

13) Les revues des dépenses publiques

Pour « mener à bien une transformation ambitieuse de l'action publique », le Premier ministre a lancé en octobre 2017 une revue des dépenses publiques dans le cadre d'un « *Programme pour l'Action Publique 2022* ».

Ce programme s'inscrit dans l'histoire française des démarches de rationalisation et de revue systématique des dépenses publiques, souvent inspirées par les expériences d'autres pays, que décrit cette fiche. Cette histoire a commencé en 1968 avec la « *rationalisation des choix budgétaires* » (RCB) et s'est poursuivie avec notamment la « *circulaire Rocard* » de 1989, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001, la « *révision générale des politiques publiques* » (RGPP) de 2007 et la « *modernisation de l'action publique* » de 2012.

Ces démarches de révision systématique des dépenses publiques qui visent à profondément réformer, voire supprimer, les politiques publiques inefficaces, peuvent être distinguées de celles qui visent l'amélioration de la gestion courante des services publics. La « *nouvelle gestion publique* » courante fait l'objet d'une [fiche distincte](#) qui partage quelques points communs avec celle-ci.

A) La revue des dépenses publiques dans les autres pays

Les Etats-Unis ont une tradition très ancienne de revue des politiques publiques en fonction de leurs « *performances* », c'est-à-dire de leur capacité à atteindre les objectifs fixés au moindre coût. En 1949, la commission Hoover recommandait de mettre en place des « *budgets de performance* » fondés sur « les fonctions, les activités et les projets ». Au cours des décennies suivantes furent développés le « *planning, programming budgeting system* », ancêtre de la RCB française, puis le management par objectif et les budgets base zéro, la responsabilisation des gestionnaires et les réformes budgétaires et comptables.

L'exemple le plus souvent cité de revue systématique des dépenses publiques est celui du Canada. En 1994, dans un contexte de crise des finances publiques, le nouveau gouvernement a procédé pendant une année à un examen systématique de toutes les dépenses publiques dont les résultats ont été spectaculaires : en cinq ans, les dépenses publiques ont été durablement réduites de 9 points de PIB.

Cette revue a bénéficié d'un fort soutien politique, grâce à une prise de conscience collective des risques associés à la non soutenabilité des finances publiques. Les travaux préparatoires ont été menés par l'administration en interne, notamment par une petite équipe d'experts placés auprès du premier ministre, avec une association étroite des ministres mais limitée des autres « *parties prenantes* ». Pour chaque politique, la question de son maintien a été explicitement posée. Le calendrier a été très serré mais la démarche de révision a été articulée avec la procédure budgétaire.

Au Royaume-Uni, la procédure budgétaire a été profondément renouvelée en 1997 avec l'instauration d'une « *comprehensive spending review* » au début de la préparation des budgets triennaux qui fixent des plafonds à une partie des dépenses budgétaires. Ces revues des dépenses publiques ne les ont pas empêchées de fortement augmenter dans les années 2000, mais elles ont été au cœur du budget d'urgence de 2010 qui a amorcé la consolidation budgétaire britannique avec des baisses de crédits de plus de 20 % dans certains ministères.

Aux Pays-Bas, les dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale font l'objet de normes d'évolution sur la durée de chaque législature dans le cadre d'une programmation pluriannuelle établie par le « *central plan bureau* » avant les élections. La tradition veut que celui-ci chiffre les programmes des partis politiques pour vérifier leur cohérence avec cette programmation. En 2010, l'objectif était de réduire de 10 % les dépenses publiques sur la période 2011-2015.

Le gouvernement a réparti les dépenses en 20 catégories et a demandé à des groupes de travail rassemblant fonctionnaires et experts des propositions permettant de réduire de 20 % les dépenses de chaque catégorie. Les économies proposées ont couvert l'ensemble des dépenses publiques et conduisaient parfois à remettre fortement en cause certaines priorités nationales, comme l'environnement ou l'aide au développement. L'accord de coalition qui a suivi les élections a repris une grande partie de ces propositions en les inscrivant dans le cadre pluriannuel fixé par le central plan bureau.

Au Danemark, la procédure budgétaire commence par 10 à 15 « études spéciales » réalisées par des experts du ministère des finances et des ministères concernés et ayant pour objet de dégager des économies pour financer des dépenses nouvelles, avant la crise de 2009, ou pour réduire le déficit public, depuis la crise.

Les procédures de revue systématique des dépenses, qui s'essoufflaient dans les années deux mille, ont connu un renouveau avec les programmes d'ajustement budgétaire qui ont suivi la crise de 2009 et ont été instaurées dans d'autres pays, comme l'Irlande et l'Australie.

Un [rapport de l'OCDE](#) de 2013 plaide pour leur généralisation surtout parce qu'elles soumettent toutes les dépenses sans a priori d'efficacité à un examen critique permanent. Leur articulation avec les procédures budgétaires semble être une condition de leur efficacité.

B) La revue des dépenses publiques en France

1) La rationalisation des choix budgétaires

Un arrêté du 13 mai 1968 a créé auprès du ministre des finances une mission dont l'objectif était « d'expérimenter une méthode tendant à la rationalisation des choix budgétaires (RCB) et au contrôle des résultats de l'action administrative par des études d'analyse de systèmes et de coût-efficacité ».

Certaines de ces études étaient très intéressantes et la RCB a donné lieu aux premiers « *budgets de programme* », qui étaient associés à des objectifs, des moyens et des indicateurs d'efficacité et furent donc les ancêtres des « *programmes* » de la LOLF. Elle a également contribué à introduire certaines techniques de gestion alors utilisées par les entreprises (gestion par objectifs...), ainsi que le calcul économique, dans l'administration.

Dès 1972, il est toutefois apparu que l'insertion administrative de la RCB et son impact sur les décisions, notamment budgétaires, étaient très modestes et elle a disparu à la fin des années soixante-dix. La RCB s'est heurtée aux déficiences des systèmes d'information et au manque de données suffisantes, aux réticences des ministères « dépensiers » sans avoir le soutien du Premier ministre ou du Président, plus généralement à la contestation d'une approche très économique des choix politiques visant à les fonder sur la rationalité du calcul économique. La légitimité politique de la RCB ne dépassait pas les limites du ministère des finances¹.

2) La « circulaire Rocard »

Parmi les principales orientations données par la « *circulaire Rocard* » du 23 février 1989 relative au renouveau du service public figurent :

- « une politique de développement des responsabilités » combinant un programme de déconcentration des décisions de l'Etat, la mise en œuvre de « *projets de service* » qui « doivent résulter d'une démarche collective » et la création de « centres de responsabilités expérimentaux » bénéficiant d'un assouplissement des règles budgétaires et d'une plus grande autonomie en contrepartie de la maîtrise des crédits et d'une modernisation des outils de gestion ;
- « un devoir d'évaluation des politiques publiques » selon des procédures garantissant l'indépendance des évaluateurs, la transparence et la pluralité des méthodes.

Alors que la RCB insistait sur les techniques d'évaluation des politiques publiques, la circulaire Rocard mettait surtout en avant la démarche, collective pour les projets de service et pluraliste pour les évaluations. Elle n'était pas mieux articulée à la procédure budgétaire.

La circulaire Rocard a entraîné la création du conseil scientifique de l'évaluation, devenu le conseil national de l'évaluation en 1998, dont le bilan est mince. Le champ d'intervention de ces conseils a certes été excessivement limité - aux évaluations interministérielles - mais l'accent mis sur la nature partenariale des évaluations a fortement amoindri la portée de leurs conclusions. En outre, comme le note le dernier rapport du conseil national de l'évaluation², l'approche dominante de ses travaux a été le plus souvent sociologique et l'apport de disciplines comme la gestion et l'économie a été notoirement insuffisant.

3) La loi organique relative aux lois de finances

Bénéficiant d'un fort soutien de tous les partis politiques, la [loi organique relative aux lois de finances](#) (LOLF) de 2001 a pour objectif, entre autres, d'améliorer les performances de l'Etat en remplaçant la traditionnelle logique de moyens par une logique de résultats. Les crédits sont répartis par « *programmes* », dont les « *responsables* » disposent d'une certaine autonomie de gestion et doivent atteindre des objectifs fixés dans des « *projets annuels de performances* ». La LOLF se situe ainsi dans le courant de la « *nouvelle gestion publique* ».

Les économistes y ont aussi vu une démarche de révision systématique des dépenses publiques, articulée avec les procédures budgétaires contrairement à la RCB. Dans un [rapport de 2007](#), le Conseil d'analyse économique soulignait ainsi que « la LOLF est l'occasion pour

¹ Cf. le complément de F. Ecalte « De la RCB à la LOLF » au rapport du conseil d'analyse économique de 2007 sur « l'économie politique de la LOLF ».

² « Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale », conseil national de l'évaluation, 2003.

l'Etat de mieux hiérarchiser et révéler ses préférences, de mieux analyser ce qui relève de ses compétences essentielles et ce qui lui est moins spécifique, de privilégier l'optique de l'efficacité de la politique publique ». La fin de l'ancienne procédure d'adoption automatique des « *services votés* » et l'instauration d'une « *justification au premier euro* » était emblématique de cette démarche de révision systématique pour beaucoup d'économistes.

La LOLF a eu le mérite d'obliger les administrations à s'interroger sur leurs objectifs ; sous certaines réserves, elle a donné plus de flexibilité et d'autonomie aux gestionnaires de crédits ; elle a également contribué à enrichir l'information contenue dans les documents budgétaires.

En revanche, elle n'a pas conduit l'Etat à hiérarchiser ses préférences, ni à privilégier l'optique de l'efficacité, et le dispositif d'amélioration de la performance qu'elle a instauré n'a aucun impact sur la répartition des crédits. Certes aucun pays n'a établi de lien automatique entre la performance des services et leurs dotations budgétaires mais, comme le soulignait un [rapport d'information](#) de G. Carrez et D. Migaud à l'Assemblée nationale en 2009, « si la performance ne saurait commander la budgétisation, elle devrait tout le moins contribuer à l'éclairer », ce qui n'est toujours pas le cas. Selon ce même rapport, le dispositif de performance « est vécu comme générateur de procédures supplémentaires totalement déconnectées de la réalité de la gestion », ce qui reste d'actualité en 2017.

4) Les audits de modernisation

Alors que la LOLF a été mise en application en 2006, des « *audits de modernisation* » ont été lancés dès 2005 pour améliorer la qualité des services rendus par l'Etat et réaliser des économies budgétaires en vue du redressement annoncé des comptes publics.

Dans son rapport de 2008 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes observait que, si la démarche présentait des caractéristiques intéressantes (méthodologie commune à tous les ministères, structure administrative dédiée, transparence des travaux), l'objet de ces audits présentait souvent un enjeu budgétaire marginal, que les économies annoncées n'étaient pas suffisamment documentées et que l'implication des ministères autres que celui des finances était faible. Au total, ces audits n'ont permis qu'une révision très limitée des politiques publiques.

5) La révision générale des politiques publiques

La « *révision générale des politiques publiques* » (RGPP), lancée en 2007, visait également une modernisation de la gestion publique et une amélioration de la qualité des services mais elle avait aussi pour ambition de remettre en question - de réviser - presque la moitié des dépenses publiques pour éventuellement les supprimer et réaliser des économies budgétaires.

Le tollé provoqué par la rumeur d'une suppression des réductions tarifaires de la SNCF en faveur des familles nombreuses a très vite réduit cette ambition et aucune politique importante n'a été abandonnée. La RGPP a donné lieu à des centaines de décisions, concernant surtout l'Etat et ses opérateurs, pouvant pour la plupart être rangées dans deux catégories : des améliorations ponctuelles de la qualité et de la productivité des services publics (par exemple, le développement des communications par Internet avec les usagers) ; des réorganisations administratives (fusions de services, mutualisation de fonctions...).

Toutes les économies potentielles qui peuvent être tirées de certaines de ces réformes administratives, comme la fusion des services des impôts et de la comptabilité publique pour

former la direction générale des finances publiques, n'ont pas encore été exploitées mais d'autres ont déjà atteint une grande partie de leurs objectifs : réforme de la carte judiciaire et des bases de défense, création des agences régionales de santé...

La RGPP a ainsi permis de réaliser des économies significatives. Elles n'ont certes pas toutes été sérieusement documentées mais la mesure phare, le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, a réduit la masse salariale de l'Etat d'environ 4 Md€ en cinq ans, en partie grâce aux réorganisations évoquées ci-dessus.

A l'opposé de l'esprit de la circulaire Rocard, la gouvernance de la RGPP a été caractérisée par une centralisation des décisions au niveau d'un comité interministériel présidé par le Président de la République qui s'appuyait sur des travaux menés par les corps d'inspection et des consultants privés. Le manque de concertation avec les diverses « parties prenantes » des politiques concernées lui a souvent été reprochée.

En outre, ce comité a souvent pris des décisions, comme les horaires d'ouverture d'administrations particulières, qui devraient relever des responsables de programme. La RGPP a ainsi contribué à affaiblir la démarche de performance de la LOLF.

Un [rapport de l'OCDE](#) sur la RGPP conclut néanmoins qu'il s'agit d'une « *réforme intéressante pour les autres pays de l'OCDE et les pays partenaires de l'OCDE qui cherchent à lancer ou à développer leurs réformes de l'Etat... Sa gouvernance, avec un processus décisionnel et de suivi au plus haut niveau de l'Etat, pourrait inspirer d'autres pays dans lesquels ces réformes sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre* ».

6) La modernisation de l'action publique

La « *modernisation de l'action publique* » (MAP) a été mise en place en octobre 2012 avec l'installation d'un comité interministériel appuyé sur un secrétariat général rattaché au Premier ministre. Elle avait vocation à couvrir l'ensemble des dépenses publiques en utilisant surtout deux outils : des évaluations de politiques publiques et des programmes ministériels de modernisation et de simplification placés sous la responsabilité des ministres.

La Cour des comptes en a tiré un premier bilan, qui reste valable, dans son rapport de juin 2014 sur la situation et les perspectives des finances publiques. Rompant avec l'approche de la RGPP, la MAP s'est voulue une démarche évaluative et participative, associant notamment les agents et les usagers, visant à améliorer la qualité des services, notamment en simplifiant les formalités et procédures et en mobilisant les leviers numériques. La recherche d'économies budgétaires n'était pas prioritaire.

L'annonce d'un plan d'économies de 50 Md€ à la fin de 2013 a conduit à mettre un peu plus l'accent sur les économies dans le cadre de la MAP, mais l'impact des mesures décidées qui peuvent être rattachées à la MAP est très en-deçà de cet objectif.

7) Les revues de dépenses de la loi de programmation de 2014

La loi de programmation des finances publiques de décembre 2014 prévoyait que le Gouvernement annexe au projet de loi de finances (PLF) une liste des « *revues de dépenses* » menées dans les douze derniers mois, avec les principaux constats et propositions en résultant ainsi que les économies attendues. Cette annexe devait aussi présenter la liste des revues que le Gouvernement envisageait de réaliser en vue du PLF suivant. Ces revues devaient porter

sur l'ensemble des dépenses publiques et sur les dépenses fiscales. Contrairement à la MAP, elles devaient être intégrées à la procédure budgétaire. Elles ont été réalisées par les corps d'inspection et de contrôle sous l'autorité du ministre des finances.

Une douzaine de rapports ont été transmis en vue du PLF pour 2016. Ils portaient sur des sujets aux enjeux budgétaires d'ampleur diverse mais très importants pour certains (17 Md€ pour les aides personnelles au logement ; 11 Md€ pour les dépenses des universités). Les recommandations des rapporteurs qui ont été reprises dans le PLF ont conduit à des économies très modestes (moins de 500 M€, dont 300 M€ concernent les aides au logement). Une douzaine d'autres rapports ont été rendus avec le PLF pour 2017. Les recommandations formulées dans le cadre de ces deux vagues de revue de dépenses ont permis de documenter des économies dans le PLF pour 2017 dont le montant est seulement de 400 M€.

En janvier 2014 a également été créé un conseil stratégique de la dépense publique présidé par le Président de la République. Il devait définir les grandes orientations de la politique budgétaire (dépenses mais aussi recettes et soldes), mais ses travaux sont restés confidentiels.

8) Le programme Action Publique 2022

Le Premier ministre a lancé en octobre 2017 un « *programme pour l'Action Publique 2022* » qui a pour objectifs d'améliorer la qualité des services publics pour leurs usagers, d'offrir un environnement de travail modernisé aux agents et d'accompagner la baisse de trois points de PIB des dépenses publiques annoncée sur la période 2018-2022.

Selon le dossier de présentation, il couvre l'ensemble des administrations publiques, repose sur une responsabilisation des ministres, est concerté avec les agents et les usagers, est « porté politiquement » par le Président de la République et le Premier ministre, met l'accent sur la transformation numérique de l'administration et dispose de moyens financiers spécifiques.

Le degré de centralisation / participation de la procédure d'examen des dépenses se situe entre la RGPP et la MAP. Une innovation tient dans l'affectation d'une enveloppe budgétaire de 700 M€ sur les 5 années du programme, prise sur le « Grand Plan d'Investissement », pour financer des réformes.

Une première phase, d'octobre 2017 à mars 2018, devait être consacrée à une revue des missions et des dépenses publiques qui devait être menée par les ministres et par un comité indépendant composé d'élus et de personnalités qualifiées des secteurs public et privé. Un « forum de l'action publique » a été ouvert pour recueillir les avis des agents et des usagers. Cinq chantiers interministériels ont été lancés sur des sujets transversaux : simplification et amélioration de la qualité de service ; transformation numérique ; rénovation du cadre des ressources humaines ; organisation territoriale des services publics ; modernisation de la gestion budgétaire et comptable. A l'issue des arbitrages qui devaient être rendus par le Président et le Premier ministre, une phase d'élaboration puis de mise en œuvre opérationnelle des plans de transformation devait commencer en mars 2018.

Le rapport du comité Action Publique 2022 n'a pas été publié mais divulgué par un syndicat en juillet 2018. Il semble qu'il ait inspiré des réformes comme le plan « Ma santé 2022 » ou l'allègement des procédures de contrôle budgétaire, mais les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2019 n'en portent pas beaucoup de traces.