visant à concentrer les opérateurs et accroître leur capacité à investir. De même, les conditions d'attribution des logements sociaux ont été réformées et l'accès au logement des personnes sans domicile accéléré. Enfin, un mécanisme de prise en compte plus contemporaine des ressources prises en compte pour les aides personnes au logement est également entré en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

Il est toutefois nécessaire d'amplifier les réformes. À cette fin, cinq orientations devraient être privilégiées.

Il importe de renforcer le pilotage local de la politique du logement et de faire des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) le cadre de référence de la conception et de la mise en œuvre des politiques de logement territorialisées. De cette façon, l'État et les intercommunalités pourront mieux construire ensemble des réponses adaptées aux territoires. L'État doit définir de manière plus claire les objectifs et stratégies de la politique du logement et s'assurer de leur mise en œuvre effective. Les intercommunalités doivent plus pleinement se saisir de leurs compétences, et veiller à la mise en œuvre efficace des outils de planification et de contractualisation prévus par la loi. Le recentrage et la différenciation des dispositifs doit s'effectuer par le biais d'une prise en compte beaucoup plus fine de la dimension territoriale de la politique du logement, en fixant des objectifs à un niveau local plutôt que national compte tenu de la diversité des situations, y compris au sein des zones tendues²¹⁰.

Il convient aussi de recentrer les dispositifs de la politique du logement sur les publics les plus défavorisés. Les mécanismes, qu'il s'agisse des aides personnelles, des dépenses fiscales ou encore des dispositions réglementaires, doivent être ciblés de façon plus précise sur les publics auxquels ils sont destinés. Il importe d'accentuer l'occupation sociale du parc de logement social en zones tendues, en faisant du bail à durée déterminée la règle d'occupation des logements, en renforçant les règles de sortie du parc social et l'accompagnement des personnes qui

²¹⁰ Cour des comptes, *La territorialisation des politiques du logement : consolider les acquis pour franchir de nouvelles étapes*, novembre 2020.

dépassent les plafonds de ressources autorisés et en étudiant la possibilité d'instaurer un mécanisme de taux d'effort plancher²¹¹. Une vision du logement social beaucoup plus ciblée sur les plus modestes doit être adoptée²¹², telle qu'elle existe au Royaume-Uni, quitte à poser la question de la refonte du concept de mixité sociale²¹³.

Il faut également mettre en œuvre un ciblage sur les aides les plus efficaces. Cela suppose de mieux évaluer leurs effets, et cela doit conduire en particulier à programmer la mise en extinction des dépenses fiscales en matière de logement dont l'efficacité n'est pas démontrée ou dont le coût n'est pas chiffré²¹⁴.

Il convient encore de mieux coordonner les acteurs du logement et ceux en charge de politiques connexes, notamment les politiques de l'emploi, des transports, de l'aménagement du territoire (y compris de la rénovation urbaine), ou encore les politiques éducatives et sociales. En particulier, les administrations de l'État et d'autres intervenants publics essentiels comme la Caisse des dépôts ou la Cnaf partagent encore trop peu d'informations pour pouvoir prendre des décisions suffisamment éclairées.

Enfin, il est essentiel de simplifier les dispositifs et de réduire significativement le nombre des intervenants publics et parapublics dans la politique du logement. Cela permettra en outre de renforcer les actions de contrôle et de lutte contre la fraude.

III - Des administrations et des collectivités territoriales plus efficaces

La maîtrise des grands postes de dépense, pour essentielle qu'elle soit, ne doit pas occulter la nécessité d'une attention plus large aux questions d'efficacité de l'action publique, de responsabilisation des acteurs et de modernisation de la gestion publique. C'est un chantier essentiel pour améliorer l'équité et la qualité des services publics, restaurer la confiance des citoyens et garantir le maintien de l'équilibre des finances

²¹¹ Cour des comptes, *La politique en faveur du logement d'abord*, janvier 2021.

²¹² Cour des comptes, *Le logement en Ile de France*, 2015 et *Le logement social au défi de l'accès des publics les plus modestes*, 2017.

²¹³ Les récents travaux de la Cour sur les quartiers politique de la ville, la territorialisation de la politique du logement, ou encore la loi SRU ont montré la difficulté d'identifier ce que recouvre le terme ambigu de mixité sociale.

²¹⁴ Cour des comptes, *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, mars 2019.

publiques. Pour créer des effets durables, de tels chantiers ont vocation à devenir une préoccupation continue des responsables publics, en s'inspirant des meilleures pratiques pour mobiliser une boîte à outils au service de la bonne gestion, y compris au niveau des collectivités territoriales, des administrations de la sphère sociale et des opérateurs de l'État.

Les politiques publiques sont aujourd'hui presque toutes partagées entre l'État, les collectivités territoriales, les administrations du secteur social et un grand nombre d'opérateurs nationaux ou locaux, publics, associatifs ou privés. Une impulsion particulière devrait être donnée dans quatre directions : revoir les missions des administrations d'État et des collectivités territoriales (A), développer la contractualisation et moderniser la gestion publique (B), simplifier le paysage des collectivités et des administrations publiques, les procédures et les normes (C), et mieux évaluer et contrôler (D).

Les gains d'efficacité à attendre de la mobilisation de ces différents outils devraient être fixés en amont. Ils pourraient être particulièrement ambitieux en cette période de transformation numérique.

A - Un secteur public plus stratégique : repenser et répartir autrement les missions des administrations et des collectivités territoriales

Un premier levier de réforme en vue d'accroître l'efficacité publique réside dans une revue des missions de l'ensemble des acteurs publics, y compris, dans le respect des principes constitutionnels et des lois qui régissent leur libre administration, les collectivités territoriales.

Plusieurs tentatives concernant essentiellement l'administration de l'État ont été effectuées sur la période récente, en particulier à partir de 2007 avec la « *révision générale des politiques publiques* » (RGPP) et à partir de 2017 autour du programme « *action publique 2022* » (CAP22). Ces chantiers ont donné lieu à une forte impulsion de départ : engagement au plus haut niveau de l'État en début de législature, mobilisation des corps d'inspection et d'experts extérieurs à l'administration pour établir un diagnostic et des propositions, mise en place de processus de décision, d'exécution et de suivi *ad hoc*. Ils ont porté de premiers fruits, mais ont eu tendance à s'affaiblir avec le temps et les résultats obtenus sont restés modestes par rapport aux objectifs annoncés et aux enjeux des finances publiques. Dans le même temps, à côté de ces chantiers exigeants, d'autres

réformes ont pu conduire au contraire à accroître les missions de l'État, des collectivités territoriales ou d'autres entités publiques, et à complexifier l'imbrication de leurs compétences.

S'engager à nouveau dans un tel processus, par exemple en début de législature, suppose d'avoir su tirer les enseignements des précédents exercices, afin d'atteindre des résultats à la hauteur de l'ambition recherchée. Quatre lignes directrices pourraient être privilégiées : renoncer aux missions que la sphère publique n'a plus vocation à exercer (1), rationaliser systématiquement les missions exercées par plusieurs catégories d'administrations publiques (2), remettre en cause toute mission qui pourrait être assurée plus efficacement par une autre collectivité publique ou à un autre échelon (3) et réorienter l'action publique vers les territoires fragilisés (4).

1 - Renoncer aux missions que la sphère publique n'a plus vocation à exercer

Un premier niveau de réflexion porte sur le périmètre des missions exercées par la sphère publique. Prises dans la gestion courante, les administrations ne disposent en effet pas toujours du recul nécessaire pour identifier les missions qu'elles n'auraient plus vocation à exercer, du fait soit de l'évolution de la demande à laquelle le service public répondait, soit de l'existence d'une initiative citoyenne ou d'une offre bénévole, associative ou privée à même d'y répondre. Le renoncement dans le premier cas conduit à un abandon (cette mission n'est plus une priorité), dans le second à une externalisation, une délégation, un partenariat public-privé ou encore un passage de relai à la société civile (cette mission n'a plus vocation à être exercée par la sphère publique, ou plus seulement par elle, quitte à ce qu'elle se recentre sur des fonctions d'incitation, d'animation, de coordination, de régulation et de contrôle).

Afin de favoriser de telles évolutions, chaque catégorie d'administration publique (État central et déconcentré, collectivités territoriales et leurs établissements publics, opérateurs, administrations du secteur social, etc.) pourrait être invitée, dans un cadre partagé, à recenser en début de législature chacune des missions qu'elle exerce et à identifier celles qui ne paraissent plus prioritaires. À l'issue de ce travail de recensement, qui devrait impliquer pleinement les collectivités territoriales et les principales associations d'élus, il appartiendrait au législateur, le cas échéant, de fixer le calendrier et les modalités de renoncement à tout ou partie de ces missions. Les économies en emplois et en crédits que ces évolutions permettraient de générer

devraient également être évaluées et faire l'objet d'un suivi. Des mécanismes de retour d'une partie des gains pourraient être mis en place afin d'inciter chaque acteur à s'engager pleinement dans l'exercice.

2 - Rationaliser systématiquement les missions exercées par plusieurs administrations publiques

Un deuxième niveau de réflexion devrait permettre de réexaminer systématiquement le bien-fondé des missions qui sont exercées par plusieurs catégories d'administrations publiques. Si l'action conjointe sur un même territoire de plusieurs acteurs apparaît parfois indispensable, les situations de recoupements inutiles, de doublons ou même de concurrence sont fréquentes. Rares sont les politiques publiques qui justifient que plus de trois acteurs publics différents impliqués dans leur conception, leur financement ou leur mise en œuvre. Au surplus, les inconvénients liés à de tels enchevêtrements de compétences sont en général accrus par une mauvaise articulation entre ces multiples intervenants, nuisant à l'efficacité de l'action publique.

Le mouvement de rationalisation des compétences des collectivités territoriales reste largement inachevé. La loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République n'a ainsi contribué que partiellement à clarifier les rôles respectifs des collectivités territoriales. La vocation des régions en matière de développement économique a été confortée, avec un rôle de coordination des interventions des autres collectivités territoriales sur leur territoire, mais la portée pratique de ces évolutions est restée limitée et la coordination faible ou inexistante. Malgré la suppression de la clause générale de compétence, les départements demeurent ainsi des acteurs du développement économique, tout comme le bloc communal, notamment en matière d'immobilier économique²¹⁵.

Un exercice a été engagé par les circulaires du Premier ministre de juillet 2018 et de juin 2019, avec l'objectif de « *désenchevêtrer les compétences de l'État, avec les collectivités territoriales, les opérateurs et les acteurs hors de la sphère publique* ». Plusieurs domaines de clarification des compétences sont identifiés avec les collectivités territoriales (développement économique, urbanisme, famille-enfance, culture) et plus largement au sein de l'État ou entre l'État et les autres acteurs (jeunesse et vie associative, sport, cohésion sociale, urbanisme, emploi et travail, recherche et technologie, biodiversité, famille-enfance,

²¹⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2019*, septembre 2019.

handicap). Avec la crise sanitaire, la mise en œuvre de ces circulaires a pris du retard mais se poursuit, et a donné lieu à un suivi dans le cadre des comités interministériels de la transformation publique de novembre 2019 et février 2021.

Dans leurs travaux, les juridictions financières appellent fréquemment à rationaliser les missions exercées par plusieurs administrations publiques, dont celles qui sont partagées entre plusieurs catégories de collectivités (culture, sport, tourisme, etc.).

Clarifier le rôle des administrations en charge de la conduite des missions d'ingénierie

Le plan préfecture nouvelle génération a prévu la constitution systématique d'un service d'appui territorial d'ingénierie sur les projets d'aménagement local alors même que les missions de solidarité territoriale ont été renforcées au sein des départements par la loi NOTRe et que les intercommunalités ont développé leur offre de service en matière d'ingénierie. Devant le risque de doublon particulièrement élevé, la Cour préconise de clarifier le rôle des administrations en charge de la conduite des missions d'ingénierie.

Articuler les compétences scolaires et périscolaires

L'efficacité de l'action des collectivités en matière scolaire et périscolaire passe par une meilleure articulation de leurs actions avec celles de l'État. Il en est ainsi s'agissant du partage des données nécessaires aux missions que les communes assurent en son nom (inscription des élèves, respect de l'obligation d'instruction) et aux prévisions d'effectifs en vue de l'élaboration de la carte scolaire. Le partage des politiques publiques entre l'État et les collectivités territoriales devrait conduire celui-ci à être plus attentif à l'analyse préalable des conditions locales de mise en œuvre de ses réformes, ce qu'il a omis de faire notamment lors de la généralisation des nouveaux rythmes scolaires en 2014, du retour à la semaine de quatre jours en 2017 ou de l'extension du dédoublement des classes la même année. À défaut d'une telle démarche, essentielle à la réussite des politiques partagées, l'État ne place pas les collectivités locales dans des conditions favorables pour assurer la maîtrise de leurs dépenses²¹⁶.

²¹⁶ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, 2018.

Une façon renouvelée d'aborder cette question pourrait consister à réexaminer en début de législature, pour chaque politique publique, la pertinence d'organisations impliquant que des missions soient exercées par plus de trois acteurs publics différents. Ces imbrications devraient être réservées aux situations, rares, où de telles missions ne pourraient pas, pour des motifs structurels ou liés à des spécificités territoriales, être tout aussi efficacement assurées par moins d'acteurs. Le partage des rôles dans l'exercice de telles missions devrait alors être clairement défini, afin notamment que les usagers ne souffrent pas de cette complexité (instauration par exemple d'un guichet unique). Là encore, les collectivités territoriales et les principales associations d'élus devraient être pleinement parties à la réflexion, et des mécanismes financiers incitatifs gagneraient à être mis en place.

3 - Remettre en cause toute mission qui pourrait être assurée plus efficacement par une autre collectivité publique ou à un autre échelon

Un troisième niveau de réflexion devrait consister à remettre en cause, dans une logique de subsidiarité, toute mission qui pourrait être conçue, financée, ou mise en œuvre plus efficacement à un autre échelon, et sans en renchérir le coût²¹⁷.

La tradition centralisée de la France, héritée notamment du colbertisme, du jacobinisme et de l'ère napoléonienne, a sensiblement évolué depuis une quarantaine d'années avec la mise en place de la décentralisation, la déconcentration progressive de l'organisation de l'État, ou encore la multiplication des agences. Pour autant, il est fréquent de constater que l'État central, en dépit de la raréfaction de ses moyens déconcentrés, tend moins à entraîner et coordonner les parties-prenantes qu'à chercher à s'y substituer, et à rester l'acteur prédominant non seulement de la conception des politiques publiques mais aussi largement de leur financement voire de leur tentative de mise en œuvre sur le terrain, avec une efficacité moindre des deniers publics.

²¹⁷ Là aussi, selon le degré d'ambition recherché, la part minimale des missions à décentraliser pourrait être fixée a priori (par exemple à 30 %).

Bien qu'il soit devenu une référence du droit européen²¹⁸ et trouve un écho dans la Constitution française²¹⁹, le principe de subsidiarité, entendu comme le fait qu'une décision gagne à être prise et mise en œuvre au plus près du citoyen, peine à s'appliquer, ou de façon marginale. Cette subsidiarité « *subsidaire* » nuit à la liberté d'entreprendre des acteurs économiques, de la société civile et des collectivités territoriales. Cela conduit à une pertinence, à des performances et à une efficacité moindres des politiques publiques, du fait de décisions inadaptées, mal appliquées ou inutilement coûteuses.

L'annonce d'un nouveau volet de la décentralisation peut être une occasion de remettre à plat la répartition des compétences transférées par l'État.

Transférer les lignes ferroviaires régionales

Les lignes et gares régionales sont le plus souvent fréquentées par les seuls trains régionaux. Le niveau de fréquentation de ces lignes et gares (nombre de trains et de voyageurs) dépend de la politique d'offre de transport et de la tarification, deux leviers qui sont de la compétence des régions en tant qu'autorités organisatrices de mobilité. Les régions investissent d'ailleurs de plus en plus dans la rénovation et la modernisation des infrastructures en lieu et place des gestionnaires d'infrastructure (SNCF Réseau et Gares & connexions). Un transfert aux régions la propriété de ces lignes et gares régionales leur permettrait de réaliser les opérations de gestion et patrimoniales en adéquation avec leur politique de transport²²⁰.

Mais seule une refonte de l'approche paraît à même d'accroître significativement les effets de la subsidiarité.

²¹⁸ Art. 1 et 5 TUE notamment.

²¹⁹ Art. 72 al. 2 : « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

²²⁰ Cour des comptes, *Les TER à l'heure de l'ouverture à la concurrence : des réformes tardives, une clarification nécessaire*, octobre 2019.

Cette refonte pourrait passer par le fait de revoir systématiquement les compétences d'un échelon institutionnel et leurs modalités d'application, y compris en matière normative, pour vérifier qu'elles ne seraient pas assurées plus efficacement à un échelon différent. Elle impliquerait que les transferts de compétences vers les collectivités territoriales soient accompagnés systématiquement par un abandon effectif de la mission correspondante par les services de l'État ou par les autres catégories de collectivités, et du redéploiement des agents concernés, pour éviter les doublons.

Plus largement, l'enjeu est de favoriser l'initiative locale des collectivités et de la société civile, à la fois dans la conception, le financement et la mise en œuvre des actions concourant à des missions d'intérêt général. La pandémie a mis en évidence le rôle des collectivités territoriales, des communautés et des organismes intermédiaires dans le développement des liens de solidarité et d'un sentiment d'appartenance locale au-delà des services fournis par l'État-providence national²²¹. Une telle organisation participative serait au demeurant facilitée par les outils numériques. Enfin, cette nouvelle forme de décentralisation gagnerait à expérimenter l'accroissement à la fois de l'espace de liberté décisionnelle des collectivités territoriales et de leur responsabilité normative et financière.

4 - Réorienter l'action publique vers les territoires fragilisés

La revue des missions des administrations publiques doit se traduire, tout particulièrement à la sortie de la crise actuelle, par une réorientation vers les territoires fragilisés.

Plusieurs phénomènes tendent en effet à accentuer les écarts entre les territoires, obérer l'accès de certaines personnes au service public, altérer gravement la cohésion locale comme nationale. Ces phénomènes ne touchent pas seulement à des questions économiques, de niveau de revenu ou de chômage entre les personnes qui vivent dans les zones favorisées des métropoles, dans des banlieues défavorisées ou en milieu rural.²²² Ils affectent aussi des aspects fondamentaux du développement des personnes

²²¹ Center for Economic Policy and Research, Marco Buti and George Papaconstantinou, *The Legacy of the Pandemic: How Covid-19 is Reshaping Economic Policy in the EU*, avril 2021.

²²² La France est de ce point de vue l'un des pays les plus territorialement polarisés de l'OCDE (OCDE, *Regions and cities at a glance*, 2018) et 30 zones, sur les 321 définies par l'Insee, concentrent à elles seules la moitié des emplois, et la région parisienne 14 % (Insee, *La concentration des métiers par zone d'emploi tend à se renforcer*, 2017). De plus, les 15 plus grandes métropoles représentent 81 % de la croissance française.

et de la société, comme l'éducation, la santé, la sécurité, la citoyenneté ou même plus largement l'exercice de l'État de droit. De même, des écarts intergénérationnels se creusent entre les personnes, avec notamment un niveau de pauvreté plus élevé chez les jeunes.

Déjà en 2016, un rapport de France Stratégie estimait que « *six lignes de faille traversent la société française : elles séparent les riches et les pauvres, ceux qui bénéficient d'une trajectoire sociale ascendante et les autres, ceux qui sont bien intégrés sur le marché du travail et ceux qui peinent à s'y insérer, les jeunes générations et les générations plus âgées, les habitants des territoires prospères et les résidents des espaces en déshérence, enfin les Français sans ascendance migratoire directe et les immigrés ou descendants d'immigrés.* ». Le rapport soulignait que ces failles étaient amplifiées par le retrait des services publics et la perception que les Français en avaient, reflet notamment de leurs doutes sur les institutions, et appelait à réunifier le pays en formulant plusieurs scénarios²²³.

Les politiques publiques ont cherché à s'adapter à ces évolutions, et ainsi répondre de façon différenciée aux besoins des personnes et des territoires, avec des résultats restés trop souvent en-deçà des enjeux, en dépit de coûts élevés. L'efficacité et l'efficacités de ces politiques de rééquilibrage constituent ainsi des sujets de préoccupation majeure.

Mieux déployer les moyens consacrés à l'éducation prioritaire

L'éducation prioritaire vise à réduire les écarts de résultats scolaires liés aux origines sociales, pour un coût évalué à 1,8 Md€ en 2020. L'objectif est de réduire à moins de 10 % les écarts de niveau entre les élèves qu'elle cible et les autres. Malgré les moyens mis en œuvre, cet écart demeure entre 20 et 35 % selon les disciplines. Cette politique devrait être orientée avec plus d'intensité vers les premières années d'enseignement, en ciblant davantage encore les moyens, en adaptant les modalités de gestion des personnels afin de stabiliser et former les équipes pédagogiques, et en favorisant la mixité scolaire par un renouvellement des mécanismes d'affectation des élèves associant l'enseignement privé sous contrat. En contrepartie d'une évaluation régulière de leur performance, les réseaux

²²³ France Stratégie *Lignes de faille, une société à réunifier*, octobre 2016.

locaux d'éducation prioritaire doivent être confortés et leur création en établissement public de réseau expérimentée. Enfin, le mode d'allocation des moyens à l'ensemble des écoles et collèges pourrait être modulé pour mieux tenir compte des 70 % d'élèves défavorisés scolarisés hors zone d'éducation prioritaire, tout en accentuant l'effort en faveur des établissements qui concentrent le plus de difficultés sociales et scolaires²²⁴.

Renforcer l'impact des politiques de la politique de la ville

La politique de la ville a pour objectif de réduire les écarts entre les quelque 1 500 quartiers dits prioritaires et les autres, en améliorant les conditions de vie de leurs habitants et en promouvant leur « *mixité sociale* ». En dépit des moyens financiers consacrés (environ 10 Md€ par an pour l'État, auxquels s'ajoutent les dépenses des collectivités territoriales, difficilement mesurables), les écarts entre quartiers n'ont pas été réduits et se sont même parfois renforcés. La politique de la ville gagnerait à être décentralisée, en suscitant des initiatives locales, en articulant mieux l'accompagnement économique, social, et éducatif des habitants, en s'inspirant par exemple des meilleures initiatives des Cités éducatives lancées à titre expérimental en 2019, afin de ne pas réduire la politique de la ville à celle de la rénovation du bâti²²⁵.

De même, les efforts accomplis pour améliorer la qualité de l'accès aux services publics en milieu rural n'ont pas pleinement atteint leurs objectifs²²⁶. En matière scolaire notamment, la politique de concentration du maillage territorial devrait être prolongée par des expérimentations de regroupements d'écoles et de collèges, propres à améliorer la qualité de l'offre scolaire et l'attractivité de ces territoires pour les agents susceptibles d'y être affectés. Le déploiement du très haut débit dans les territoires ruraux est également un élément clé du développement de l'attractivité et de l'activité économique.

²²⁴ Cour des comptes, *L'éducation prioritaire*, octobre 2018.

²²⁵ Cour des comptes, *L'évaluation des quartiers prioritaires : une dimension majeure de la politique de la ville*, décembre 2020.

²²⁶ Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, mars 2019.

S'il n'y a pas de réponse simple à la question de l'accroissement des lignes de faille au sein de la société²²⁷, il appartient néanmoins à l'État, aux collectivités territoriales et aux autres entités publiques de renforcer l'impact des politiques sur les territoires et les populations défavorisées, en clarifiant le rôle de chacun, en ciblant davantage les mesures de rééquilibrage, afin de maximiser l'impact des moyens qui y sont consacrés, et en s'attendant aux différents facteurs structurels du décrochage, dans une logique d'« *investissement social* » favorisant l'appropriation par les acteurs.

La réorientation des moyens vers les territoires fragilisés, avec une part plus grande de la péréquation entre les collectivités ou versée par l'État à partir de la dotation globale de fonctionnement, devrait s'accompagner d'un renforcement de la qualité des actions financées.

B - Un secteur public plus responsabilisant : développer la contractualisation et moderniser la gestion publique

Un deuxième vecteur d'efficience et d'efficacité est à rechercher dans la mise en œuvre des politiques publiques. Il s'agit en priorité de responsabiliser les acteurs en développant la contractualisation pluriannuelle (1), y compris vis-à-vis des collectivités territoriales (2), de moderniser la gestion des ressources humaines publiques (3) et d'optimiser les fonctions support et développer les synergies (4).

1 - Responsabiliser les acteurs en développant la contractualisation pluriannuelle

La contractualisation pluriannuelle sur des objectifs et des moyens peut être une source féconde d'efficacité et d'efficience. Bien construite, une telle contractualisation repose sur un triptyque vertueux : « *productivité* », en permettant aux responsables des entités sous contrat de s'engager sur des trajectoires d'évolution de leurs moyens très exigeantes ;

²²⁷ Le rapport précité de France Stratégie appelait à relever cinq défis incontournables (un débat politique sincère, des règles claires et bien acceptées, des institutions qui incarnent ces règles et les traduisent en actes, des responsables qui rendent des comptes et une approche lucide des identités plurielles) et concluait qu'« *Une réponse purement individualiste risquerait d'entraîner une dislocation du lien social. Une réponse exclusivement fondée sur des liens de proximité fragiliserait le sentiment d'appartenance à une communauté nationale. Une réponse exclusivement républicaine pourrait provoquer une exacerbation des revendications différentialistes.* ».

« *prévisibilité* », ce niveau d'engagement ayant pour première contrepartie une visibilité pluriannuelle (le contrat engage les autorités budgétaires, qui renoncent aux pratiques usuelles de régulation) ; et « *autonomie de gestion* », les managers sous contrat devant bénéficier en outre d'une plus grande latitude d'action pour atteindre leurs objectifs, notamment dans l'emploi des crédits et la gestion des ressources humaines.

Au niveau de l'État et de ses opérateurs, le développement de telles pratiques permet en outre de clarifier, dans ce qui est parfois qualifié de « *logique d'agence* »²²⁸, la relation entre l'autorité politique, placée davantage du côté du « *pourquoi* » (fixer les objectifs, tant de politique publique que de moyens, dans une vision stratégique pluriannuelle), et l'autorité de gestion, placée du côté du « *comment* » (mettre en œuvre les moyens les plus efficaces d'atteindre les objectifs). La responsabilité du gestionnaire pouvant être mise en jeu si ses objectifs ne sont pas atteints.

Des conventions d'objectifs et de gestion ont par exemple été conclues entre l'État et les caisses de sécurité sociale depuis 1996 et cette démarche a porté certains fruits en termes d'efficience et d'amélioration du service rendu. Les conventions 2014-2017 avaient prévu un effort de réduction de 15 % des dépenses de fonctionnement et un effort de diminution des effectifs équivalent au non-remplacement d'un départ à la retraite à la retraite sur deux. Elles ont ainsi contribué à la réduction des dépenses de fonctionnement et des effectifs des organismes de sécurité sociale, à accélérer la dématérialisation des relations avec les assurés, les allocataires, les professionnels de santé et les cotisants, qui en était l'une des conditions, à réduire les délais de paiement des prestations, ou encore à renforcer les actions de lutte contre le travail illégal.

Un frein à l'efficience de certains opérateurs est lié au fait qu'ils bénéficient de ressources de fiscalité affectée qui excèdent leurs besoins ou suivent une dynamique qui en est déconnectée. Là aussi, une contractualisation pluriannuelle fournit l'occasion d'une remise à plat.

Les administrations publiques devraient être encouragées à généraliser, sur la durée de la législature, des pratiques plus exigeantes de contractualisation pluriannuelle sur des objectifs et des moyens. Sans attendre la prochaine législature, des missions conjointes des corps d'inspection et de contrôle pourraient préparer cet exercice de contractualisation, jouant le rôle de tiers de confiance entre la direction du

²²⁸ Cette « *logique d'agence* » concerne d'abord les modalités de gouvernance, et n'impose pas, au niveau organisationnel, de changement de statut de l'administration concernée (par exemple de créer une autorité administrative indépendante, un établissement public autonome, ou de procéder à une privatisation).

budget et les ministères en début de législature. Un tel chantier nécessite également un renforcement de la capacité de pilotage de ces contrats et de suivi des résultats, en veillant à leur lisibilité, afin qu'ils puissent être utiles aux usagers du service public et aux bénéficiaires des politiques publiques.

2 - Étendre la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales

Une démarche de contractualisation financière entre l'État et les collectivités a été initiée lors de la conférence nationale des territoires de 2017.

La contractualisation sur l'évolution des dépenses de fonctionnement des grandes collectivités locales

Après une diminution des concours financiers de l'État aux collectivités locales entre 2014 et 2017, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a stabilisé les concours financiers, en donnant de la prévisibilité aux collectivités sur leurs dotations, et a déterminé en contrepartie un objectif triennal d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement d'en moyenne de 1,2 %, décliné de manière contrainte pour les 321 collectivités et groupements les plus importants budgétairement, sous la forme dite de « *contrats de Cahors* ».

En 2018 et 2019, la cible d'évolution des dépenses de fonctionnement a été respectée (-0,3 % en 2018 et +0,8 % en 2019 pour les collectivités concernées par ce contrat, contre respectivement +0,5 % et +1,4 % pour l'ensemble des collectivités). La contractualisation prévoyait également, pour l'ensemble de ces collectivités, un objectif de réduction du besoin de financement de 2,6 Md€ par an, entendu comme la différence entre les nouveaux emprunts et le remboursement des annuités pesant sur les emprunts précédents. Comme l'avait anticipé la Cour, ce second objectif n'a pas été suivi d'effet puisque le besoin annuel de financement s'est contracté de seulement 0,6 Md€ en 2018 et a, au contraire, augmenté de 0,7 Md€ en 2019. La contractualisation financière a néanmoins contribué au ralentissement de la croissance de la dépense publique locale, jusqu'à sa suspension en 2020 du fait de la crise sanitaire.

La poursuite d'une forme de contractualisation financière permettrait d'apporter de la lisibilité aux collectivités en articulation avec la nouvelle génération de contrats territoriaux qui se met en place en 2021.

Une contractualisation financière élargie contribuerait également à sortir d'une logique selon laquelle l'État resterait seul responsable de la trajectoire des finances publiques. À cet égard, comme l'a déjà relevé la Cour, le dispositif de contractualisation pourrait être complété et ajusté pour porter sur un périmètre plus représentatif (notamment intégrer les budgets annexes) et tenir compte, de manière homogène et transparente, de la diversité des situations locales (renforcer la modulation du taux d'évolution). Un objectif devrait également être fixé en matière d'évolution du volume des emplois.

Au-delà de l'encadrement de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités, la possibilité pourrait être étudiée de les inciter à privilégier davantage les investissements qui ont un fort effet de levier socio-économique, tout en évitant une dérive des charges de maintenance. À titre complémentaire, la fixation non contraignante d'une trajectoire globale en recettes permettrait de clarifier les marges de manœuvre des collectivités et de faciliter le pilotage du besoin de financement des administrations locales, tout en contribuant à une responsabilisation plus partagée de la maîtrise de la trajectoire d'ensemble des finances publiques.

Une autre solution pourrait être envisagée, consistant à réduire les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, comme cela a été le cas entre 2014 et 2017. Une telle pratique nécessiterait de mieux prendre en compte les disparités de ressources entre collectivités.

3 - Moderniser la gestion des ressources humaines publiques

La qualité de la gestion des ressources humaines (GRH) publiques constitue également un levier essentiel d'efficience et de responsabilisation des acteurs, au bénéfice tant des usagers du service public que des agents publics eux-mêmes, qui déplorent souvent certaines formes d'inefficacité collective.

Les ressources humaines publiques représentent 5,2 millions d'agents en équivalent temps plein (ETP) soit l'équivalent de 22 % de l'emploi total (à comparer à une moyenne de 17,7 % au sein des pays de l'OCDE). Les efforts engagés au milieu des années 2000 pour réduire les effectifs de la fonction publique se sont interrompus rapidement sous l'effet du renforcement des moyens consacrés à la sécurité et à l'enseignement scolaire. **Une réflexion sur la gestion de la fonction publique, conjointe à celle sur les missions des administrations publiques, apparaît désormais nécessaire.**

Les spécificités de la GRH publique conduisent notamment à ce que les managers de proximité disposent de peu de leviers pour gérer leurs équipes. L'évolution de carrière et la rémunération sont régies davantage par le corps d'appartenance et l'ancienneté que par la performance individuelle et collective.

Des mesures devraient être prises pour augmenter, à coût constant, les ressources réellement disponibles, en normalisant le temps de travail, notamment dans les collectivités locales, sur l'objectif de 1 607 heures qui s'impose désormais, et en luttant contre l'absentéisme, qui a pu être élevé notamment dans la fonction publique hospitalière et territoriale.

Dans certains secteurs, la fonction publique fait désormais face à un véritable déficit d'attractivité : dans des métiers comme ceux d'enseignant, d'infirmier, de policier, pourtant critiques pour la bonne marche du pays, des postes peinent à être pourvus, compte tenu des conditions d'exercice jugées souvent difficiles, en particulier dans certaines zones géographiques (quartiers difficiles, zones rurales). Des efforts de revalorisation des carrières indiciaries ont parfois été consentis, mais il conviendrait de mieux adapter la rémunération à la spécificité de certains emplois et de certaines zones géographiques.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a introduit un ensemble de réformes concernant les trois versants de la fonction publique, et visant la rénovation du dialogue social, le développement de leviers managériaux, le renforcement de la transparence et de l'équité dans la gestion, la mobilité des agents et la transition vers le secteur privé, et le renforcement de l'égalité professionnelle.

Ces efforts doivent être amplifiés. L'enjeu est de fonder davantage les règles et pratiques de GRH sur la nature des métiers, les fonctions exercées, ou encore les performances atteintes que sur l'identité de l'employeur (statut État, collectivités territoriales, hôpitaux), les catégories d'emplois (A, B, C) ou l'appartenance à un corps administratif et technique. Cette orientation doit concerner aussi bien le recrutement, l'affectation et la mobilité des agents, que les questions liées au temps de travail, aux rémunérations ou à l'intéressement.

Les modes d'organisation doivent être revus pour maîtriser les effectifs, réduire le nombre de niveaux hiérarchiques, davantage responsabiliser les employeurs publics de proximité, renforcer la motivation des agents, et mieux les former tout au long de la vie. Il convient de rapprocher du terrain la gestion des personnels publics et de limiter les mesures générales prises sans concertation avec les employeurs de proximité.

**Mieux utiliser la formation continue des enseignants comme levier
d'efficacité pédagogique et de dynamisation de la gestion
des ressources humaines**

Les enseignants français participent moins et pour des durées plus courtes à la formation continue que dans la moyenne de l'OCDE²²⁹. Malgré des mesures récentes, beaucoup reste à faire. Leur formation continue, davantage conçue comme un vecteur de mise en œuvre des réformes pédagogiques que comme une réponse à leurs besoins, n'apparaît pas suffisamment utilisée par le ministère de l'éducation nationale comme levier de transformation pédagogique et d'amélioration du système éducatif par une gestion plus agile des ressources humaines. La formation continue se déroule encore trop souvent sur le temps de classe au détriment des élèves alors même que la loi du 4 juillet 2019 en affirme le caractère obligatoire, ce qui devrait conduire à la dispenser en dehors des temps d'enseignement.

Enfin, un effort d'investissement doit être consenti pour que les administrations bénéficient de systèmes d'information de ressources humaines performants, afin d'accroître la transparence de la gestion et de nourrir la nécessaire gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

4 - Optimiser les fonctions support et développer les synergies

Une piste complémentaire d'efficience de modernisation de la gestion publique touche à l'optimisation des fonctions support et au développement des synergies.

Ceci est notamment vrai en matière d'achats publics et de gestion immobilière. Ainsi, le plan achat de l'État prévoit notamment environ 1 Md€ d'économies à horizon fin 2022 sur les dépenses des ministères et des opérateurs nationaux, dont une partie serait réinvestie, dans une logique incitative.

²²⁹ Cour des comptes, *La formation continue des enseignants*, avril 2015, et *Gérer les enseignements autrement, une réforme qui reste à faire*, octobre 2017.

Professionaliser et massifier la « fonction achats » de l'État

La commande publique apparaît particulièrement morcelée et ce facteur apparaît spécifique à la France. 95 % des acteurs de l'achat au sein de l'État effectuent ainsi moins de vingt procédures d'achat par an pour un volume au moins cinq fois moindre que dans les autres pays européens. L'éclatement de la « fonction achats » conduit à une performance économique faible, accroît les risques juridiques et de probité, et contribue à une mauvaise allocation des ressources²³⁰.

Plus généralement, la Cour relève fréquemment que les mutualisations entre services sont rarement optimales.

Tirer profit des mutualisations entre police et gendarmerie

La gendarmerie nationale est rattachée sur le plan organique et budgétaire au ministère de l'intérieur depuis la loi du 3 août 2009. L'ambition était de faciliter les synergies opérationnelles et les mutualisations avec la police nationale, tout en préservant le statut militaire des gendarmes. Après douze ans, le rapprochement n'a pas produit toutes les synergies espérées : les schémas d'intervention en matière terroriste ou de maintien de l'ordre restent distincts alors que les interventions sont souvent conjointes ; le renseignement sur la criminalité organisée et la lutte contre la cybercriminalité souffrent d'un défaut de coordination ; les mutualisations de fonctions support hors soutien restent inabouties (police technique et scientifique par exemple). Le maintien de l'ordre et la formation continue sont, en particulier, deux domaines dans lesquels les mutualisations semblent à la fois les plus opportunes et les plus faisables.

Les efforts doivent être amplifiés en vue d'inciter davantage les acteurs publics à optimiser les fonctions support et développer les synergies. Cela gagnerait notamment à se faire dans le cadre contractuel pluriannuel sur les objectifs et les moyens évoqué plus haut.

C - Un secteur public plus lisible : simplifier le paysage des collectivités et des administrations, les procédures et les normes

Un troisième levier de réforme en vue de renforcer l'efficacité de l'action publique touche à la simplification. Toute organisation crée naturellement de la complexité, à la fois organisationnelle, procédurale et normative. Le souci de simplification, au bénéfice de l'utilisateur du service public comme du contribuable, doit donc être l'objet d'une préoccupation permanente.

²³⁰ Cour des comptes, observations définitives, *La direction des achats de l'État*, mai 2019.

Plusieurs initiatives ont été prises au niveau de l'État, dans le cadre notamment des chantiers RGPP et CAP22, mais aussi du « *choc de simplification* » annoncé en 2013, avec des succès variables, au point qu'une certaine « *fatigue* » de la simplification est perceptible au sein des administrations publiques. Dans leurs travaux, les juridictions financières soulignent fréquemment les défauts liés à une complexité excessive de l'organisation des administrations publiques, des procédures utilisées ou encore des normes édictées. La crise sanitaire a fait ressortir certains de ces défauts avec une acuité particulière.

Un nouvel effort paraît devoir être engagé, avec un niveau d'ambition élevé, en vue de simplifier le paysage des collectivités et des administrations publiques (1), les procédures administratives (2) et les normes (3). Enfin, le cas des simplifications réglementaires prises pendant la crise sanitaire mérite un examen particulier, afin notamment d'examiner s'il peut être pertinent d'en pérenniser certaines (4).

1 - Simplifier le paysage des collectivités et des administrations publiques

Le paysage des collectivités et des administrations publiques a eu tendance à se complexifier avec notamment la création de nouvelles entités territoriales et d'agences indépendantes ou d'opérateurs, coexistant le plus souvent avec le maintien de services centraux et déconcentrés de l'État.

Outre l'effort de clarification des missions évoqué plus haut, une simplification du « *millefeuille* » des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, des services de l'État et des autres opérateurs publics apparaît nécessaire, qui devrait amener à reconsidérer l'utilité de maintenir certains échelons ou certaines structures. Là encore, une telle réflexion devrait être conduite en concertation étroite avec les collectivités territoriales et les principales associations d'élus.

Rationaliser l'organisation territoriale

Au 1^{er} janvier 2020, la France comptait, en plus des 101 départements, des 18 régions et des 5 collectivités d'outre-mer, un nombre très important d'entités regroupées autour des communes sous le vocable de « *bloc communal* ». Cet ensemble regroupe 34 968 communes, dont la moitié de moins de 500 habitants (ne totalisant que 6 % de la population française), 1 254 établissements publics intercommunaux à fiscalité propre, dont 22 métropoles et 775 communautés de communes d'une population inférieure à 30 000 habitants, auxquels s'ajoutent près de 9 500 syndicats et de nombreux établissements locaux.

Face à ce morcellement extrême des collectivités locales (particulièrement au regard des autres pays de l'UE) et à la diversité de leur taille et de leur représentation, la stratification de niveaux de collectivités territoriales et la répartition des compétences entre l'État et ces collectivités deviennent difficilement compréhensibles pour les citoyens. La clarification souhaitée avec l'adoption des lois MAPTAM ou NOTRe s'est, à cet égard, avérée très incomplète²³¹.

Au cours de la période 2011-2015, la carte de l'intercommunalité a connu un double mouvement, d'une part, d'extension quasi totale à l'ensemble du territoire, et d'autre part de rationalisation. Cependant, l'adéquation entre le périmètre des EPCI et celui des bassins de vie est encore insuffisante et la recomposition du paysage intercommunal a vu augmenter le nombre d'EPCI dont la population est faiblement polarisée sur un ville-centre. Concernant les villes moyennes, les élargissements ont le plus souvent entraîné un affaiblissement administratif du centre de l'intercommunalité, ce qui a accentué les difficultés pour construire le projet commun. La définition des compétences communautaires demeure trop restrictive et rend difficile le déploiement de politiques cohérentes²³².

La création des métropoles de droit commun ajoute une nouvelle catégorie d'EPCI, leur articulation avec les régions et les départements reste limitée et leur périmètre d'intervention demeure flou. Elles n'ont pas encore eu d'effet structurant sur le territoire.

Elles éprouvent notamment des difficultés à définir clairement ce qui relève de « l'intérêt métropolitain » par rapport à celui des communes membres²³³.

La carte de l'organisation territoriale de la région d'Île-de-France illustre cet éclatement entre une région, huit départements et 1 277 communes auxquels s'ajoutent 54 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI), dont la métropole du Grand Paris, et 779 syndicats de toute nature. Cette situation est à l'origine d'importantes inégalités, aussi bien territoriales qu'entre les contribuables et les usagers des services publics locaux²³⁴.

²³¹ Cour des comptes, *L'organisation territoriale en région Île-de-France*, novembre 2018.

²³² Cour des comptes, *Les villes moyennes en Occitanie, crises et adaptations*, octobre 2020.

²³³ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, décembre 2020.

²³⁴ Cour des comptes, *L'organisation territoriale en région Île-de-France*, novembre 2018.

La poursuite de la rationalisation de l'organisation territoriale pourrait donc passer notamment par une relance du mouvement de regroupement au niveau des communes, aussi bien dans les territoires ruraux qu'urbains, tout en renforçant les établissements intercommunaux par un élargissement de leurs compétences, une réduction du nombre de syndicats et une simplification des financements croisés. Les services rendus par des communes très faiblement peuplées gagneraient à tout le moins à être mutualisés pour atteindre une plus grande performance et une meilleure qualité. Cette rationalisation devrait être guidée par la qualité de service rendu aux citoyens et l'efficacité dans la conduite des politiques publiques.

Poursuivre les fusions de caisses de sécurité sociale

Les technologies de l'information permettent aujourd'hui de traiter toute opération de sécurité sociale en tout point du territoire. Les caisses de sécurité sociale ont insuffisamment tenu compte de cette évolution de fond. Le ressort départemental des Caf et des Cnam reste souvent trop étroit au regard de l'automatisation croissante de leurs tâches de gestion, de la taille de leurs équipes et de l'évolution des populations d'assurés à couvrir. Cette fragmentation territoriale est encore plus marquée entre les caisses de la Mutualité sociale agricole. La Cour a préconisé de nouvelles fusions de caisses afin que chacune atteigne une taille critique. Cela permettrait d'améliorer leur efficacité sans nuire à leur accessibilité, même physique, la densité des points d'accueil du public n'étant pas fonction de la taille du ressort géographique des caisses²³⁵.

2 - Alléger les procédures administratives

De nombreuses démarches de simplification des procédures administratives ont déjà été engagées au profit des usagers, particuliers comme entreprises ou acteurs institutionnels. La démarche « *service public +* » vise par exemple à améliorer les relations avec les usagers en leur permettant de signaler un document administratif trop compliqué et de partager leurs expériences pour améliorer les services publics. La loi d'accélération et de simplification de l'action publique du 7 décembre 2020 a introduit des mesures de simplification pour les particuliers et les entreprises. Les résultats de ces actions restent toutefois inégaux et d'importantes marges de progrès demeurent.

²³⁵ Cour des comptes, *La Mutualité sociale agricole*, mai 2020 et Cour des comptes, « L'organisation territoriale des réseaux de caisses de sécurité sociale du régime général : des évolutions nécessaires », in *RALFSS*, octobre 2020.

Les efforts doivent être amplifiés, à l'image des programmes engagés dans d'autres pays²³⁶, en tirant notamment pleinement les bénéfices de la révolution numérique.

Simplifier la définition des salaires pour la prime d'activité

Selon la Cnaf, environ 60 % des déclarations trimestrielles de ressources des allocataires de la prime d'activité sont affectées par des erreurs, involontaires ou non. Ces erreurs sont favorisées par le fait que les revenus salariaux à déclarer ne correspondent à aucun des deux salaires portés sur le bulletin de paie : ni le salaire net versé, ni le salaire imposable. La définition de ces revenus salariaux devrait être alignée sur une référence intelligible pour les employeurs et les salariés.

Afin de s'atteler de façon renouvelée au chantier de la simplification des procédures administratives, une démarche associant usagers, administrations et spécialistes du numérique, pourrait être chargée de procéder à un audit des procédures les plus utilisées. Les efforts de simplification devraient en priorité porter sur les services publics les plus en retard, en tirant profit de l'expérience dégagée par les « locomotives » et en veillant au caractère inclusif des simplifications effectuées.

3 - Alléger le poids des normes

Le poids croissant des normes, législatives, réglementaires, et infra-réglementaires a été souligné par de nombreux rapports. Ce phénomène n'est pas seulement la conséquence d'une inflation en volume mais aussi d'une complexification des normes, qui nuit à leur qualité²³⁷ et représente un coût élevé pour la société. Ce phénomène d'inflation normative a eu tendance à s'amplifier pendant la crise sanitaire²³⁸.

²³⁶ Ainsi par exemple, comme le relève le président du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, l'Allemagne a engagé depuis 2015 un programme ambitieux visant à « *réduire systématiquement la bureaucratie superflue* ». Les mesures prises auraient déjà permis de réduire d'un quart le coût des démarches administratives, au bénéfice notamment des petites et moyennes entreprises (cf. Alain Lambert, *Simplification administrative, réduction de la bureaucratie, comment l'Allemagne y parvient ?*, mars 2021).

²³⁷ Comme l'a notamment souligné le Conseil d'État dans son étude annuelle 2016 *Simplification et qualité du droit*.

²³⁸ Comme l'a notamment souligné la Secrétaire générale du Gouvernement lors de son audition par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat le 21 mars 2021.

Une attention particulière devrait notamment être portée au chantier de la simplification de la fiscalité.

S'attaquer à la complexité de la fiscalité

L'un des grands champs de complexité en France reste celui de la fiscalité. Cette complexité fiscale pèse sur la compétitivité et sur les citoyens, ainsi que sur les finances publiques (accroissant les coûts de gestion et la fraude). En particulier, trois démarches de fond doivent être poursuivies pour simplifier le système français : intensifier le réexamen des taxes à faible rendement (125 impôts et taxes de moins de 150 M€ prélevés par la DGFIP et la Douane pour un rendement de l'ordre de 3,5 Md€ ont été identifiés par la Cour), unifier le recouvrement, et rationaliser les règles de partage des impôts entre les différentes collectivités publiques.

Les efforts de simplification doivent concerner non seulement le stock normatif mais aussi le flux des nouvelles réglementations. La circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail a ainsi constaté que les efforts de réduction du nombre de circulaires engagés en 2018 a été efficace sur le stock (chute de 65 % en nombre) mais pas sur le flux (plus de 1 300 nouvelles circulaires diffusées en 2018, dont une minorité signée par les ministres).

L'effort de simplification normative devrait devenir une préoccupation permanente des administrations publiques, en particulier dans les domaines qui concernent la vie des usagers. Ceux-ci devraient être associés, aux côtés des experts, à une démarche renouvelée de réduction du volume des codes législatif et réglementaire les plus utilisés, en recourant à des outils d'intelligence artificielle.

De façon complémentaire, au niveau réglementaire et *infra*, les administrations devraient procéder périodiquement à une revue du corpus des normes qu'elles produisent, à en évaluer le coût et à proposer des simplifications, quitte à privilégier, plutôt que des normes impératives, l'usage de standards, entendus comme des recommandations ou des références préconisées (en veillant toutefois à ce que ces standards restent eux-mêmes dans des volumes maîtrisés).

4 - Pérenniser certaines simplifications réglementaires prises pendant la crise sanitaire

Lors de la crise sanitaire, certaines réglementations ont été allégées pour permettre une utilisation plus intensive des moyens de communication numériques pour la vie sociale et professionnelle et les démarches administratives. Dans la perspective de la sortie de crise, ces décisions doivent être réexaminées et selon les cas, rapportées ou au contraire pérennisées.

a) Des simplifications des procédures dans les administrations

Des mesures de simplification ont été prises dans le domaine de la gestion budgétaire et comptable de l'État. Ainsi, des dispositifs transitoires de paiement allégés ont été mis en place dans certains services de l'État pour faire face aux ralentissements des circuits classiques de la dépense. De même, le ministère des armées a participé au soutien de la trésorerie des entreprises par des paiements plus rapides. En particulier, la DGA a ainsi payé ses fournisseurs dès la certification de leurs factures, sans atteindre le délai réglementaire maximal de 30 à 45 jours.

Le premier confinement a également nécessité l'assouplissement des exigences techniques pour l'accès à distance à Chorus en permettant par exemple de déroger à certaines procédures d'authentification « forte » ainsi qu'à certains contrôles. En parallèle, de nouvelles règles ont été définies afin de sécuriser au mieux l'utilisation de l'outil en télétravail. L'accès à distance à Chorus a été ainsi plus largement ouvert dans l'ensemble des administrations de l'État, dans le respect de conditions de sécurité.

L'ensemble de ces mesures devrait faire l'objet d'une analyse en vue d'une pérennisation.

b) Des simplifications réglementaires pour le citoyen et l'utilisateur

L'utilisation des modes de communication numériques dans le fonctionnement des organes de gouvernance des sociétés et des associations a franchi une étape décisive dans le cadre de la crise. Nécessitée par les restrictions sanitaires, elle pourrait également à plus long terme simplifier la participation des associés aux assemblées générales et ainsi revitaliser la vie sociale et associative.

Pendant la crise, les assemblées générales de copropriété peuvent également se tenir à distance alors qu'avant la crise, cette possibilité n'était ouverte que si elle avait été votée au préalable par l'assemblée générale.

L'utilisation des moyens de paiement a enfin beaucoup évolué avec la crise. En particulier, les achats de première nécessité ont été faits de façon croissante à l'aide de paiement par carte bancaire sans contact. **Le relèvement du plafond de paiement sans contact pourrait être pérennisé.**

c) Des assouplissements du droit du travail et des organisations nouvelles à évaluer

Depuis le début de la crise, le ministère du travail a encouragé les prêts de main d'œuvre entre entreprises. Un bilan du recours à ces mesures devrait être réalisé afin de déterminer dans quelles mesures certaines doivent être pérennisées après la fin de la crise sanitaire.

Le ministère du travail a également développé depuis la crise les plateformes de mise en relation des entreprises avec les différents publics demandeurs, sans passer par Pôle emploi. Par ailleurs, le ministère a encouragé la constitution de plateformes territoriales de partenariat visant notamment à détecter les entreprises devant se séparer temporairement ou définitivement d'une partie de leurs personnels et de leurs compétences, et celles qui sont susceptibles d'en accueillir, le cas échéant à l'issue d'une formation. Elles ont particulièrement vocation à aider à l'émergence de projets de « transitions collectives »²³⁹, mais peuvent aussi identifier et encourager les opportunités et les initiatives de partage et transfert de main-d'œuvre entre secteurs, grâce aux dispositifs de prêt de main-d'œuvre, de mécénat de compétences, etc.

La mise en place et la pertinence de ces plateformes devra à terme faire l'objet d'un examen afin de déterminer si elle peut être étendue et compléter ainsi l'action de Pôle emploi.

d) Le développement du recours à la télésanté

En 2020, les périodes de confinement ont provoqué un recours massif aux téléconsultations médicales. Parallèlement, le champ de la télésanté a été étendu à d'autres types de soins, sous conditions spécifiques.

²³⁹ Lancé en janvier 2021, le dispositif « transitions collectives » vise à soutenir des actions de reconversion de salariés travaillant dans des secteurs ou entreprises identifiés comme en risque de pertes d'emplois.

Le recours à la télésanté a été également facilité par une prise en charge par l'assurance maladie de la part des dépenses normalement remboursée par les complémentaires santé. L'usage du téléphone ou d'une tablette numérique a été autorisé pour les patients ne disposant pas d'un équipement permettant la vidéo transmission. Par ailleurs, un décret a permis de déroger au respect du parcours de soins coordonné et à la connaissance préalable du médecin pour les patients présumés ou reconnus atteints de la Covid-19.

La prise en charge à 100 %, prévue jusqu'au 31 décembre 2021 pour permettre aux professionnels de se doter de solutions de paiement à distance du ticket modérateur, ne devrait cependant pas être pérennisée, les actes de télé médecine n'ayant pas vocation dans le long terme à être mieux remboursés que ceux réalisés en cabinet ou à domicile. Les principes de connaissance préalable et de parcours de soins coordonné doivent également être rétablis, sous réserve de dérogations circonscrites à des zones ou publics prioritaires. **Sous ces conditions, le développement de la télésanté peut permettre d'améliorer la coordination des soins pour des populations et zones pour lesquelles l'accès aux soins doit être renforcé.**

D - Un secteur public plus transparent : mieux évaluer et contrôler

Un dernier ensemble de leviers de modernisation de la gestion publique concerne d'une part au développement de l'évaluation des politiques publiques et la meilleure intégration de leurs résultats dans la délibération démocratique et dans l'action publique (1), et d'autre part au contrôle de la dépense et à la lutte contre la fraude (2). Enfin, le cas des contrôles qui ont dû être allégés pendant la crise mérite une attention particulière (3).

1 - Développer les évaluations et mieux intégrer leurs résultats dans la délibération démocratique et dans l'action publique

Les évaluations *ex ante*, *in itinere* ou *ex post* de politiques ou de dispositifs publics restent trop rares en France et cantonnées à des débats d'experts. Même si une amélioration s'observe depuis quelques années, elles ont encore, notamment par comparaison avec les pays nordiques et anglo-saxons mais aussi avec l'Allemagne ou l'Italie, peu de prise sur les décisions opérationnelles, où l'attention reste davantage focalisée sur le niveau des dépenses que sur leur qualité ou leur impact.

France Stratégie a avancé plusieurs hypothèses pour expliquer cette situation (moindre culture de l'évaluation des politiques publiques et une insuffisante formation des élites, défaut d'impulsion politique et un rôle insuffisant du Parlement, accès des chercheurs aux données individuelles encore tardif et complexe, offre d'évaluateurs relativement restreinte) et souligné que des bonnes pratiques devraient inspirer le développement de l'évaluation en France (notamment le renforcement des liens entre l'administration et le monde de la recherche, la diffusion des évaluations au grand public, ou encore les mesures qui garantissent la qualité et l'indépendance des évaluations)²⁴⁰. De même, dans son étude annuelle 2020, le Conseil d'État souligne le rôle indispensable que peut jouer l'évaluation des politiques publiques, notamment en vue de « *redonner de la substance au principe de reddition des comptes inscrit à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* »²⁴¹.

Certaines démarches récentes vont dans le bon sens, notamment avec les travaux d'évaluation portant sur le CICE, sur les ordonnances dites « *Travail* », le crédit d'impôt-recherche ou la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. **Mais ces travaux doivent être rendus plus systématiques et mieux irriguer la prise de décision. A contrario, la faiblesse de l'évaluation des dépenses fiscales apparaît particulièrement regrettable.**

Mettre fin à l'anomalie des dépenses fiscales non évaluées

Telles qu'entendues par le tome 2 des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances, les dépenses fiscales représentaient en 2020 quelque 90 Md€. Ces dispositifs coûteux voient leur progression insuffisamment maîtrisée et leur efficacité trop rarement évaluée. Si quelques progrès ont été accomplis, certains dispositifs ayant été évalués en 2020 (« *dispositifs Pinel* », prêt à taux zéro, crédit d'impôt innovation, investissement productif neuf en outre-mer), de nombreuses dépenses fiscales coûteuses restent non évaluées : abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites (4,6 Md€), taux réduits de TVA pour les travaux relatifs à la qualité énergétique des locaux (1,1 Md€), exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation sur les carburants (1,6 Md€) par exemple.

²⁴⁰ France Stratégie, *La France évalue encore peu l'impact de ses politiques publiques*, décembre 2018, et *Évaluation d'impact des politiques publiques : que peut apprendre la France des pays les plus avancés ?*, décembre 2019.

²⁴¹ Conseil d'État, Étude annuelle 2020, *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*, juillet 2020. L'étude souligne aussi que les freins à l'épanouissement de l'évaluation des politiques publiques « *résultent en grande partie des tensions qui la traversent, entre rigueur méthodologique et temps politique, entre indépendance et expertise, entre un besoin de connaissance et la réticence des responsables publics qui craignent que l'évaluation serve plus à les juger qu'à les faire progresser* ». Elle formule des propositions visant à faire de l'évaluation une pratique assumée et partagée.

Les dépenses fiscales peuvent être un instrument utile, mais leur maniement est délicat et leur efficacité dépend de la qualité des incitations mises en œuvre. Mal conçues, ces incitations peuvent éloigner des objectifs généraux poursuivis par les pouvoirs publics ou présenter un rapport coût-efficacité défavorable. Ces éléments plaident pour une évaluation bien plus systématique et régulière des dispositifs et une remise en cause de ceux dont le rapport coût-efficacité ne serait pas satisfaisant.

Il apparaît indispensable de poursuivre les efforts en vue de développer les évaluations des politiques et des dispositifs publics et de mieux intégrer les résultats dans la délibération démocratique et dans l'action publique. La Cour entend pleinement jouer le rôle qu'elle tient de la Constitution en la matière pour devenir l'acteur majeur dans la conduite de l'évaluation des politiques publiques en France²⁴².

2 - Mieux contrôler la dépense et lutter plus efficacement contre la fraude

Les contrôles de certains dispositifs publics, notamment de dépenses d'intervention ou liées à des dispositions fiscales et sociales, apparaissent très insatisfaisants. Ce défaut de contrôle peut se traduire par un suivi lacunaire des engagements demandés par l'État aux bénéficiaires d'une aide.

Assurer un suivi plus étroit des plans de soutien à l'outre-mer

Le Plan d'urgence Guyane mis en œuvre en 2017 illustre le manque de rigueur de l'État et de la collectivité concernée dans le suivi des contreparties des engagements pris réciproquement et des aides exceptionnelles apportées. De même, l'aide apportée à la collectivité de Saint-Martin, après le passage de l'ouragan Irma en 2017, ne s'est pas accompagnée d'un suivi satisfaisant des engagements et n'a pas permis de renforcer la capacité de la collectivité d'opérer la reconstruction dans des délais raisonnables²⁴³.

²⁴² Cf. Cour des comptes, *JF 2025 Construire ensemble l'avenir des juridictions financières*, orientation stratégique n° 8, février 2021.

²⁴³ Cour des comptes, *Rapport annuel sur les finances publiques locales, 2017, La mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence Guyane, 2019*.

Il peut s'agir aussi de vérifications insuffisantes au regard de l'ampleur des risques de fraude, notamment aux prélèvements obligatoires et aux prestations sociales.

Le développement de la fraude aux prélèvements obligatoires peut notamment être favorisé par les caractéristiques de certains impôts qui les rendent plus sensibles à ce phénomène, mais aussi à l'internationalisation de l'économie, à l'essor du commerce en ligne et au développement de nouvelles modalités d'emploi, comme le travail détaché. Les effets de la fraude ne se limitent pas à la seule dimension budgétaire : ils affectent la distribution des richesses, ils faussent le fonctionnement des marchés et des processus concurrentiels, et ils affaiblissent le principe d'égalité devant les prélèvements obligatoires.

Si la fraude est un phénomène par essence dissimulé, des moyens de l'estimer existent, notamment en se fondant sur les données du contrôle fiscal et social. De nombreux pays de l'OCDE se sont lancés dans une démarche d'estimation, les États-Unis ayant été précurseurs en la matière. À ce jour, la France ne réalise pas ce type d'évaluation, même si le Gouvernement s'est engagé à le faire à la suite du dernier contrôle de la Cour²⁴⁴.

Au cours des dernières années, la France a significativement renforcé son dispositif juridique de lutte contre la fraude²⁴⁵. Les pouvoirs de contrôle des administrations compétentes et les peines encourues en cas de fraude fiscale ont été accrus, la France étant désormais l'un des pays qui prévoient les peines les plus sévères dans ce domaine. Enfin, le « *verrou* » de Bercy²⁴⁶ a été aménagé, ce qui devrait conduire à un renforcement des poursuites pénales en matière de fraude fiscale.

²⁴⁴ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, décembre 2019.

²⁴⁵ En particulier avec les lois du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude et la grande délinquance économique et financière et du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

²⁴⁶ Le « *verrou* » de Bercy est un dispositif qui réservait à l'administration le monopole de l'engagement des poursuites pénales en matière de fraude fiscale, après avis de la commission des infractions fiscales. Depuis la loi de 2018, le parquet peut désormais engager des poursuites pour les cas de fraude fiscale supérieurs à 100 000 euros.

Pour autant, le renouvellement des instruments juridiques dont dispose désormais l'administration contraste avec l'adaptation réelle, mais encore lente, des administrations chargées du contrôle²⁴⁷.

Trois piliers devraient guider la politique de lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires : évaluer, prévenir, réprimer.

Mieux lutter contre la fraude aux prélèvements obligatoires

Il est prioritaire d'évaluer la fraude aux prélèvements obligatoires en matière de TVA, d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu. Pour cela, il convient d'améliorer dans la durée les outils et méthodes d'estimation, en s'appuyant notamment sur la mise en place de contrôles aléatoires aboutissant à des estimations plus fiables. Il est également nécessaire de faire évoluer les systèmes d'information de la DGFIP afin de faciliter les données statistiques relatives à la fraude.

La prévention devrait être une composante à part entière des politiques de lutte contre la fraude. Dans une approche large, l'enjeu est à la fois de simplifier la fiscalité, prévoir dès l'origine les outils et modalités de contrôle des dispositifs fiscaux, de développer le recours à des tiers tant pour la déclaration des sommes imposables que pour le paiement, de poursuivre la lutte contre les paradis fiscaux et mieux mobiliser les administrations chargées de la détection de la fraude.

Enfin, la spécialisation et la professionnalisation des activités de lutte contre la fraude aux prélèvements obligatoires doivent être poursuivies, en rationalisant la programmation et l'exploitation des données de masse, en créant des brigades de vérification spécialisées et en précisant la politique pénale et l'organisation de la police judiciaire en matière de fraude fiscale²⁴⁸.

Compte tenu des masses financières concernées, les enjeux de maîtrise des risques de fraude aux prestations sociales sont eux aussi très significatifs. Néanmoins, seule la Cnaf procède aujourd'hui à une estimation de la fraude aux prestations ; la Cnam et la Cnav ne le font pas, ce qui les prive d'un instrument indispensable d'orientation de leurs efforts de prévention et de détection.

²⁴⁷ La DGFIP continue ainsi de faire reposer la programmation des contrôles en grande partie sur des échelons locaux généralistes. Cette organisation très déconcentrée de l'ensemble de la chaîne du contrôle fiscal ne favorise pas la lutte contre la fraude la plus complexe et ne permet pas l'utilisation la plus efficace des moyens disponibles. La baisse des effectifs et des règles de gestion des ressources humaines rigides et un effort de formation insuffisant qui ne permettent pas toujours de disposer des compétences les plus utiles là où elles seraient nécessaires.

²⁴⁸ Cour des comptes, *La fraude aux prélèvements obligatoires*, décembre 2019.

Au-delà des fraudes proprement dites, pour lesquelles l'intentionnalité d'un auteur peut être démontrée, le paiement à bon droit des prestations sociales (au bénéficiaire qui en remplit les conditions, pour un montant exact) est imparfaitement assuré. Cela résulte en premier lieu d'erreurs volontaires ou non affectant les facturations par les professionnels et les établissements de santé en tiers payant d'actes, de séjours, de biens de santé et de prestations de service, ainsi que les données de situation (composition et ressources du foyer notamment) déclarées par les allocataires des CAF et les assurés. D'autres erreurs de portée financière ont une origine interne aux caisses de sécurité sociale elles-mêmes : c'est le cas notamment des retraites (une prestation sur six pour le régime général) et des indemnités journalières (une prestation sur onze).

Il convient ainsi d'engager une action globale de sécurisation du versement des prestations sociales, en resserrant un système déclaratif trop ouvert : mutualisation généralisée des informations dont disposent les organismes sociaux et les administrations de l'État, mise en place de contrôles automatisés *a priori* sur la conformité à la réglementation des facturations à l'assurance maladie, rapprochement systématique de l'assiette salariale des prélèvements sociaux et des salaires ouvrant des droits à prestation, renforcement des actions de contrôle *a posteriori* visant les risques d'erreur et de fraude qui ne peuvent être prévenus par le renforcement des contrôles *a priori*²⁴⁹.

La Cour continuera à suivre ces questions avec la plus grande attention, et publiera des rapports périodiques sur la fraude fiscale et sociale²⁵⁰.

3 - Porter une attention particulière aux contrôles qui ont dû être allégés pendant la crise sanitaire

La crise sanitaire a obligé les pouvoirs publics à prendre des décisions d'urgence pour assurer la continuité des services publics et de la vie sociale. Les administrations ont dû réorienter leurs activités, passer très rapidement à un fonctionnement quasi-entièrement numérique et mobiliser des ressources pour la mise en place des dispositifs d'aide d'urgence. À cette occasion, les contrôles fiscaux et sociaux ont notamment été suspendus.

²⁴⁹ Cour des comptes, *La lutte contre les fraudes aux prestations sociales*, septembre 2020.

²⁵⁰ Cf. Cour des comptes, *JF 2025 Construire ensemble l'avenir des juridictions financières*, action clé n° 7, février 2021.

a) Une quasi-interruption des contrôles fiscaux des entreprises

Compte-tenu de la situation financière des entreprises, fragilisée par les contraintes sanitaires, les contrôles fiscaux ont fait l'objet d'allègements et d'aménagements tout au long de la crise du coronavirus.

L'engagement de nouveaux contrôles a été suspendu pendant le premier confinement par une ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020, et les équipes de la DGFIP ont pris contact avec les contribuables faisant déjà l'objet d'un contrôle, afin d'évaluer l'opportunité de poursuivre et finaliser les démarches entamées.

À partir de mai 2020, les contrôles ont progressivement repris, en priorisant les procédures déjà engagées et sans engager de nouveaux contrôles avant septembre, sauf cas manifeste de fraude. Une note transmise mi-mai au réseau territorial de la DGFIP précise ainsi que toute poursuite d'un contrôle en cours doit faire l'objet d'un contact préalable avec le contribuable, afin de faire preuve de discernement sur la situation financière de chaque entreprise contrôlée, et qu'une attention particulière doit être portée au respect des conditions sanitaires, tant de la part des vérificateurs que des contrôlés. En particulier, l'intervention de la hiérarchie s'est révélée ponctuellement nécessaire lorsqu'une visite était refusée par l'entreprise uniquement pour des motifs sanitaires.

Avec la poursuite de la crise sanitaire, la reprise des contrôles a été ciblée sur les entreprises ou les particuliers n'ayant pas trop durement pâti de la crise, en priorisant par exemple des dossiers à enjeux relevant du contrôle patrimonial, ou la détection d'entreprises étrangères développant une activité occulte en France²⁵¹.

Au final, si les contrôles sur pièces, qui peuvent être réalisés à distance, ont peu diminué, le nombre de contrôles sur place a été divisé par deux en 2020 ; de nombreux dossiers, qui auraient dû être clôturés ne l'ont pas été et leur traitement a été reporté en 2021. La forte mobilisation des services du contrôle fiscal pour traiter les demandes frauduleuses d'aides du fonds de solidarité est aussi un facteur de ralentissement des contrôles fiscaux proprement dit. La reprise complète de l'activité ne pourra donc s'envisager que lors de la disparition progressive du fonds et après rattrapage des dossiers suspendus pendant les confinements successifs.

²⁵¹ Cf. note au réseau territorial de la DGFIP de mi-juin 2020.

b) Des contrôles sociaux fortement réduits pendant la crise

La crise sanitaire a conduit à réduire les contrôles sur place avec la restriction des déplacements des inspecteurs du recouvrement et des contrôleurs des caisses de sécurité sociale. Les professionnels et les établissements de santé ont également été dispensés de devoir justifier leurs facturations à l'assurance maladie.

Toutes les catégories de contrôles des Urssaf ont été réduites de près de 50 % en 2020 par rapport à 2019, malgré une reprise progressive des contrôles à partir de l'automne 2020. Les contrôles sur place des Caf qui permettent de vérifier la situation des foyers allocataires ont diminué de 60 % par rapport à 2019.

S'agissant des employeurs de salariés, l'ensemble des actions habituelles de recouvrement amiable et forcé des Urssaf a été suspendu. Les employeurs devaient continuer à déclarer les prélèvements dont ils étaient redevables, mais l'absence de règlement de ces derniers ne donnait pas lieu à l'application de majorations de retard, à moins que les montants dus ne résultent de la répression du travail dissimulé.

La crise sanitaire a également conduit l'assurance maladie à ne plus engager de nouveaux contrôles sur la conformité des données de facturation des établissements de santé à celles des dossiers médicaux des patients. Ces contrôles n'ont pas repris à ce jour. Le montant des fraudes détectées a été divisé par deux. S'agissant des professionnels de santé, les contrôles contentieux ont été réduits et se sont concentrés que les préjudices financiers les plus importants et les modes opératoires de fraudes les plus graves. Les contrôles de facturations de professionnels de santé, qui visent habituellement 500 000 factures par an, ont été répartis sur 2020 et 2021.

Même si leurs modalités peuvent évoluer, les contrôles sociaux et fiscaux suspendus pendant la crise sanitaire devront être remis en place, en tenant compte de la situation des entreprises débitrices, dont certaines pourraient être confrontées à un « mur de dettes » auquel ces créances participent.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le niveau de la dépense publique en France est sensiblement plus élevé que dans des pays européens comparables (écart de 8,6 points de PIB avec la moyenne de la zone euro en 2019). Qui plus est, cet écart s'est fortement creusé sur la période récente sans que les indicateurs économiques, sociaux, de développement humain ou en termes de qualité des services publics ne permettent de justifier une telle évolution.

Les secteurs de la protection sociale, des affaires économiques et de la santé sont ceux où tant le niveau que la dynamique de la dépense publique divergent le plus de ce qui est observé chez nos voisins. De même, le niveau de l'emploi public est plus élevé en France que dans la plupart des pays comparables. Ces écarts entraînent une divergence en termes d'endettement public et de prélèvements obligatoires, qui nuisent à la compétitivité de la « maison France » et à sa crédibilité vis-à-vis de ses partenaires comme des marchés.

Pour infléchir durablement ces tendances, il ne suffit pas de recourir à des mesures de court terme, qui se limiteraient à rogner superficiellement le niveau des dépenses les plus dynamiques ou à raboter de façon indifférenciée les moyens financiers et humains des administrations publiques.

Plus fondamentalement, une revue de dépenses exige d'identifier les causes structurelles de ces évolutions, et de les traiter dans la durée. Sans viser à l'exhaustivité, la Cour a analysé sous cet angle cinq secteurs clés de la dépense publique que sont le système des retraites, l'assurance maladie, la politique de l'emploi, les minimas sociaux et politique du logement, et formule des propositions pour s'atteler aux principaux facteurs structurels qu'elle identifie.

Parallèlement, il paraît indispensable de tout mettre en œuvre pour renforcer l'efficacité de l'ensemble des collectivités et des administrations publiques.

À cette fin, une première priorité serait de procéder à une revue des missions des administrations et des collectivités territoriales, afin de concentrer les forces sur celles qui apparaissent comme les plus prioritaires et d'éviter les doublons.

*Une deuxième priorité devrait viser à développer les pratiques de contractualisation pluriannuelle sur les objectifs et les moyens, en contrepartie d'une plus grande liberté de gestion, dans une « logique d'agence ». Dans ce cadre, il serait notamment essentiel de **moderniser la gestion des ressources humaines publiques, d'optimiser les fonctions support et de développer les synergies**. Les collectivités territoriales devraient également être invitées à entrer plus encore dans cette logique de contractualisation.*

Simplifier l'organisation, les procédures et les normes constitue une troisième préoccupation majeure, qui nécessite une nouvelle impulsion, en tirant notamment profit des outils numériques et des simplifications mises en place pendant la crise sanitaire.

Il apparaît en outre indispensable de développer les évaluations de politiques publiques et mieux prendre en compte leurs résultats.

Enfin, la Cour préconise de mieux contrôler la dépense et de lutter plus efficacement contre la fraude aux prélèvements obligatoires et aux prestations sociales. Cette lutte contre la fraude concerne également les dispositifs mis en place pendant la crise sanitaire.

Les gains à attendre de la mobilisation de ces différents outils devraient être fixés en amont.

Au terme de ces analyses, la Cour formule les orientations et recommandations suivantes :

S'agissant des réformes clés pour infléchir le rythme et améliorer la qualité de la dépense publique :

- 17. procéder, en début de législature, à une revue approfondie des dépenses publiques dont le niveau et la dynamique apparaissent sensiblement supérieurs à ce qui est observé chez nos partenaires européens, afin d'identifier les réformes susceptibles d'en maîtriser l'évolution et de renforcer l'efficacité et l'efficience des politiques concernées ;*
- 18. poursuivre l'adaptation des régimes de retraite afin de maîtriser l'évolution des dépenses et d'en accroître l'équité ;*
- 19. renforcer l'efficience de notre système de santé, en coordonnant plus étroitement les acteurs de ville et hospitaliers, avec pour ambition d'offrir des soins de qualité et de stabiliser la part des dépenses d'assurance maladie dans le PIB ;*

20. *à adapter les dispositifs d'indemnisation du chômage et d'aides à l'emploi à l'évolution des cycles économiques et renforcer l'insertion durable dans l'emploi des publics fragiles et la prévention du chômage de longue durée ;*
21. *assurer une plus grande efficacité et équité des minima sociaux, en veillant à leur soutenabilité et à leur contrôle, en procédant à l'harmonisation et à la simplification des dispositifs et en renforçant l'incitation à l'activité ;*
22. *simplifier et territorialiser davantage les instruments de la politique du logement en ciblant prioritairement les ménages les plus défavorisés, et supprimer les dispositifs, notamment fiscaux, dont l'efficience est insuffisante.*

S'agissant du renforcement de l'efficience des administrations dans la mise en œuvre des politiques publiques :

23. *procéder à une revue des missions des administrations publiques afin de supprimer les missions que la sphère publique n'a plus vocation à exercer, de rationaliser celles exercées par plusieurs entités, et de favoriser la déconcentration ou la décentralisation de l'action publique au plus proche des territoires ;*
24. *responsabiliser les acteurs en développant les pratiques de contractualisation pluriannuelle sur les objectifs et les moyens, y compris vis-à-vis des collectivités territoriales ;*
25. *engager un chantier ambitieux en vue de simplifier le paysage des administrations publiques, les procédures et les normes, en tirant notamment profit des outils numériques et des simplifications mises en place pendant la crise sanitaire ;*
26. *développer les évaluations de politiques et de dispositifs publics, et mieux intégrer leurs résultats dans la délibération démocratique et dans l'action publique ;*
27. *renforcer la lutte contre la fraude aux prélèvements publics et aux prestations sociales, y compris en ce qui concerne les dispositifs mis en place pendant la crise sanitaire.*

Liste des abréviations

APE	Agence des participations de l'État
APLD	Activité partielle de longue durée
BCE	Banque centrale européenne
BEPS	Érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires
Cades	Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale
Ciri.....	Comité interministériel de restructuration industrielle
Codefi.....	Comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises
CPO	Conseil des prélèvements obligatoires
Dares.....	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques
DGTrésor.....	Direction générale du trésor
DSN.....	Déclaration sociale nominative
EBE	Excédent brut d'exploitation
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
FMI.....	Fonds monétaire international
HCFP	Haut conseil des finances publiques
LFSS.....	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF.....	Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances
LOLFSS	Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale
LOPGFP	Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques
LFPF.....	Loi de programmation des finances publiques
OCDE.....	Organisation de coordination et de développement économiques
PIAAC.....	<i>Programme for the International Assessment of Adult Competencies</i>

PISA	Programme International pour le Suivi des Acquis des Élèves
PGE	Prêt garantis par l'État
PME.....	Petite ou moyenne entreprise
RSPFP	Rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par le 3° de l'article 58 de la LOLF
TIMSS	<i>Trends in Mathematics and Science Study</i>
TPE.....	Très petite entreprise
TSCG.....	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de mission du Premier ministre	202
Annexe n° 2 : liste des auditions devant la FIC « Stratégie de finances publiques d'après-crise »	204
Annexe n° 3 : des scénarios alternatifs sur les taux d'intérêt et l'inflation	207

Annexe n° 1 : lettre de mission du Premier ministre



Le Premier Ministre

Paris, le 17 FEV. 2021

0195/21/SQ

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Mission de la Cour sur la stratégie de finances publiques d'après-crise

Pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire, le Gouvernement a déployé des mesures budgétaires et financières d'urgence d'une ampleur inédite en soutien aux entreprises et aux ménages. Il a également déployé un plan de relance de 100 Md€ sur 2020-2022. Ces actions, ainsi que l'impact direct de la crise sur l'économie et sur les comptes des administrations publiques, ont profondément modifié les perspectives et les enjeux auxquels sont confrontées les finances publiques, sur le court et le moyen termes. Ce soutien budgétaire inédit a permis de réduire les pertes d'emplois, de préserver le pouvoir d'achat des ménages et de prémunir le tissu économique d'un risque de faillites massif. Il est appelé à se poursuivre, tant que la crise sanitaire durera et au-delà pour assurer la relance de l'économie. En parallèle, une réflexion sur l'amélioration de la gestion des finances publiques et de leur efficacité doit être engagée pour concevoir la stratégie d'après-crise.

Dans ce contexte et en application des dispositions de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières et en lien avec les travaux en cours sur les perspectives de finances publiques, je souhaite que la Cour me remette des recommandations sur la stratégie d'évolution de nos finances publiques dans l'après-crise. Cette stratégie doit d'abord prendre en compte les enjeux de consolidation et de relance, à court terme, de notre économie ; elle doit également s'inscrire dans une perspective de moyen-long terme, afin d'assurer l'efficacité de nos politiques publiques et la soutenabilité de la trajectoire financière.

En premier lieu, la Cour pourra revenir sur la situation actuelle des finances publiques et leurs perspectives de moyen terme. Pour ce faire, elle se fondera sur des prévisions macroéconomiques réalistes et détaillera l'impact de la crise, à politique inchangée, sur les trajectoires de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires. Elle s'attachera également à analyser la dynamique de la dette publique, et l'opportunité de traiter la dette générée par la crise COVID de manière spécifique.

En deuxième lieu, la Cour pourra aussi se prononcer sur les modalités de sortie des dispositifs d'urgence budgétaire et réglementaire, une fois la crise passée. En particulier, s'agissant des dispositifs réglementaires, des nouvelles procédures ont été mises en place pendant la crise pour simplifier et accélérer l'action publique. La Cour pourra évaluer ces procédures, et apprécier l'opportunité de les pérenniser, voire de les étendre.

En troisième lieu, la Cour pourra formuler des propositions permettant de renforcer l'efficacité des politiques publiques et de contribuer au retour à l'équilibre structurel de nos finances publiques. En particulier, les politiques publiques doivent plus que jamais favoriser l'investissement, aussi bien économique et social qu'écologique, et contribuer à la transformation de l'économie et de la société françaises, pour les rendre plus fortes, plus résilientes, plus durables et plus inclusives. Les propositions de la Cour pourront porter aussi bien sur des enjeux transversaux, comme la politique de ressources humaines ou les règles de gouvernance budgétaire, que sur des enjeux sectoriels, pour améliorer l'action publique.

Je souhaite pouvoir disposer des conclusions de la Cour d'ici début avril. S'agissant des propositions relatives au retour d'expérience de la crise COVID en matière de simplification de l'action publique, vos propositions me seront remises en juin.

Je vous prie de croire, monsieur le Premier président, à l'assurance de mes salutations les meilleures.



Jean CASTEX

Annexe n° 2 : liste des auditions devant la FIC « Stratégie de finances publiques d'après-crise »

Membres du Gouvernement :

- Monsieur Bruno Le Maire, Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance
- Monsieur Olivier Véran, Ministre des Solidarités et de la Santé
- Monsieur Olivier Dussopt, Ministre délégué auprès du Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des comptes publics

Monsieur François Bayrou, Haut-commissaire au plan

Membres du Parlement :

- Monsieur Claude Raynal, Président de la Commission des finances du Sénat
- Monsieur Éric Woerth, Président de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale
- Monsieur Laurent Saint-Martin, Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Banque de France :

- Monsieur François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France

Union européenne :

- Monsieur Paolo Gentiloni, Commissaire européen à l'Économie
- Monsieur Niels Christoffer Thygesen, Président du Comité budgétaire européen

Des échanges informels ont également été menés avec Madame Christine Lagarde, Présidente de la Banque centrale européenne.

Présidents de Commissions :

- Monsieur Jean Arthuis, Président de la Commission sur l'avenir des finances publiques
- Monsieur Benoit Cœuré, Directeur du Pôle d'innovation technologique de la Banque des règlements internationaux

Présidents d'associations nationales de collectivités territoriales :

- Monsieur François Baroin, Président de l'Assemblée des Maires de France
- Monsieur Dominique Bussereau, Président de l'Assemblée des Départements de France
- Monsieur Renaud Muselier, Président de Régions de France (une contribution écrite a été remise)

Partenaires sociaux :

- Monsieur François Asselin, Président de la CPME
- Monsieur Laurent Berger, Secrétaire général de la CFDT
- Monsieur Cyril Chabanier, Président de la CFTC
- Monsieur Dominique Corona, Secrétaire général adjoint de l'UNSA
- Monsieur François Hommeril, Président de la Confédération Française de l'Encadrement - CGC (CFE CGC)
- Madame Vanessa Jereb, Secrétaire générale adjointe de l'UNSA
- Monsieur Philippe Martinez, Secrétaire général de la CGT
- Monsieur Dominique Métayer, Président de l'Union des entreprises de proximité (U2P)
- Monsieur Geoffroy Roux de Bézieux, Président du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)
- Monsieur Yves Veyrier, Secrétaire général de Force Ouvrière (FO)

Économistes :

- Monsieur Philippe Aghion, Professeur au Collège de France
- Monsieur Olivier Blanchard, Senior Fellow au Peterson Institute for International Economics
- Madame Laurence Boone, Chef économiste à l'OCDE
- Monsieur Daniel Cohen, Professeur et Directeur du département d'économie à l'ENS
- Monsieur François Ecalte, Président de FIPECO
- Monsieur Jason Furman, Professeur d'Economie à la Harvard Kennedy school et ancien Président du Conseil des conseillers économiques du Président Obama
- Monsieur Olivier Garnier, Directeur en charge des études et des relations internationales à la Banque de France
- Monsieur Philippe Martin, Président du Conseil d'analyse économique
- Monsieur Jean Pisani-Ferry, ancien Commissaire général de France Stratégie

Institutions bancaires et financières :

- Monsieur Jean-Laurent Bonnafé, Directeur général de BNP-Paribas
- Monsieur Nicolas Dufourcq, Directeur général de Bpifrance
- Monsieur Eric Lombard, Directeur général du Groupe Caisse des Dépôts
- Monsieur Frédéric Oudéa, Directeur général de la Société Générale

Annexe n° 3 : des scénarios alternatifs sur les taux d'intérêt et l'inflation

Les scénarios présentés au chapitre I illustrent le type d'évolutions auxquelles on peut s'attendre, selon diverses hypothèses affectant le scénario de croissance économique. Cependant, l'évolution d'un certain nombre de variables, telles que les taux d'intérêt et les prix, pourrait être différente de celle retenue pour les construire. Toujours à titre d'illustration, l'impact de scénarios alternatifs pour ces variables est présenté à partir du scénario économique de perte limitée.

Dans le premier scénario alternatif, les taux d'intérêt augmenteraient plus vite, par exemple parce que la prime de risque augmente, ce qui serait concevable en particulier dans les scénarios les plus dégradés. L'écart par rapport au scénario de taux précédent croît progressivement avec les années, le taux à l'émission finissant 120 points de base plus élevé en 2030.

Cette hausse plus marquée des taux à l'émission au cours de la décennie conduirait à une hausse de la charge d'intérêts qui dégraderait le déficit public et le ratio de dette à l'horizon 2030 de l'ordre de 3 à 4 points de PIB.

Tableau n° 5 : hypothèses de taux d'intérêt

Scénarios	Taux émission 2025	Taux émission 2030	Taux apparent 2025	Taux apparent 2030	Croissance en valeur 2030
<i>Hypothèse de référence</i>	1,6 %	2,0%	1,1 %	1,4 %	2,85 % (*)
<i>Variante de +120 points de base en 2030</i>	2,2 %	3,2 %	1,3%	1,9%	2,85 % (*)

Source : Cour des Comptes.

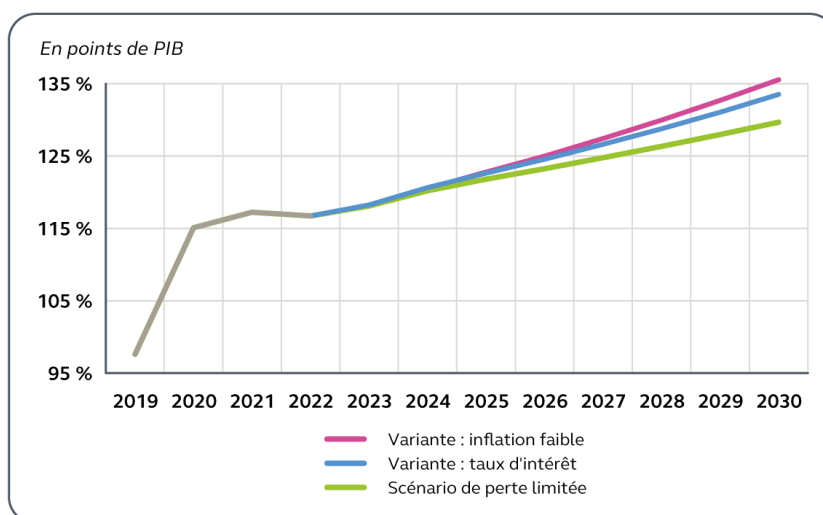
(*) 2,6 % dans le scénario de faiblesse persistante.

Dans le second scénario, une progression moins soutenue de l'inflation est envisagée. Les scénarios macroéconomiques de moyen terme font usuellement l'hypothèse que l'inflation convergerait vers la cible de la Banque centrale européenne. Or, l'analyse rétrospective révèle que cette hypothèse a conduit, dans le cas de la France, à surestimer sensiblement l'inflation depuis dix ans. L'inflation constitue un facteur déterminant de la trajectoire des finances publiques, dans la mesure où elle affecte le PIB nominal ainsi que les recettes et les dépenses publiques, de façon différenciée.

Dans le scénario alternatif, le déflateur du PIB atteindrait 1,2 % en 2024 et se maintiendrait à ce rythme de progression au cours des années suivantes (soit une progression de 0,4 % moins soutenue que dans le scénario de perte limitée).

Dans ce scénario, comme les recettes s'ajustent à la baisse en ligne avec la plus faible inflation contrairement aux dépenses qui ne s'ajustent que partiellement²⁵², le déficit serait plus dégradé sur toute la période. Au final la dette serait en 2030 près de 6 points de PIB plus élevée que dans le scénario perte limitée standard. Ce résultat montre l'importance que revêt le fait d'avoir une prévision d'inflation réaliste à moyen terme.

**Graphique n° 19 : ratio de dette sur PIB
dans les scénarios variantiels**



Source : Cour des comptes

²⁵² Cette variante est construite sur l'hypothèse que les recettes publiques ont une élasticité unitaire à l'inflation, alors que celle des dépenses se situerait autour de 0,5.