



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mission transversale de méthode sur les domaines d'intervention de l'État et les outils d'intervention publique

MAI 2023

Pierre CUNÉO
Marie TRUFFIER-BLANC

Inspection générale
des finances

RAPPORT

N° 2023-M-034-04

**MISSION TRANSVERSALE DE MÉTHODE SUR
LES DOMAINES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT
ET LES OUTILS D'INTERVENTION PUBLIQUE**

Établi par

PIERRE CUNÉO

Inspecteur des finances

MARIE TRUFFIER-BLANC

Inspectrice des finances adjointe

Avec l'appui de

PHILIPPE FONTAINE

Data scientist au pôle

Science des données de l'IGF

- Mai 2023 -

SYNTHÈSE

La situation des finances publiques françaises présente, au printemps 2023, les caractéristiques suivantes :

- le niveau de dépenses publiques est le plus élevé en Europe en part de la richesse nationale, avec un écart de dépense global de 7 à 10 points de PIB par rapport à la moyenne de nos partenaires ;
- l'un des déficits publics les plus importants en Europe fin 2022, et le dernier à revenir à 3% (en 2027) selon les dernières trajectoires des finances publiques transmises à la Commission européenne ;
- l'accélération la plus rapide du ratio d'endettement public depuis 2000 (passant de 10 points sous la moyenne de la zone Euro : 60 % contre 70 % à plus de 15 points au-dessus : 113 % contre 98 %).
- la nécessité de dégager des marges de manœuvre, rapidement et sur des montants significatifs, pour financer des politiques publiques prioritaires (cf. transitions écologique et numérique en particulier).

Les revues de dépenses sont conduites depuis longtemps (1981 aux Pays-Bas, 1994 au Canada) et chez de plus en plus de nos partenaires. En France, les exercices récents (notamment la révision générale des politiques publiques (RGPP), la modernisation de l'action publique (MAP) et Action publique 22), ont, sur des périmètres et selon des modalités différentes, permis de s'approprier ce type de démarche, et d'en tirer à la fois de premières réformes et également quelques leçons quant à la conduite de ce type d'exercice.

Le Gouvernement s'est engagé à plusieurs reprises auprès de la Commission européenne et de nos partenaires quant au lancement de telles revues systématiques d'amélioration de la qualité de la dépense publique. Au titre de ces engagements, les revues de dépenses concernent à la fois toutes les natures de dépenses (y compris les « non-recettes »¹ comme les dépenses fiscale et sociale), et toutes les administrations publiques (État, opérateurs, collectivités territoriales et sécurité sociale).

Parmi les facteurs-clés de succès identifiés par la littérature foisonnante² sur les revues de dépenses, la définition *ex ante* d'une méthodologie claire et de principes de fonctionnement partagés figurent au premier rang, et ce sur l'ensemble des dimensions des cycles de revues de dépenses : réalisation des revues, pilotage des exercices, prise de décisions et suivi de la mise en œuvre desdites, constituent des éléments déterminants pour atteindre les résultats des services. L'association des parties prenantes à l'ensemble des travaux permettant la cristallisation de ces modalités est également nécessaire pour sécuriser l'atteinte des objectifs de la démarche.

¹ La situation n'est pas significativement différente de celle prévalant au moment de la rédaction du rapport de la Commission présidée par P. Champsaur et J-Ph. Cotis : « *Une meilleure maîtrise des dépenses n'a pas suffi à contrebalancer les baisses de prélèvements obligatoires* » (pages 20 à 26 en particulier) in *Rapport sur la situation des finances publiques*, avril 2010, vie-publique.fr.

² Notamment l'OCDE qui identifie et relaye de manière régulière les « bonnes pratiques » repérées parmi les membres de l'Organisation, le FMI avec un « mode d'emploi » (« *How to* ») publié en 2022, ou encore la Banque mondiale au titre de l'évaluation de la dépense publique (1996 en particulier).

Rapport

En ce qu'elles interrogent l'efficacité, l'efficience voire la pertinence des actions et des dépenses publiques, ces revues doivent questionner l'intervention de l'État (au sens large) dans l'économie tant dans ses fondements que ses modalités. Si l'économie publique a renouvelé le cadre théorique conditionnant la justification de l'intervention publique dans l'économie à l'existence de défaillances de marché en lien avec les trois fonctions (allocation, redistribution, stabilisation) de l'État dans l'économie, il reste que cette intervention est normalement subsidiaire et conditionnée. Les fondements et formes de cette intervention sont décrits en annexe IV, dont la Banque mondiale souligne que le questionnement économique doit être à la base d'une revue de dépenses³.

Progressivement, et à l'instar de nos partenaires, quoique plus nettement qu'eux, la part de dépense publique dans l'économie s'est continûment accrue. Si les comparaisons internationales (Eurostat, OCDE) sont à prendre avec précaution, car correspondants à des choix collectifs et des systèmes de socialisation des risques et de financement de leur mutualisation différents, celles-ci font état d'un « *spending gap* »⁴ à la fois important (7 à 10 points, soit 20 à 25 % d'intensité supplémentaire de dépense publique par rapport à la richesse nationale), et croissant.

Afin de répondre à la lettre de mission (cf. *infra*, annexe I) et permettre d'éclairer les revues déjà lancées et à venir, ainsi que les travaux administratifs et parlementaires en matière de comptes publics, la mission a établi :

- un canevas d'analyse et de méthode pour les revues de dépenses (cf. *infra*, annexe III), inspiré notamment des outils de référence établis par le FMI, en lien avec l'OCDE,
- une comparaison des processus de revues de dépenses à l'étranger, notamment sur la base des contributions sollicitées auprès du réseau de nos services économiques régionaux (Canada, Etats-Unis, Italie, Japon, cf. *infra*, annexe V) :
- un étalonnage du cycle de revues en cours de lancement par rapport aux bonnes pratiques identifiées (DG EcFin de la Commission européenne, OCDE, FMI) et l'identification de leviers de renforcement de la démarche systémique et systématique d'amélioration de la qualité de la dépense publique ;
- un applicatif permettant d'analyser de manière dynamique et paramétrable les données Eurostat sur les dépenses publiques, permettant des comparaisons internationales et dans le temps, par nature, origine et destination des dépenses ;
- un document synthétique qui peut être mobilisé pour les étapes formalisant le lancement de la démarche engagée, notamment à l'égard des ministres (cf. stress tests), des parlementaires (cf. rapport au Parlement prévu par la loi de finances sur les revues de dépenses et « Printemps de l'évaluation »), et des parties prenantes, dans le cadre notamment des futures Assises de la dépense publique. Ce document est complété par trois fiches techniques détaillant les propositions de la mission quant à la composition des équipes et au rôle des instances de gouvernance (pilotage, suivi des revues de dépenses) sur la base des meilleures pratiques internationales (OCDE, FMI).

³ Banque mondiale, V. Swaroop, « *Public expenditure reviews : progress and potential* », in PREM notes, N° 20, 1999, worldbank.org.

⁴ Ou « écart de dépenses », qui compare le ratio de dépenses publiques (toutes APU) au PIB d'un pays donné à d'autres. Cette notion est examinée en détail dans la note de France Stratégie « *Où réduire le poids de la dépense publique ?* », de Christophe Gouardo Fabrice Lenglard de janvier 2019.

Rapport

Les principales conclusions de ces travaux portent sur plusieurs dimensions : (i) la formalisation ex ante d'un dispositif pérenne de pilotage et de suivi des revues de dépenses, (ii) l'identification d'un filtre tridimensionnel (faisceau d'indices éclairé par les comparaisons internationales, la contribution à la dynamique des dépenses publiques, la « performance » des dispositifs) permettant d'éclairer et surtout de planifier le choix des futures revues de dépenses (iii) la structuration d'une réalisation des revues par des équipes aux profils diversifiés, (iv) incluant autant que possible les travaux d'évaluation mobilisables sur les politiques ou dispositifs publics sous revue/s ; (v) considérer de manière plus symétrique hausse et baisse des dépenses, en lien avec d'autres mécanismes de prise en charge, (vi) modifier la nature de certaines dépenses, notamment subventionnelles vers d'autres types de financements ; (vii et viii) systématiser la présomption de limitation dans le temps des dispositifs qui quoique publics ont également leurs propres limites, sauf évaluation tendant à justifier leur prolongation.

Celles-ci s'articulent notamment autour des éléments suivants :

- i) Si l'intégration avec la procédure gouvernementale et parlementaire de préparation et de vote de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale est prévue dès le lancement du cycle de revues de dépenses, la formalisation, la transparence, l'association des parties prenantes (ministères, collectivités territoriales, sécurité sociale, opérateurs, et leurs représentants), le processus de prise de décision et de suivi des suites des revues peuvent encore gagner en précision et en formalisation, de sorte de permettre d'améliorer la prévisibilité, la robustesse et l'engagement dans la démarche, qui sont des déterminants cardinaux du succès des revues de dépenses ;
- ii) Pour l'heure, contraints par le calendrier de réalisation du premier cycle annuel de revues, le cadrage et les modalités de réalisation des revues de dépenses restent encore empirique. Sans être trop prescriptif pour des thématiques et des objets différents, qui peuvent appeler des revues sous des modalités adaptées (cf. notamment art. 72 de la Constitution pour les dépenses – et les recettes – des collectivités territoriales), certains principes d'organisation, de réalisation, de décision sur les suites données et notamment de suivi de la mise en œuvre des réformes peuvent gagner en clarté et en lisibilité. Ce point est d'ailleurs identifié comme l'un des facteurs-clés de la réussite de la démarche. Outre la construction de différents scénarios par les équipes chargées des revues de dépenses (dont un scénario de « rupture »), les modalités d'association des ministères, des services et corps d'inspection, de participation des administrations déconcentrées, des collectivités territoriales ou caisses de sécurité sociale et agences participant à la politique gagneraient également à être fixées *ex ante*, ce qui correspond à deux fiches techniques annexes dédiées proposant une gouvernance d'ensemble des revues.
- iii) L'évaluation ne se confond pas revues de dépenses, mais n'en est pas non plus séparable : si la France rattrape son retard en matière d'évaluation des politiques publiques, notamment grâce aux études financées par l'administration, l'évaluation peut et doit, là où les données et le temps nécessaire le permettent, être plus fréquemment utilisée pour documenter l'efficacité, l'efficience, la pertinence et l'équité des politiques publiques, mettre en évidence autant que possible des liens causaux « avec et sans » politique publique, et mobiliser les outils conceptuels et économiques permettant de comparer les dépenses publiques (ou non-recettes) entre elles, en utilisant notamment la « *marginal value of public funds* » (valeur marginale de la dépense publique), les analyses coûts-bénéfices, et les études économétriques permettant de quantifier l'impact direct et indirect des différents dispositifs publics. En ce sens, la planification en amont du cycle pluriannuel des

Rapport

revues de dépenses permettrait d'anticiper au moins à n-3 les sujets à venir et donc les commandes à passer aux centres de recherche académiques.

- iv) Le portage politique, large et à haut niveau, est également identifié comme une condition de succès des revues de dépenses. Il implique, au-delà d'une association active aux travaux, un changement de perspective selon laquelle « un bon budget n'est pas, ne serait plus, nécessairement, un budget en augmentation », mais un budget qui s'articule au mieux avec les autres mécanismes publics ou privés, l'évolution des besoins, et les modalités de son financement. La fin d'une dépense publique doit pouvoir être vue non comme la perte d'un arbitrage mais également comme le signe que celle-ci a réellement atteint son but et ses objectifs ;
- v) Sur ce point de la répartition entre financement par les citoyens, les contribuables et par les bénéficiaires, la mission considère qu'il s'agit d'une piste potentiellement prometteuse pour certains secteurs, certaines entreprises (notamment les plus matures ou solvables) ou certains types d'investissements (notamment industriels ou capacitaires), mais recommande la prudence dans la transformation de subventions en prêts et garanties. Ses avantages pour les finances publiques (du fait de l'effet de levier et des remboursements), doivent être mis en rapport avec la solvabilité des bénéficiaires et de leurs projets (notamment au regard de risques et de durées souvent plus importants, et pas seulement de leur rendement intrinsèque), et des risques afférents en termes de rationnement des projets ou de changement des conditions économiques pour des subventions historiques et stabilisées, et intégrées comme telles dans les optimisations et décisions d'investissement. Enfin, pour les pouvoirs publics, il importe de s'assurer le cas échéant du dimensionnement de ces outils au regard de la part complémentaire des mécanismes de marché (co-financement, avance remboursable... et remboursée le cas échéant, ou garantie, cf. *infra*, annexe IV).
- vi) Enfin, si l'intervention publique doit normalement pallier les défaillances de marché, celle-ci a elle-même ses limites : effet de cliquet (asymétrie entre augmentation et baisse des dépenses), effet d'hystérèse (la dépense publique subsiste même quand ses justifications ont disparu), effets d'aubaine ou encore décalage temporel entre la définition d'un objectif et la mise en œuvre du dispositif correspondant, sans évoquer le financement des dépenses (et notamment le caractère potentiellement distorsif de la fiscalité).
- vii) À cet égard, la mission propose un double système de « *sunset clauses* » : à l'instar des dispositions régissant les dépenses fiscales et les niches sociales, le premier est de systématiser le caractère transitoire des dispositifs, sauf prolongation expresse, le second consiste à suspendre les dispositifs si aucune évaluation n'est réalisée dans un délai fixé *ex ante* par la loi ou le règlement.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 1 |
| 1. COMME L'ESSENTIEL DE SES PAIRS, LA FRANCE MÈNE DES EXERCICES DE REVUES DE DÉPENSE EN VUE D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA DÉPENSE PUBLIQUE | 3 |
| 1.1. La France a déjà conduit plusieurs exercices assimilés à des revues de dépenses, sous des modalités différentes et avec des effets variables sur les dépenses publiques | 3 |
| 1.2. La France s'est engagée à réactiver l'exercice de telles revues auprès de la Commission européenne et de ses partenaires de l'Eurogroupe..... | 5 |
| 2. LES BONNES PRATIQUES DE RÉFÉRENCE ET FACTEURS-CLÉS DE SUCCÈS ONT FAIT L'OBJET D'UNE IDENTIFICATION PROGRESSIVE PAR UNE LITTÉRATURE ABONDANTE | 8 |
| 3. LANCÉES EN MARS 2023, LES REVUES DE DÉPENSES POURRAIENT AINSI CONVERGER PROGRESSIVEMENT VERS UN DISPOSITIF STRUCTURÉ REPOSANT SUR LA PLEINE MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES PARTIES PRENANTES..... | 9 |
| 3.1. Le cadre des revues de dépenses peut désormais être posé et partagé..... | 10 |
| 3.2. Les revues de dépenses pourront s'appuyer sur un cadre méthodologique qui devra être adapté aux différents objets et périmètres fixés par leurs lettres de mission | 13 |
| 3.3. La pratique d'évaluation économique et économétrique doit être mieux articulée avec l'exercice des revues de dépenses, mais n'a pas vocation à devenir systématique | 15 |
| 3.4. L'exécution des revues de dépenses pourrait s'appuyer sur un dispositif structuré, mais évolutif et apprenant, appuyé sur un calendrier et des configurations-types pour les travaux des « <i>spending review teams</i> »..... | 17 |
| 4. LE CHOIX DES POLITIQUES PUBLIQUES FAISANT L'OBJET DE REVUES DE DÉPENSES DOIT ÊTRE ÉCLAIRÉ PAR UN FAISCEAU D'INDICES..... | 19 |
| 4.1. Le choix des dépenses sous revue pourrait être orienté par les écarts les plus significatifs avec nos partenaires | 20 |
| 4.2. Les politiques publiques peuvent être également éclairées par les enjeux en termes de maîtrise des finances publiques : poids dans la dépense totale et dynamique d'évolution..... | 22 |
| 4.3. La priorisation des politiques faisant l'objet de revues de dépense peut également bénéficier d'un éclairage par la performance constatée ou évaluée . | 27 |

INTRODUCTION

Lancée mi-mars 2023 à la suite de la lettre de mission de la Première ministre en date du 1^{er} mars 2023 (cf. annexe I), la mission d'analyse et de cadrage des revues de dépenses a réalisé ses travaux en se reposant notamment :

- ◆ sur des contacts approfondis avec les commanditaires (Élysée, Matignon, ministères économiques et financiers) pour caractériser les principales attentes, protéiformes selon les acteurs, et les livrables attendus, orientés à la fois vers les décideurs publics (rappel des fondements, et des limites, de l'intervention publique) et vers les futures équipes conduisant des revues de dépense (fourniture d'un canevas méthodologique pour réaliser ces revues et en cadrer les axes d'analyse pour permettre, notamment, la comparaison des revues et des dépenses publiques correspondantes, cf. *infra*, annexe III) ;
- ◆ sur la sollicitation des experts de l'économie de la dépense publique, voire de l'économie publique, notamment la Direction Générale du Trésor, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la Direction Générale des Finances publiques (DGFIP) en comptabilité publique et le Conseil d'analyse économique, mais aussi Richard Hughes, Président de l'OBR⁵ à Londres qui a conduit la *Comprehensive spending review*⁶ de 2007 ou les équipes de l'OCDE⁷ en charge des revues de dépenses ;
- ◆ la revue d'une littérature particulièrement abondante sur les revues de dépenses, notamment dans les institutions européennes (DG EcFin) ou économiques (OCDE) et financières (FMI, Banque mondiale) internationales, à la faveur des nouvelles générations d'ajustement des politiques publiques et des dépenses correspondantes.

Par ailleurs, dans le cadre des échéances liés à ses travaux : Assises des finances publiques et transmission des éléments utiles pour le Rapport du Gouvernement au Parlement sur les revues de dépenses, prévu à l'article L. 167 de la loi de finances initiale pour 2023 et attendu le 1^{er} juin), la mission a également pu lancer des travaux complémentaires à ces horizons :

- ◆ une analyse statistique des données de dépenses publiques par nature (types d'intervention : subventions, investissements, achats ou masse salariales), par destination (classification dite « cofog »⁸ des fonctions administratives) ou par entité

⁵ *Office of Budgetary Responsibility* (OBR).

⁶ La mission recommande de mobiliser Richard Hughes pour les exercices politiques internes liés aux revues de dépenses. Sa connaissance des revues de dépenses britanniques dont il a conduit la principale (celle de 2007) et de la politique budgétaire, mais aussi des exercices français (évaluation de la RGPP via sa contribution au rapport d'évaluation de la Cour des comptes), son expertise acquise au FMI et son rôle actuel à la tête de l'OBR (équivalent du Haut-Comité pour les finances publiques), en feraient un « grand témoin » précieux.

⁷ Au titre de ses missions, l'OCDE propose à cet égard des missions techniques d'appui méthodologique à la mise en place, à la conduite, ou au suivi de la mise en œuvre des revues de dépenses. De nombreux États ont fait appel à ce type d'appui, notamment la Belgique, le Portugal ou l'Allemagne. En ce qui concerne la Belgique, la [Technical Note on how to integrate Spending Reviews in the Federal Budgetary System in Belgium](#) fournit un cadre de référence détaillé pour la mise en œuvre des revues de dépenses. La coopération entre pairs fonctionne également très bien en Europe : le ministère des finances italien propose ainsi [mef.gov.it](#) le regard de praticiens néerlandais sur leur expérience des revues de dépenses, insistant notamment sur trois éléments-clés : le choix des sujets (négociations), la coopération entre ministères et la création d'un « sentiment d'urgence » pour les pouvoirs publics, page 13.

⁸ Eurostat, [Classification of the Functions of Government - COFOG](#) (classification des fonctions des administrations publiques, CFAP), qui répartit les dépenses publiques en grandes missions publiques (nomenclature en dix fonctions et soixante sous-fonctions). Sont entendues comme « administrations publiques » (APU), au sens de la comptabilité nationale (S.13), « l'ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des biens et services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales et dont les ressources proviennent majoritairement de contributions obligatoires versées par des unités appartenant à

Rapport

publique (selon la nomenclature européenne entre État, ODAC, administrations de sécurité sociale et collectivités locales) à la fois en coupe intertemporelle (données historicisées depuis 1995) et en coupe internationale (UE-27 et États membres de l'Eurogroupe). Cette analyse a été conduite par le pôle « sciences des données » de l'IGF à l'appui et dans le cadre de la mission, avec en particulier la réalisation d'une application permettant l'identification de dépenses publiques spécifiques à partir de représentations graphiques par grands agrégats sur la base des données Eurostat ;

- ◆ une étude comparative internationale, mobilisant les services économiques régionaux (SER) coordonnés par la Direction générale du Trésor (cf. annexe V). Cette analyse repose notamment sur un questionnaire établi par la mission, aux fins d'identification des pratiques en matière de revues de dépenses et d'évaluations de politiques publiques, pour enrichir, actualiser et contextualiser les nombreuses études disponibles à ce sujet ;
- ◆ des travaux spécifiques avec le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et la Caisse des dépôts et consignations, en vue d'éclairer la possibilité et, le cas échéant, les modalités et conditions d'un transfert de certains outils d'intervention (notamment pour les aides aux entreprises) en dispositifs non subventionnels, en particulier les prêts et les garanties.

Ce rapport, qui fait suite à une note d'étape⁹ réalisée au vu de la proximité des échéances rappelées *supra* et qu'il complète, a vocation à fournir un premier cadre d'analyse et de méthode pour la mise en place, la réalisation, et la mise en œuvre des revues de dépenses. Il pourra être amodié en fonction des premiers résultats des premières revues de dépenses, et d'éventuels réordonnements des priorités de certaines politiques et de certaines dépenses publiques.

Ses principales conclusions sont les suivantes :

- ◆ comme l'essentiel de ses pairs, la France mène des exercices de revues de dépense en vue d'améliorer la qualité de la dépense publique ;
- ◆ les bonnes pratiques de référence et facteurs-clés de succès ont fait l'objet d'une identification progressive par une littérature abondante depuis les années 1990 ;
- ◆ lancées officiellement en mars 2023, les revues de dépenses pourraient ainsi converger progressivement vers un dispositif structuré reposant sur la pleine mobilisation de l'ensemble des parties prenantes ;
- ◆ le choix des politiques publiques faisant l'objet de revues de dépenses doit être éclairé par un faisceau d'indices pour permettre l'anticipation nécessaire à leur programmation et à la cohérence de la mise en œuvre éventuelle de leurs recommandations.

d'autres secteurs institutionnels. Le secteur des administrations publiques comprend l'administration centrale (S.1311), l'administration locale (S.1313) et les caisses de sécurité sociale (S.1314) ».

⁹ Note d'étape 2023-M-034-02 du 5 mai 2023.

1. Comme l'essentiel de ses pairs, la France mène des exercices de revues de dépense en vue d'améliorer la qualité de la dépense publique

Les revues de dépenses constituent une pratique généralisée dans les pays de l'OCDE, et en particulier les États-membres sous l'égide de la DG EcFin¹⁰ de la Commission européenne et des travaux de l'Eurogroupe. En 2020, 31 pays de l'OCDE (dont la France, nombre en progression continue) de l'OCDE menaient des « *spending reviews* » de manière annuelle ou périodique, quatre ont l'ambition de mettre en place de tels exercices, et deux seulement (Hongrie, Slovaquie) ne l'envisagent pas à ce stade.

1.1. La France a déjà conduit plusieurs exercices assimilés à des revues de dépenses, sous des modalités différentes et avec des effets variables sur les dépenses publiques

Depuis la rationalisation des choix budgétaires (mai 1968) inspirée du « *Planning-Programming-Budgeting System* » (PPBS) américain, la France a conduit de nombreux exercices conduisant à interroger la qualité de ses dépenses publiques, et en particulier leur efficacité et/ou leur efficience. Les travaux sur la dépense publique en France en font l'un des outils permettant de rééquilibrer le pilotage démocratique des politiques publiques, entre analyse des résultats et vote au Parlement¹¹.

Pour s'en tenir aux quinze dernières années, avec quelques inflexions quant à leurs finalités ou à leurs méthodes, cinq démarches structurées ont successivement porté sur les dépenses publiques, souvent en privilégiant les dépenses de l'État.

¹⁰ Elva Bova, Riccardo Ercoli, Xavier Vanden Bosch, DG Affaires économiques et financières de la Commission européenne, « *Spending Reviews: Some Insights from Practitioners* », *Discussion Paper* 135. Décembre 2020. Bruxelles <https://economy-finance.ec.europa.eu> qui fait suite à un premier « *economic paper* » de juillet 2014 « *Public Spending Reviews: design, conduct, implementation* » de Caroline Vandierendonck, <https://ec.europa.eu> en réponse à une demande du Conseil EcoFin du 5 mars 2013 d'analyse des revues visant l'amélioration de la qualité de la dépense publique.

¹¹ Cf. Préconisation n° 12 « *Mettre en place sous l'autorité du Premier ministre un dispositif de réexamen de l'ensemble des dépenses de l'État et de la Sécurité sociale afin de les avoir très largement réorientées d'ici trois ans* » du rapport de la Commission présidée par M. Pébereau « *Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale* », 2006 :, page 171, en lien avec l'objectif désormais constitutionnalisé (art. 34) que « *Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Rapport

Tableau 1 : Revues de dépenses ou assimilées conduites en France sur la période récente

| | Gouvernance – Méthode | Gains | Exemples de réformes | Périmètre |
|---|--|--|---|---|
| Révision générale des politiques publiques (RGPP) 2007-2012 | <ul style="list-style-type: none"> • Comité de modernisation des politiques publiques autour du Président de la République (PR) ; • Suivi par la Direction Générale de la Modernisation de l'État (DGME) ; • Inspections générales et de consultants privés ; • À partir de 2009 propositions des ministères. | <p>~12 Md€ 117 400 ETPT (-5,6 %)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Réforme de l'administration territoriale de l'État ; • Création Direction générale des finances publiques (DGFIP) ; • Création des Agences régionales de santé (ARS) ; • Modernisation des fonctions supports de l'État. | État |
| Modernisation de l'action publique (MAP) 2012-2017 | <ul style="list-style-type: none"> • Comité interministériel de modernisation des administrations publiques présidé par le Premier Ministre (PM) ; • Suivi par le Secrétariat général de la Modernisation de l'action publique (SGMAP), niveau PM ; • Ministres élaborent un « programme de modernisation et de simplification » ; • 2014 : un secrétariat d'État auprès du PM est chargé de la réforme de l'État et de la simplification. | <p>Objectif 8 à 10 Md€</p> | <ul style="list-style-type: none"> • 63 évaluations ; • Plan préfectures de nouvelle génération (PPNG) ; • Choc de simplification ; • Qualité des services publics ; • Numérisation des services publics. | État |
| Revue de dépenses (art. 22 LPFP 2014) 2016-2017 | <ul style="list-style-type: none"> • Revues de dépenses réalisées en année n par les corps d'inspection (dont IGF) annexées au projet de loi de finances (PLF) de l'année n+1 ; • 12 revues en 2016, 11 revues en 2017. | <p>Non disponible (N.D.)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Aides à la rénovation énergétique ; • Politique de la petite enfance ; • Évolution des dépenses d'indemnités journalières. | <p>Toutes administrations publiques (APU) 4 mesures administrations de la sécurité sociales (ASSO) 4 mesures administrations publiques locales (APUL)</p> |

Rapport

| | Gouvernance - Méthode | Gains | Exemples de réformes | Périmètre |
|--|--|-------|---|---|
| Action publique 2022 (AP 2022) 2017-2022 | <ul style="list-style-type: none"> • Comité interministériel de la transformation publique (CITP) présidé par le/la PM ; • Comité action publique 2022 (CAP22) ; • Suivi par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) ; • Rédaction des contributions par les ministères ; • Implication des agents et des usagers. | N.D. | <ul style="list-style-type: none"> • Loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 ; • Réforme Org. Territoriale de l'État : création des secrétariats généraux communs départementaux ; • Projets financés par le Fonds de transf. de l'action publique (FTAP) ; • Simplifications administratives. | Formellement toutes APU Sur 22 mesures proposées, 3 sur les ASSO, 1 sur les APUL |

Source : Inspection générale des finances, 2023.

1.2. La France s'est engagée à réactiver l'exercice de telles revues auprès de la Commission européenne et de ses partenaires de l'Eurogroupe

Les revues de dépense sont des processus d'évaluations approfondies des dépenses existantes permettant de mettre en évidence des possibilités de réduire ou réallouer des dépenses moins prioritaires, moins efficaces (atteinte de l'objectif de politique publique) ou moins efficientes.

En lien, *in itinere* et à tout le moins *in fine*, avec le processus budgétaire, l'objectif des revues de dépenses est généralement de créer des marges de manœuvre pour :

- ◆ financer de nouvelles priorités (par exemple la transition écologique, avec des dépenses publiques additionnelles estimées à 15 à 20 Md € / an en plus des dépenses actuelles) ;
- ◆ faire face à la croissance programmée de dépenses (par exemple, les lois de programmation) ;
- ◆ réduire les déficits publics et la dette.

Le plan national de relance et de résilience pour 2021 prévoit au titre de sa « composante 7 » la réalisation d'**évaluations d'impact des dépenses publiques**, concernant « *tout le champ de la dépense publique* »¹².

Dans son plan national de relance et de résilience pour 2022, et en contrepartie du versement de la deuxième tranche du FRR¹³, la France s'est engagée à réaliser, au quatrième trimestre

¹² « Enfin, dans la perspective d'améliorer l'efficacité et la qualité des dépenses publiques, les évaluations d'impact des dépenses publiques seront renforcées en lien avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques en 2023, une fois la crise sanitaire passée, dont la trajectoire en dépenses sera déclinée ensuite dans les lois financières annuelles. Tout le champ de la dépense publique sera concerné [...]. Ces évaluations, qui traiteront de l'impact des dépenses publiques sur la croissance, l'inclusion sociale et l'accompagnement des grandes transitions (écologique et numérique), seront portées à haut niveau et associeront les ministères pour mettre à profit leur expertise, ainsi que les parlementaires, notamment dans le cadre mis en place en début de quinquennat du « printemps de l'évaluation ». Ce processus ouvert aura vocation à assurer la transparence et l'objectivité de ces travaux d'évaluation », in [PNRR Français \(economie.gouv.fr\)](#), pages 27-28 et 472.

¹³ L'exécution du PNRR de la France bénéficiera ainsi d'un soutien de 39,4 milliards d'euros au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), versés en plusieurs tranches conditionnées par l'atteinte de ses jalons et objectifs. Est ainsi précisé en préambule de la même annexe VI du plan national de relance et de résilience de la France, que « la sécurisation du second versement (12,7 Md€) attendu au titre de la Facilité européenne pour la relance

Rapport

2022, « **des évaluations de la dépense publique couvrant le champ des administrations publiques** », articulées avec la construction et le vote des lois de finances et lois de programmation des finances publiques (cf. *infra*, tableau 2).

En particulier, le programme national de réforme pour 2022¹⁴ indique que « *le retour à une trajectoire de stabilisation des finances publiques l'est tout autant en sortie de crise. C'est le sens des engagements pris par le Gouvernement dans le PNRR en matière de gouvernance des finances publiques et d'évaluation de la qualité de la dépense publique* ».

Tableau 2 : PNRR 2022. Annexe VI (extrait), Actions 102 et 103.

| N° UE | Mesure | Montant prévu (M€) | Indicateur | Calendrier de réalisation | Responsabilité de mise en œuvre et de suivi |
|------------------|--|--------------------|---|---------------------------|--|
| 7-13. Action 102 | C7.R5 Évaluation de la qualité des dépenses publiques | - | Construction des lois financières articulée avec les évaluations de la dépense publique couvrant le champ des administrations publiques (APU) dans le respect de la trajectoire de dépenses de la loi de programmation des finances publiques | T4 2022 | Ministère de l'Économie, des finances et de la relance/Direction du budget |
| 7-13. Action 104 | C7.R5 Évaluation de la qualité des dépenses publiques | - | Évaluation annuelle des mesures prises pour améliorer la qualité des dépenses publiques mises en œuvre dans la loi de finances 2023 | T1 2024 | Ministère de l'Économie, des finances et de la relance/Direction du budget |

Source : Direction du budget, Annexe 6 du PNRR¹⁵. budget.gouv.fr.

L'actualisation du programme national de réforme pour 2023¹⁶ précise qu'« *afin d'être plus efficaces, ces revues de dépenses portent sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, collectivités territoriales, sphère sociale) et font l'objet d'un pilotage à haut niveau, associant les ministères concernés.* ».

Lui fait écho le programme de stabilité 2023-2027 de la France qui comprend également un chapitre dédié¹⁷ à la « *qualité des finances publiques* », rappelant en particulier que « *le début de l'année 2023 a été marqué par l'opérationnalisation du dispositif de revues de dépenses* ». Le document précise que ce dispositif « *a vocation à reposer sur une procédure formalisée, la définition d'objectifs assumés d'économies dans une perspective pluriannuelle, et un pilotage à haut niveau, avec une articulation pleine et entière avec le calendrier et le processus budgétaires* » et que « *ces revues concerneront l'ensemble des dépenses publiques (État, collectivités locales et sphère sociale) ; elles seront menées chaque année* ».

et la résilience (FRR) est conditionnée à la bonne atteinte, dans les délais impartis, de l'ensemble des cibles et jalons 2022 prévus dans le cadre du plan national de relance et de résilience (PNRR) ».

¹⁴ economie.gouv.fr, page 16. Souligné par la mission.

¹⁵ budget.gouv.fr.

¹⁶ economie.gouv.fr. Voir notamment la partie intitulée « *Renforcer l'évaluation, la qualité et l'efficacité des finances publiques, C7.R5 Évaluation de la qualité des dépenses publiques – En cours* », pages 138 et 139.

¹⁷ economie.gouv.fr. Chapitre 5. Pages 55 à 59. Communiqué au Conseil des ministres le 23 avril 2023.

Rapport

Ces « jalons » s'inscrivent en parallèle et dans le cadre de la loi organique n°2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, qui renforce le pilotage pluriannuel des finances publiques et notamment de la dépense, étend les prérogatives du Haut conseil des finances publiques (HCFP), améliore la qualité de l'information transmise au Parlement et accroît la lisibilité du budget de l'État.

S'agissant plus particulièrement du pilotage de la dépense, elle établit une règle en dépenses pluriannuelles applicable aux dépenses publiques avec l'instauration d'un objectif, pour toute la période couverte, d'évolution de la dépense des administrations publiques en valeur exprimée en milliards d'euros et en volume.

Finalem¹⁸ intégré à la loi de finances pour 2023¹⁹ à son article 167²⁰, l'engagement du Gouvernement de partager avec le Parlement les principaux travaux réalisés dans le cadre des revues de dépense a pris valeur législative. Son calendrier lui permet de s'articuler à la fois avec le processus de construction du budget (cf. les lettres de cadrage²¹ de la Première ministre qui mentionnent le lancement d'une « *revue de la qualité de l'action publique, afin d'identifier des mesures d'efficience sur l'ensemble du champ des administrations publiques* »), mais également avec les travaux du Parlement (cf. notamment le Printemps de l'évaluation).

Les Assises des finances publiques en juin 2023 pourraient avoir vocation à ouvrir l'exercice à la plupart des parties prenantes, montrant en quoi et comment ces revues de dépenses constituent une opportunité d'améliorer la qualité de la dépense publique, ainsi que de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour financer les engagements et priorités du Gouvernement, mais également de l'ensemble des pouvoirs publics, dans le respect de leurs prérogatives juridiques et politiques (art. 72 de la Constitution en particulier pour les collectivités territoriales).

¹⁸ Après avoir figuré initialement à l'article 21 du projet loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (projet de loi n° 272, septembre 2022, cf. également note 34).

¹⁹ Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 (1). JORF n° 0303 du 31 décembre 2022.

²⁰ « *En vue d'éclairer la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juin de chaque année, un rapport présentant le bilan des évaluations de la qualité de l'action publique menées et les propositions de réformes et d'économies associées. Le rapport relève notamment les dépenses fiscales inefficaces ou redondantes avec d'autres sources de financement et susceptibles d'être supprimées. Il identifie également les mesures d'amélioration de l'efficacité, de l'efficience et des coûts des politiques et des structures évaluées* ».

²¹ Lettres de cadrage signées par la Première ministre en date du 17 avril 2023. Il est toutefois observé que l'objectif de réduction des dépenses ne porte que sur les crédits des ministères (soit moins de 40% des dépenses des administrations publiques), *a fortiori* hors titre II.

2. Les bonnes pratiques de référence et facteurs-clés de succès ont fait l'objet d'une identification progressive par une littérature abondante

Sur la base d'analyses à la fois en coupe temporelle et internationale, de nombreuses études ont établi les principes de revues de dépenses efficaces²². **Sept bonnes pratiques** ont ainsi été identifiées puis formalisées par l'OCDE, en lien avec les travaux du FMI :

1. les **objectifs** d'une revue de dépense doivent être **clairs et formalisés** dans une lettre de mission, de même que le périmètre sous revue, de sorte d'englober toutes les dépenses relevant du champ de politique publique étudié, si possible selon un calendrier planifié²³ ;
2. un **portage politique fort** / à haut niveau²⁴ doit suivre les revues de dépense et surtout prendre les décisions à leur terme et s'assurer de leur mise en œuvre ;
3. les équipes conduisant les revues de dépenses²⁵ doivent associer des **compétences relevant de trois profils** : ministère des finances, administrations en charge (État, sécurité sociale, collectivités territoriales) et des praticiens de l'évaluation (chercheurs, consultants) ;
4. **l'intégration avec le processus budgétaire**²⁶ est un incontournable du succès des revues de dépenses, pour agir de manière réciproque et si possible continue, en cohérence avec les objectifs de moyen terme des trajectoires de finances publiques ;
5. des **recommandations claires** dont la mise en œuvre effective fait l'objet d'un suivi dédié responsabilisant directement les administrations concernées²⁷ ;
6. la **transparence la plus complète** à l'égard des parties prenantes, en particulier le Parlement, à la fois pour les résultats des revues de dépenses et pour les méthodes utilisées pour les programmer, les conduire, et en suivre l'application²⁸ ;

²² Parmi cette littérature abondante, les institutions financières ou économiques internationales ont largement approfondi le canevas analytique et méthodologique des « *spending reviews* ». Parmi celle-ci, le FMI a notamment établi un « mode d'emploi » de la mise en place de revues de dépenses, refondu en septembre dernier, in [How to Design and Institutionalize Spending Reviews, note 22/4](#). Les revues de dépenses y sont ainsi définies, de manière cohérente, voire autoréférencée, avec l'OCDE : « *Spending reviews refer to the process of conducting in-depth assessments of existing public expenditure in order to identify opportunities to reduce or redirect spending from low-priority, inefficient, or ineffective spending. They offer a systemic approach to ensuring that spending is aligned with the government's policy priorities, is effective in achieving its intended objectives and is deployed efficient* ».

²³ Bonne pratique 1 : « *The objectives of a spending review must be clear and framed within formal Terms of Reference, All expenditures should be suitable for a review as all programmes can run their course and change, Recurring, or periodic approach, to spending reviews is recommended as it allows governments to schedule the programmes it will review each year* », in [OCDE, Spending-reviews-towards-best-practices](#), 2023.

²⁴ Bonne pratique 2 : « *Political leadership is particularly important* » in [OCDE, Spending-reviews-towards-best-practices](#), 2023.

²⁵ Bonne pratique 3 : « *The working groups consist of staff from the Ministry of Finance **and** relevant line ministries, where external consultants may also be involved* » in [OCDE, Spending-reviews-towards-best-practices](#), 2023, qui reprend de précédents travaux sur le sujet « *Spending reviews should be assigned the very best expert resources from the MoF **and** LMs, given the stakes of recommending a change to the level and/or composition of expenditure in a line ministry or across several line ministries* » d'Álfrún Tryggvadóttir, OCDE, 2021. Ils font ainsi écho à la note du CAE, [Évaluation des politiques publiques](#) de 2013, qui précisait pour sa part : « *Finalelement, une évaluation crédible devrait reposer sur un triptyque formé d'un coordonnateur (Parlement, Cour des Comptes, Inspection générale des finances...), des administrations concernées et d'experts indépendants* ».

²⁶ Bonne pratique 4 : « *Spending reviews should be systematically integrated into the preparation of the government's budget* » in [OCDE, Spending-reviews-towards-best-practices](#), 2023.

²⁷ Bonne pratique 5 : « *The recommendations are an essential element of a spending review and bring the review to a conclusion, The relevant administration is accountable for implementing the conclusions of spending reviews in coordination with the Ministry of Finance* » in [OCDE, Spending-reviews-towards-best-practices](#), 2023.

²⁸ Bonne pratique 6 : « *Conclusions of spending reviews are available publicly: This supports the integrity, accountability, and oversight of spending reviews, this facilitates their effective implementation and increases transparency around budget decisions* » in [OCDE, Spending-reviews-towards-best-practices](#), 2023.

7. un **cadre méthodologique et programmatique revu périodiquement**, pour prendre notamment en compte le contexte et les priorités évolutifs des interventions publiques²⁹.

3. Lancées en mars 2023, les revues de dépenses pourraient ainsi converger progressivement vers un dispositif structuré reposant sur la pleine mobilisation de l'ensemble des parties prenantes

Lancées en mars 2023 à la suite d'une préparation engagée à l'automne 2022 sous l'égide, notamment, de la Direction du budget et de la direction générale du Trésor, les revues de dépenses regroupent un ensemble d'actions et de travaux de nature complémentaire :

- ◆ des revues de dépenses³⁰, identifiées comme telles, dont le périmètre, les objets et attendus sont fixés par lettre de mission signée, le plus souvent, par la Première ministre ;
- ◆ des exercices dits de « *stress tests* » demandés à la faveur des lettres de cadrage budgétaire, consistant à demander aux départements ministériels des « *propositions pour dégager des marges de manœuvre* », représentant « *5 % des crédits hors masse salariale prévus pour 2024 dans le projet de loi de programmation des finances publiques* ».

La présente note distingue ici deux niveaux d'analyse des revues de dépenses, qui correspondent à la dichotomie de la lettre de mission :

- ◆ d'une part, l'analyse du *process* des revues de dépenses au sens « macro » (portage, gouvernance, objet, temporalité, principes généraux de réalisation et de suivi, concepts économiques d'évaluation), cf. *infra*, § 3.1. ;
- ◆ d'autre part, le cadrage des revues unitaires : éléments méthodologiques ayant trait au questionnement, aux grilles et modalités d'analyse, à la formalisation des recommandations), cf. *infra*, § 3.2.

²⁹ Bonne pratique 7 : « *The framework should be updated according to ever-changing challenges, and suit the circumstances of a country and take stock of changes to the environment* ».

³⁰ Plusieurs modalités coexistent à cet égard à la date de la mission : des lettres de mission signées par la Première ministre à un ou plusieurs service d'inspection générale (à l'instar de celle qui fonde les travaux relatés par la présente note, cf. annexe I), des lettres de mission signées par les ministres des finances et du budget (revue de dépense sur la trésorerie des opérateurs), des demandes aux directions d'administration centrale sur la base d'économies pré-identifiées dans le cadre de la préparation du budget (cf. notamment travaux internes prospectifs et stratégiques, TIPS, de la Direction du budget), à l'instar d'une revue de certains dispositifs de la politique du logement par la DG Trésor et la DHUP, ou sur les indemnités journalières. 15 revues de dépenses sont arbitrées, donnant lieu à 5 missions d'inspection, dont la présente, transversale, et 4 travaux inter-administratifs sur une assiette de l'ordre de 10% de la dépense publique (toutes APU).

3.1. Le cadre des revues de dépenses peut désormais être posé et partagé

Par rapport aux exercices de ce type ayant fait l'objet d'un retour d'expérience, cf. en particulier la RGPP³¹ ou la modernisation de l'action publique³², les conditions actuelles dans lesquelles les revues de dépenses sont mises en œuvre et ont vocation à s'inscrire dans la durée, présentent des points de convergence souhaitables avec les bonnes pratiques internationales et les évaluations, parfois non univoques, des dispositifs récents :

- ◆ des lettres de missions formalisées, signées par la Première ministre, manifestant un portage au plus haut niveau (cf. article 20 de la Constitution), conformes aux bonnes pratiques OCDE (bonne pratique (« BP ») 1 et BP2) ;
- ◆ l'intégration avec le processus budgétaire est prévue à trois égards au moins : les engagements pris à ce titre auprès des institutions européennes et de nos partenaires, l'article 167 de la LFI 2023, le texte des lettres de missions qui lie lesdites missions à la « préparation des textes financiers » (BP4) ;
- ◆ dans l'attente des premiers livrables des revues de dépenses en cours, les lettres de mission prescrivent aux missions de « proposer des modalités concrètes de mise en œuvre » (BP5) ;
- ◆ enfin, la présente mission, a vocation à proposer un cadre méthodologique pour les revues de dépenses (BP7) et cf. *infra*, § 3.2.

D'autres caractéristiques plus génériques des revues de dépenses peuvent encore être posées, discutées et formalisées plus précisément, permettant à l'exercice en cours de lancement, de s'inscrire durablement en convergence progressive avec les meilleures pratiques déjà largement documentées :

- ◆ la transparence la plus forte à l'égard des parties prenantes (administrations et opérateurs concernés, notamment sécurité sociale et collectivités locales, Parlement, usagers, contribuables et citoyens, BP6) n'est pas encore la règle à la date des présents travaux, ne serait-ce que sur la publicité des revues de dépenses elles-mêmes, y compris seulement leur objet, y compris parfois après signature de la lettre de mission, même si ceci s'explique pour partie par le caractère encore très récent de leur lancement effectif). Sur ce point, les associations nationales d'élus sollicitées par la mission ont toutes souligné la nécessité d'être associées non seulement à la conduite des revues lorsque leur objet porte sur les dépenses locales, mais également – et surtout – à la gouvernance d'ensemble des revues, et notamment à la définition des critères utilisés pour en définir les objets et ambitions.

³¹ Rapport IGF-IGA-IGAS, 2012-M-058-01, [Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État](#), Septembre 2012. Tout en soulignant l'ampleur (503 mesures validées entre 2007 et 2012) et les résultats (de l'ordre de 11,9 Mds€ d'économies, des réformes structurantes de l'organisation administrative) des travaux conduits, le rapport souligne également des points de difficultés « *les frontières de l'exercice sont floues* », ou des « *insuffisances* » de l'exercice, notamment :

- *l'approche limitée à l'État ne permettait pas la révision des politiques partagées avec les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale ;*
- *l'absence de concertation interne et externe rendait difficiles les réformes de fond ;*
- *l'exercice s'est focalisé sur la recherche d'économies rapides ;*
- *le rythme n'était compatible ni avec une association des acteurs et des usagers, ni avec une préparation suffisante des réformes envisagées. »*

³² La « Modernisation de l'action publique » en question, J. Chevallier, Revue française d'administration publique 2016/2 (N°158).

Rapport

Là encore, si les revues déjà lancées 2023 présentent des caractéristiques et des contraintes particulières, la transparence et l'interaction avec les représentants des territoires, ou plus largement, des parties prenantes (représentants des agents, gouvernance sociale des régimes de sécurité sociale, bénéficiaires) constitue, à court terme, l'un des principaux facteurs du succès des revues de dépenses (et des recettes).

- ◆ le choix des dépenses faisant l'objet de revues (missions des inspections générales, travaux interdirectionnels des administrations centrales) a, dans le temps court de structuration de la démarche, privilégié les objets et dispositifs relativement circonscrits, gages de propositions simples dont la mise en œuvre a vocation à être plus rapide que pour d'autres dispositifs plus généraux. Pour autant, sans viser nécessairement d'emblée à l'exhaustivité³³, les revues de dépenses doivent pouvoir relever de politiques publiques cohérentes dans leur objet quoique diverses dans leurs responsabilités (ASSO, APUL) ou leur objet et couvrir un champ suffisamment « couvrant », pour éviter les effets de seuil et de silos entre dispositifs. L'Allemagne conduit ainsi des revues de dépenses programmées selon un cadre pluriannuel portant soit sur des politiques transversales, soit sur des types de dépenses concernant tous les ministères ;
- ◆ la mixité des équipes qui réalisent les revues (d'abord, les administrations en charge des politiques publiques et des dépenses afférentes, ensuite le ministère des finances, ou à défaut les services ministériels d'inspection et de contrôle, enfin et si possible des scientifiques pour réaliser les travaux d'évaluation socio-économiques et/ou économétriques pour objectiver efficacité et efficience des dispositifs publics et des dépenses correspondantes, BP3) n'est pas encore généralisée³⁴, *a fortiori* pour les travaux directement conduits aujourd'hui par les administrations centrales (DG Trésor ou Direction de la sécurité sociale (DSS) par exemple) ;
- ◆ le pilotage des revues de dépenses et de leurs suites n'est pas encore clairement formalisé. Si les lettres de cadrage budgétaire d'avril 2023 pour la préparation budgétaire 2024 posent un cadre pour la discussion budgétaire des crédits ministériels, les revues de dépenses (qui ont vocation à couvrir des politiques et actions publiques incluant APUL et ASSO et la dépense fiscale) ne font pas encore l'objet d'un canevas processuel partagé avec les parties prenantes au-delà de la communication au Parlement d'un rapport synthétisant les conclusions des revues. Outre la transparence complète des revues de dépenses (cf. supra, BP 6), il est recommandé de poser dès à présent les modalités dans lesquelles seront discutées ces revues, en particulier leurs propositions, et le cadre dans lequel seront prises les décisions correspondantes (sur un périmètre allant au-delà des arbitrages budgétaires de l'État, et des propositions ministérielles de réduction de 5 % des crédits ministériels hors masse salariale).

S'agissant de la **composition des équipes**, d'après les comparaisons internationales et les recommandations du FMI et l'OCDE, la mission propose la participation des acteurs suivante au sein des équipes conduisant les revues :

- ◆ un à deux représentants de la direction du Budget ;
- ◆ deux représentants du ministère désigné ;
- ◆ un membre de l'Inspection générale des finances, le cas échéant, des juridictions financières si elles le peuvent et le souhaitent ;
- ◆ un membre de l'Inspection générale du ministère désigné ;

³³ En tout cas, l'exhaustivité sur un exercice annuel n'apparaît pas pertinent, à l'instar des « *comprehensive spending reviews* » telles que conduites au Canada, aux Pays-Bas ou en Irlande. Au Royaume-Uni, la « *spending review* » lancée en 2015 demandait aux départements ministériels des propositions quant à deux scénarios : l'un à 25% et l'autre à 40 % d'économies en termes réels sur quatre ans (cf. également, *infra*, annexe III *in fine*).

³⁴ Il est à cet égard significatif que l'étude d'impact du projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 sur l'ancien article 21 (finalement promulgué en LFI 2023 à l'article 167, budget.gouv.fr) ne prévoit aucun moyen spécifique (ni emplois, ni crédits) pour son entrée en vigueur et à la mise en œuvre des revues de dépenses.

Rapport

- ◆ un représentant d'une agence ou établissement public opérateur du champ de politique publique examiné ;
- ◆ un représentant des services déconcentrés de l'État ;
- ◆ en fonction des politiques publiques, des représentants des collectivités territoriales et des caisses de sécurité sociale ou opérateurs désignés principalement concernés ;
- ◆ de manière ponctuelle, des tiers, experts, évaluateurs ou partie(s) prenante(s)³⁵.

Afin de respecter l'objectif des revues de dépenses et de couvrir l'ensemble du périmètre des dépenses publiques toutes APU d'ici la fin du cycle pluriannuel, d'après l'approche tridimensionnelle par faisceau d'indices³⁶ présentée *infra* (cf. § 4.), 70 sujets de revues de dépenses sont identifiés en quatre ans, soit entre 15 et 20 revues de dépenses à conduire par an. Il existe deux possibilités pour conduire ces revues par an :

- ◆ conduire l'ensemble des revues simultanément sur trois à quatre mois ;
- ◆ lancer sur l'année trois vagues de cinq à sept missions, pour une même durée unitaire.

L'avantage de la première possibilité réside dans la réception des résultats des revues en même temps, ce qui s'inscrit mieux dans la procédure budgétaire. En revanche, elle est extrêmement mobilisatrice en ressources sur une durée courte. La seconde solution, recommandée par la mission, a l'avantage de permettre de conduire des analyses plus approfondies, même si elle est plus disjointe de la procédure budgétaire.

Sur le suivi de la réalisation des revues, la mission propose la mise en place d'un **secrétariat des revues de dépenses** placé auprès de la direction du Budget dont le rôle est de proposer la liste des sujets de revues de dépenses afin de planifier le cycle de revues, ainsi que de fixer le cadre méthodologique, les objectifs, les scénarios et les délais des revues en cours d'exercice afin de consolider les résultats (cf. fiches techniques).

Un **comité interministériel décisionnel** intervient lors des arbitrages de deux ordres : la liste des revues de dépenses du cycle pluriannuel et les décisions à prendre sur les recommandations des rapports des revues. Il est composé, à l'instar de ce qui avait été mis en place pour la RGPP, d'une équipe mixte rassemblant le secrétariat général de la Présidence de la République, des membres du cabinet de la Première Ministre et des membres de la direction du Budget. En fonction des sujets des représentants de la direction de la sécurité sociale et de la direction générale des collectivités locales pourraient y être associés (cf. fiches techniques).

³⁵ Dans le prolongement des travaux de l'Institute for Government, *The Treasury's responsibility for the results of public spending*, 2019 : « « *The Treasury should assemble an advisory group of government non-executives, other business, public- and third-sector leaders, academic experts and user advocates for each government priority* », les « *spending reviews* » britanniques ont institué un dispositif de prise en compte ouverte des « *submissions* » des parties prenantes, passant notamment par un portail public et une structuration des contributions : [Guidance for submitting your Budget or Spending Review representation - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/guidance/submitting-your-budget-or-spending-review-representation).

³⁶ Les trois faisceaux d'indices se caractérisent par :

- ◆ l'approche par COFOG, avec 56 COFOG à évaluer en quatre ans ;
- ◆ l'approche par nature de dépenses une nature de dépense par an, et une dépense fiscale et sociale par an (soit entreprises, soit ménages, soit niches sociales) ;
- ◆ l'approche par tendance sous-jacente à la dynamique des dépenses publiques composées de la transition démographique, transition écologique, transition numérique, compétitivité, redistribution : une par an.

3.2. Les revues de dépenses pourront s'appuyer sur un cadre méthodologique qui devra être adapté aux différents objets et périmètres fixés par leurs lettres de mission

Le cadre méthodologique de revues de dépenses est largement documenté par les exercices conduits à la fois en France comme chez nos principaux partenaires, cf. en particulier Royaume-Uni, États-Unis ou Canada, qui peuvent – au moins dans leur approche et le déroulement de leurs axes et grilles de questionnement – être transposés assez naturellement pour l'exercice engagé.

Il peut également largement s'inspirer des outils développés par les organisations économiques et financières internationales, qui ont établi des méthodologies de revues, reposant sur un questionnement systématisé, à défaut d'être toujours assis sur des évaluations à caractère scientifique.

Portant sur un ensemble cohérent de politiques et/ou de dépenses publiques, une revue de dépenses doit ainsi interroger à la fois la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'équité et les principes de soutenabilité et de responsabilité des dispositifs publics (cf. *infra*, tableau 3).

Tableau 3 : Critères méthodologiques d'analyse pour les revues de dépenses

| | |
|-------------------------------------|--|
| Pertinence | <ul style="list-style-type: none"> • La dépense est-elle cohérente avec les priorités politiques ? • L'activité est-elle encore nécessaire ? |
| Efficacité | <ul style="list-style-type: none"> • Les activités atteignent-elles les objectifs ou résultats escomptés ? • Est-il nécessaire de revoir les objectifs du programme ? |
| Efficience | <ul style="list-style-type: none"> • Les activités sont-elles réalisées de manière efficiente ou peuvent-elles être réalisées pour un coût plus faible sans en compromettre les résultats ? • Le dispositif peut-il être mieux ciblée (ou généralisé) pour atteindre les objectifs visés ? |
| Équité | <ul style="list-style-type: none"> • Est-il envisageable de modifier l'équilibre entre bénéficiaire et contribuable ? |
| Lisibilité et responsabilité | <ul style="list-style-type: none"> • Y a-t-il des doublons ou redondances, ou simplifications à apporter au dispositif ? |

Source : M. Robinson, 2018. "The role of Evaluation in Spending Review." *Canadian Journal of Program Evaluation* 32 (3) : 305–15 cité dans et Doherty et Sayegh, *How to Design and Institutionalize Spending Reviews*, FMI, 2022, Volume 2022 : Issue 004. Tableau 2.

Une fois observé qu'un cadre d'analyse et de méthode, objet de la présente mission, est *en soi* l'un des facteurs clés de succès des revues de dépenses³⁷, la mission propose à ce stade de s'inspirer largement du canevas proposé par le FMI à la suite des travaux de la Commission européenne, de l'OCDE, et de l'analyse des revues de dépenses conduites par la plupart de nos partenaires³⁸ (cf. *infra*, annexe III). Celui-ci pourra être enrichi à la faveur des exercices successifs en veillant toutefois ce faisant à préserver la comparabilité, déjà par nature relative et contrainte, des différentes revues entre elles, et celle des dépenses publiques de manière plus générale³⁹, tout en facilitant leur appréhension par les institutions internationales évoquées.

³⁷ « Review criteria, templates, and guidance are available for conducting the review to help ensure that it is well focused and to help facilitate comparable assessment of review options », in point VII « Conclusions » de Doherty et Sayegh, [How to Design and Institutionalize Spending Reviews](#), FMI, 2022, Volume 2022/004.

³⁸ Les « spending reviews » britanniques s'appuient ainsi sur un cadre méthodologique évolutif dit « [Public Value Framework](#) », développé et actualisé à la suite des travaux de M. Moore du MIT (1995) et M. Barber (2017).

³⁹ Un exemple de méthodologie plus ancien (février 2016) a été établi par le Gouvernement de la province du Québec sous www.economie.gouv.qc.ca notamment autour des « indicateurs d'intérêts » (chap. 4) permettant d'évaluer la « rentabilité sociale » d'une politique d'intervention publique sous forme de ratios coûts-avantages.

Rapport

À cet égard, un article récent de la littérature économique, publié dans l'une des revues économiques de référence⁴⁰, a posé un cadre conceptuel stimulant pour comparer la qualité de différentes dépenses publiques, non seulement dans des champs connexes, mais également différentes politiques publiques entre elles.

Ce cadre d'analyse – au risque de la simplification abusive – prévoit :

- ◆ d'abord le calcul du coût budgétaire net du dispositif (en équilibre général, incluant l'ensemble des externalités et changements de comportements éventuellement induits par le dispositif) permettant d'inclure la dépense initiale et les effets indirects de long terme ;
- ◆ ensuite, l'évaluation de l'utilité et le bien-être social permettant d'estimer la « valeur » du dispositif pour les populations cibles⁴¹ ;
- ◆ enfin, rapporte le deuxième au premier dans un indicateur synthétique (pouvant tendre vers l'infini, pour autant que le coût global net tende vers zéro), établissant ainsi la « valeur marginale » de l'euro de dépense publique ou MVPF⁴² de la dépense concernée.

Depuis sa parution, l'article a été largement discuté et mis en œuvre dans différents pays, principalement dans les cercles académiques et sur des sujets particuliers (notamment les politiques de l'éducation). En France, la discussion s'est déroulée de manière plus formalisée et plus ouverte, avec des travaux sur cet article, sa méthode et leurs limites, émanant en particulier du Conseil d'analyse économique et de la Direction générale du Trésor.

Les limites théoriques identifiées ne semblent pas faire obstacle à ce que la MVPF soit utilisée le plus systématiquement possible dans les évaluations et revues de dépenses conduites, même si toutes les revues de dépenses ne le permettront pas (profondeur des données mobilisables⁴³, modélisation des effets de rebond sur d'autres politiques, etc.). Ceci emporte plusieurs conséquences :

- ◆ la participation de spécialistes de l'évaluation au sein des équipes de revues de dépense qui se prêtent à des analyses économétriques ou fondées sur la MVPF (cf. *infra*, 3.3. et 3.4) ;
- ◆ l'identification des sujets prioritaires des revues de dépenses sur lesquels des évaluations ont pu être réalisées (cf. 4.3.), ce qui indique au moins la disponibilité de données suffisantes pour réaliser les travaux d'évaluation de l'efficacité ou de l'efficience des actions publiques⁴⁴ ;

⁴⁰ Hendren et Sprung-Keyser. 2020. "[A Unified Welfare Analysis of Government Policies.](#)" *Quarterly Journal of Economics* 135 (3): 1209-1318. Présentation dynamique du cadre analytique et des premiers résultats (programmes éducatifs aux États-Unis) accessible sous www.policyinsights.org.

⁴¹ La « valeur » du dispositif est estimée par la propension à payer afin de reconstituer la valeur monétaire de la mesure pour les bénéficiaires. Par exemple, dans le cas de politiques susceptibles d'accroître le capital humain, la mesure de base de la propension à payer est égale à l'impact de la politique sur le revenu après impôt. Dans le cas d'un transfert, elle sera égale au coût mécanique par personne de celui-ci net des effets de comportement.

⁴² Pour « *Marginal value of public funds* », selon l'article de St. Hendren et al. (2020) précité.

⁴³ Les travaux de l'OCDE comme ceux de la Commission européenne, sur la base de questionnaires passés auprès des gouvernements européens, indiquent que la première difficulté (« *main challenge* ») pour la réalisation des revues de dépenses réside dans le manque de données mobilisables. « *Spending Reviews: Some Insights from Practitioners* », *Discussion Paper* 135. Décembre 2020. Bruxelles <https://economy-finance.ec.europa.eu>, figure 2-5, page 15 et également « *Availability of performance information* » et « *Quality of performance information/data* » comme les deux principales « difficultés » pour la mise en œuvre de revues de dépenses, figure 5-7, page 42. « *The most important challenge relates to ensuring the availability and quality of performance data to inform the review process* », page 43.

⁴⁴ Dans ses travaux de 2021 sur la MVPF, le CAE a par ailleurs identifié onze réformes potentielles sur lesquelles cet exercice de calcul de la MVPF pourrait être conduit au regard de la littérature existante :

- mesures Emploi-Formation des jeunes (années 1980) ;
- réforme RTT des 35 heures (2000) ;
- suppression de l'ISF (2018) ;

- ◆ la structuration d'un cadre méthodologique et de révision des travaux conduits au titre de la MVPF pour assurer la cohérence méthodologique de l'utilisation de cet outil conceptuel et analytique de la manière la plus uniforme possible entre les revues qui calculeront ce « rendement sociétal » de la dépense publique (c'est d'ailleurs cette comparaison qui justifie à titre principal le recours le plus large possible au sein des revues de dépenses à cet indicateur, forcément fruste et simplificateur, mais dont la vertu est de permettre la comparaison).

3.3. La pratique d'évaluation économique et économétrique doit être mieux articulée avec l'exercice des revues de dépenses, mais n'a pas vocation à devenir systématique

L'efficacité des résultats issus des revues de dépenses dépend étroitement des informations et des preuves existantes sur lesquelles l'exercice se fonde⁴⁵. La nature des informations pouvant être mobilisées dans les revues de dépenses couvre une grande diversité d'éléments avec des indicateurs de performance, des analyses d'efficacité ou des évaluations économétriques.

Les techniques économétriques visent à quantifier les effets d'un dispositif, rendant nécessaire la définition préalable de la ou des variables sur lesquelles la politique considérée est susceptible d'avoir un impact. **Tous les dispositifs de dépense publique ne sont donc pas adaptés à la conduite d'évaluation.**

En effet, la mobilisation de la méthodologie d'évaluation économétrique nécessite la réunion de plusieurs conditions exigeantes – citées de manière non-exhaustive : l'existence d'objectifs clairs pour le dispositif évalué, la disponibilité des données, l'existence d'une variation dans les données permettant de définir une population traitée et une population témoin (« *contre-factuel* »). Au-delà de ces contraintes de faisabilité, des **contraintes opérationnelles** s'ajoutent lorsque l'on cherche à intégrer l'évaluation économétrique dans le fonctionnement administratif d'une revue de dépenses. Le temps de l'évaluation économétrique n'est pas souvent aligné sur le temps administratif : la durée nécessaire pour conduire d'une évaluation dépasse largement les quelques semaines / mois alloués aux revues de dépenses. Finalement, les conclusions des évaluations ne donnent parfois pas de réponse tranchée entre efficacité et sous-efficacité d'un dispositif.

- prime d'activité (2015) ;
- RMI (1989) ;
- RSA (2007) ;
- programmes de réussite éducative (2005) ;
- réforme « Balladur » des retraites (1993) ;
- crédit Impôt Recherche (2008) ;
- baisse de cotisations sociales (2003) ;
- CICE (2013).

⁴⁵ Marc Robinson, 2018, *The role of evaluation in spending review*.

Encadré 1 : Présentation de certaines méthodes d'évaluation économétrique

Plusieurs méthodes plus ou moins complexes peuvent être mobilisées pour évaluer le ou les effets causaux d'un programme. Le choix de la méthode est souvent tributaire du dispositif étudié et des données disponibles. Quelques méthodes sont présentées ci-dessous.

La méthode de **l'expérimentation contrôlée** constitue une manière de créer un groupe traité et un groupe de contrôle *ex-nihilo*, dont les participants sont sélectionnés de manière aléatoire afin de garantir que les deux groupes sont comparables au regard de leurs caractéristiques individuelles observables et inobservables. Les limites de cette méthode tiennent au coût et à la durée de telles expérimentations, ainsi qu'à la difficulté d'en généraliser les résultats à un public plus large que celui des individus effectivement traités.

La méthode des « **différences de différences** » ne consiste pas en une expérimentation, elle fait usage d'une variation ayant eu déjà eu lieu et vient comparer quatre sous-populations : le groupe traité avant et après l'introduction d'une nouvelle mesure, et le groupe non-traité également avant et après. Etant donné que comparer la situation des « traités » et « non-traités » après l'introduction de la mesure ne permettrait pas d'identifier l'effet causal – car ces deux populations n'ont pas été choisies de façon aléatoire, mais sur la base de critères administratifs et politiques – la solution consiste à définir l'effet causal du traitement comme la différence entre la situation du groupe de traitement après et avant la réforme, moins la différence entre la situation du groupe de contrôle après et avant la réforme.

La méthode de **régression par discontinuité** exploite le fait que la participation à la politique dépend d'un seuil qui définit la participation au traitement. Elle repose sur l'hypothèse que les individus proches du seuil sont statistiquement comparables et ne diffèrent que du fait de leur participation ou non au traitement.

Source : Mission, d'après le guide France Stratégie « Comment évaluer l'impact des politiques publiques », Rozenn Desplat et Marc Ferracci, 2016.

Par ailleurs, la systématisation de l'évaluation⁴⁶ comme pratique associée au développement de nouveaux dispositifs de dépenses publiques rencontre des difficultés concrètes de mise en œuvre liées en particulier au manque d'anticipation de l'évaluation. Afin de faciliter la mise en pratique des méthodes économétriques et d'obtenir des résultats robustes, il est indispensable de collecter les données de manière complète tout au long du programme, et nécessite souvent de le prévoir dans la mise en place du dispositif public.

Face à l'effet de cliquet des dépenses publiques ou dépenses fiscales et sociales décrit en annexe IV *infra*, le principe de la « *sunset clause* », selon lequel une démonstration de l'impact de la mesure est indispensable pour poursuivre le versement des crédits ou les allègements fiscaux ou sociaux, pourrait être étendu, en particulier pour les dispositifs à caractère conjoncturel.

Sans proposer de systématiser la conduite d'évaluations scientifiques dans les revues de dépenses, la mobilisation d'études ayant cette vocation (et le plus possible ces méthodes) est un élément structurant des revues de la qualité de l'action publique (efficacité, efficience, pertinence, cohérence en particulier)⁴⁷. À cet égard, la mission recommande quand c'est possible et utile d'articuler la programmation des revues de dépenses avec celle des évaluations de politiques publiques, de sorte que les travaux liés aux secondes, plus longs, puissent au mieux s'insérer dans la réalisation des premières.

⁴⁶ Il est à noter que visant à « établir un lien causal du dispositif sur l'ensemble des facteurs d'intérêt », l'évaluation est soumise à un « problème fondamental, qui tient à l'impossibilité d'observer, en même temps, dans le même lieu et les mêmes conditions, ce qui se passerait avec ou sans une politique publique particulière » in A. Bozio, Revue française d'économie, 2014/4, p. 64 et qu'une évaluation « complète » a une vocation multidisciplinaire, associant économie, statistique, économétrie, mais aussi communication, science politique et sociologie in A. Fouquet, « L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses », *Revue française d'administration publique*, 2013/4 (n° 148), pp. 835 à 847 et notamment les pages 840 et 846, [Cairn.info](http:// Cairn.info) ou encore Etienne Wasmer, *Évaluation des politiques publiques : faut-il de l'interdisciplinarité ?* in *Économie et Prévision*, 2014/1 (n° 204-205), pp. 193 à 209.

⁴⁷ « Malgré ses limites, la quantification, avec une métrique similaire de bénéfices et des gains des politiques publiques est un exercice indispensable lorsque l'on souhaite comparer les mérites de plusieurs interventions publiques

3.4. L'exécution des revues de dépenses pourrait s'appuyer sur un dispositif structuré, mais évolutif et apprenant, appuyé sur un calendrier et des configurations-types pour les travaux des « *spending review teams* »

L'exercice des revues de dépenses doit être accompagné du développement d'un cadre institutionnel et de gouvernance afin de structurer le dispositif. Les grands principes d'une organisation ont été posés à la fois par la littérature et par les expériences étrangères. Elles visent à prévoir, dans l'exercice, la participation (i) du ministère « dépensier », qui propose les dépenses à examiner, (ii) d'une administration centrale comme le ministère des finances pour conduire la revue, (iii) d'une entité coordinatrice et/ou contributrice pour participer à une revue conjointe intégrant le ministère des finances et le ministère « dépensier ».

Ces revues conjointes ont l'avantage d'offrir un meilleur accès aux données et de s'assurer que les personnes qui devront instaurer de nouvelles pratiques suivant les conclusions de la revue de dépenses ont été mobilisées dès le début du processus. C'est pourquoi un cadre de gouvernance clair, défini si possible *ex ante* quitte à être revu *in itinere*, opposable est nécessaire, comme présenté dans la figure 1, issu des travaux du FMI.

Les grands principes de gouvernance identifient les éléments suivants⁴⁸ :

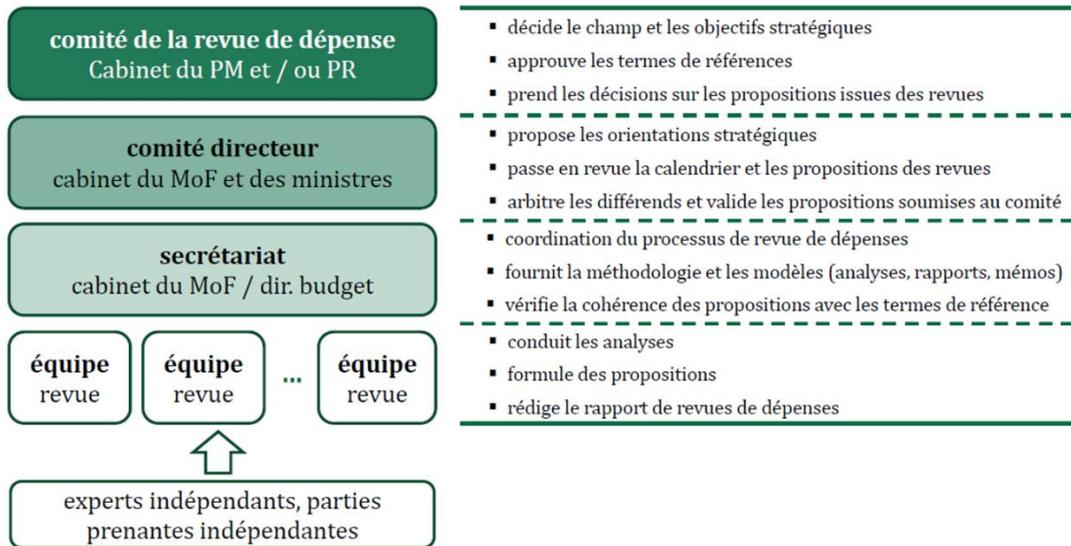
- ◆ une entité chargée de prendre des décisions afin d'arrêter le périmètre de la revue de dépense et ses objectifs et de statuer sur les propositions de la revue ;
- ◆ un comité de pilotage afin de guider les équipes de revue ;
- ◆ une équipe dédiée devant coordonner le processus et proposer des éléments de guide méthodologiques, à l'exception de la Slovaquie et des Pays-Bas, ce rôle est assumé par les équipes de la Direction du budget dans les autres pays ;
- ◆ les équipes techniques, conduisant les revues, associant plusieurs types de profils et permettant de travailler (sur) les pistes d'économies déjà identifiées par les administrations budgétaires, notamment dans le cadre des travaux internes prospectifs et stratégiques (TIPS)⁴⁹ de la Direction du budget, mais également par les autres ministères (dans le prolongement des lettres de cadrage de la Première ministre pour la préparation du budget 2024, mais sur un champ congruent de celui des revues de dépenses telles que la France s'est engagée à les conduire, c'est-à-dire couvrant à la fois toutes les natures de dépenses et toutes les administrations publiques).

possibles », in Antoine Bozio, « *L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions* », in « *Revue française d'économie* », 2014/4 (vol. XXIX), page 71 téléchargeable sous [cairn.info](https:// Cairn.info).

⁴⁸ FMI, 2021, [how to design and institutionalize spending reviews, 2022](https://www.imf.org/fr/publications/working-papers/2021/01/wpi2101).

⁴⁹ Les TIPS 2023 ont ainsi permis d'identifier 126 mesures d'économies, dont le rendement maximal s'élève à 21 Md€/an, répartis à parts égales entre réductions de dépenses (10,7 Md€) et augmentations (ou moindres atténuations) de recettes (10 Md€). Source : Direction du budget, synthèse des TIPS 2023, p. 4 et suivantes.

Figure 1 : Organisation institutionnelle type d'une revue de dépenses



Source : FMI, [how to design and institutionalize spending reviews, 2022](#), page 5. MoF pour ministère des finances, des comptes publics, ou du budget.

Comme identifié *supra*, intégrer les revues de dépenses dans la procédure budgétaire est essentiel afin que les décisions d'allocation de crédits en loi de finances soient prises avec les informations les plus complètes concernant les analyses conduites par les revues. De plus, cela permet de s'assurer que les propositions des revues de dépenses sont bien intégrées aux discussions parlementaires.

La figure 2 présente un calendrier indicatif établi par le FMI de manière générique, identifiant les différentes étapes des revues de dépenses depuis l'identification des sujets jusqu'à la mise en œuvre de leurs conclusions, en lien avec la procédure budgétaire. Ce calendrier peut naturellement être adapté aux spécificités de nos fonctionnements administratifs, notamment des calendriers particuliers de la procédure budgétaire des collectivités territoriales dans le cadre constitutionnel et législatif applicable, tout en s'inscrivant autant que possible dans une logique d'anticipation et de planification, qui permettrait de lancer par anticipation certains travaux ou études dès l'année n-1 (ex : collecte de données, évaluation, etc.).

Rapport

Figure 2 : Calendrier « normatif »

| mois | jan | fév | mar | avr | mai | jun | jul | aug | sep | oct | nov | déc |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| identification des cibles | ◆ | | | | | | | | | | | |
| Étape n°1 : définir les objectifs et le cadre | ■ | | | | | | | | | | | |
| Étape n°2 : identifier les options d'économies | | ■ | ■ | ■ | ■ | | | | | | | |
| Étape n°3 : prendre les décisions | | | | | | ■ | | | | | | |
| Plafond de dépenses | | | | | | | ◆ | | | | | |
| Proposition des ministères | | | | | | | | ◆ | | | | |
| Présentation du budget au Parlement | | | | | | | | | | ◆ | | |
| Publication des résultats de la revue de dépenses | | | | | | | | | | | ◆ | |
| Étape n°4 : mettre en œuvre | | | | | | | | | | | | ➔ |

Source : FMI, [how to design and institutionalize spending reviews, 2022](#), page 14.

4. Le choix des politiques publiques faisant l'objet de revues de dépenses doit être éclairé par un faisceau d'indices

La sélection des « objets » des revues de dépenses doit permettre de définir, en les priorisant, les champs de politiques publiques les plus à même d'obtenir une amélioration sensible de la qualité de l'action publique dans une trajectoire rapide de décision, de mise en œuvre, et de concrétisation des effets attendus. Si l'objet des revues de dépenses est naturellement de préciser, et de quantifier, les trajectoires correspondantes dans le temps et dans les territoires de l'action publique, leur estimation *ex ante* permet, toutes choses égales par ailleurs, de choisir de lancer d'abord les chantiers de transformation identifiés comme prioritaires, et d'en conforter la cohérence avec l'ensemble des autres politiques et organisations publiques.

Pour l'identification de ces objets, trois critères complémentaires sont proposés pour objectiver les priorités des revues de dépenses à venir et éclairer les choix correspondants :

- ◆ **la comparaison internationale** : si elle doit être appréciée au regard de précautions méthodologiques incontournable, un écart de dépenses important avec nos principaux partenaires constitue un premier indice d'une dépense publique dont la qualité est susceptible de faire l'objet d'une amélioration plus sensible que d'autres ;
- ◆ **les enjeux financiers et leur dynamique** : là encore, en fonction du caractère permanent ou évolutif du champ, des objectifs ou de l'ampleur des dispositifs publics, une augmentation particulièrement rapide de dépenses publiques dont le volume est déjà important constitue un deuxième indice permettant d'identifier une action publique dont la qualité peut utilement être revue ;
- ◆ **la performance** : avec les limites qui s'attachent à tout indicateur, forcément très simplificateur du caractère protéiforme des objectifs et des formes de l'action publique, une incapacité durable à atteindre les objectifs assignés à un dispositif ou un « décrochage » par rapport à la performance de politiques publiques comparables chez nos partenaires doit conduire à revoir en priorité les champs d'intervention correspondants.

Rapport

Sans inverser finalités des revues de dépenses et voies et moyens de leur réalisation, et sans en faire un critère de sélection des objets des revues, la qualité des données mobilisables et la profondeur des travaux d'évaluation disponibles, peuvent également conduire à prioriser certaines dépenses publiques à d'autres pour les revoir en priorité.

4.1. Le choix des dépenses sous revue pourrait être orienté par les écarts les plus significatifs avec nos partenaires

Même si les comparaisons internationales sont toujours à utiliser avec précaution, en particulier compte tenu des choix collectifs différents en termes de socialisation des dépenses, de partage du risque ou de redistribution⁵⁰, le « *spending gap* » (écart de dépense, publique) entre la France et ses principaux partenaires, entre 6 et 10 points de PIB (7,5 points en 2021 par rapport à la moyenne de l'Union européenne à 27, cf. *infra*, tableau 4), permet d'identifier certaines politiques publiques où le niveau – ou la dynamique – de dépense permettent d'envisager et d'orienter de manière prioritaire le questionnement et l'analyse portés par les revues de dépenses.

Tableau 4 : « *Spending gap* » par grandes politiques publiques, année 2021

| en % du PIB. Toutes APU | UE-27 | Zone EUR-20 | France | Écart FR / UE-27 |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| Fonctionnement des administrations | 6,0 | 6,1 | 5,8 | -0,2 |
| Défense | 1,3 | 1,3 | 1,8 | 0,5 |
| Ordre et sécurité publics | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 0,0 |
| Affaires économiques | 6,3 | 6,4 | 6,9 | 0,6 |
| Protection de l'environnement | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 0,2 |
| Logement | 0,6 | 0,6 | 1,3 | 0,7 |
| Santé | 8,1 | 8,3 | 9,2 | 1,1 |
| Culture, sport et religion | 1,2 | 1,1 | 1,4 | 0,2 |
| Éducation | 4,8 | 4,7 | 5,2 | 0,4 |
| Protection sociale | 20,5 | 21,2 | 24,8 | 4,3 |
| Total | 51,5 | 52,3 | 59,0 | 7,5 |

Source : Eurostat, [Classification of the Functions of Government - COFOG](#).

Avec un maillage plus fin, le FMI⁵¹ a cartographié les types de dépenses (prestations sociales, investissements, subventions etc.) en France, toujours en s'appuyant sur la classification des fonctions socio-économiques des administrations, en allant utilisant le degré le plus fin de la classification des fonctions des administrations publiques (Cofog), rentrant ainsi dans le détail des dépenses des services publics généraux, de santé, d'éducation et de protection sociale (cf. *infra*, tableau 5).

⁵⁰ Maya Bacache-Beauvallet, Dominique Bureau, Francesco Giavazzi et Xavier Ragot, Quelle stratégie pour les dépenses publiques ?, [Note du CAE n° 43, juillet 2017](#) : « En résumé, le niveau élevé des dépenses publiques en France s'explique en partie par des choix de société : mutualisation importante des risques sociaux, financement de l'éducation en très grande majorité sur fonds publics. Cependant, ces choix ne suffisent pas à expliquer le surcroît de dépenses, ce qui amène à se poser la question de leur efficacité au regard des objectifs assignés ».

⁵¹ FMI, « spending efficiency and reforms - France », 2023.

Tableau 5 : « Spending gap » entre la France et des pays comparables en 2019, en pourcentage du PIB

| Écart vs pairs en points de PIB | Total dép. APU | Fonctionn administrat. | | | Affaires économiq. | | | | | Santé | | | | | | Éducation | | | Protection sociale | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|----------------|--------------------------------|-------------------|--------|------------------------|-----------------|-----------|------------|-----------------|------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|-----------|--------------|-------------|-----------------|---------------------|-------|-----------------|-------------------------|-----------|---------------------|--------------|---------|------------------|-----------------------|------|------|
| | | Pouvoirs exécutif / législatif | Services généraux | Autres | Total fonction. admin. | Affaires écon., | Energie & | Transports | Autres aff. éco | Total aff. Économiques | Prod. et equip. médic. | Méd. ville / ambulat. | Services hospitaliers | Services de santé | R&D Santé | Autres santé | Total santé | Pre-primary and | Secondary education | Other | Total éducation | Sickness and disability | Retraites | Family and children | Unemployment | Housing | Social exclusion | Total protect sociale | | |
| Subv. ⁵² | +1,2 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,9 | +0,2 | +0,2 | +0,2 | +1,4 | +0,0 | +0,0 | -0,1 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | -0,2 | +0,0 | +0,0 | +0,1 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 |
| Salaires | +1,4 | -0,1 | +0,5 | -0,3 | +0,1 | -0,1 | +0,0 | -0,2 | +0,1 | -0,1 | +0,0 | -0,5 | +0,7 | +0,0 | -0,1 | +0,0 | +0,2 | -0,1 | +0,6 | +0,1 | +0,6 | -0,1 | +0,2 | -0,1 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | -0,1 |
| Invest. ⁵³ | +1,0 | -0,1 | +0,1 | -0,2 | -0,2 | +0,3 | +0,1 | -0,1 | +0,2 | +0,4 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 |
| Achats ⁵⁴ | -1,1 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,5 | +0,0 | +0,0 | -0,3 | +0,1 | -0,2 | +0,0 | -0,3 | +0,1 | +0,0 | +0,0 | -0,1 | -0,3 | -0,1 | +0,0 | -0,1 | -0,2 | -0,1 | +0,1 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,1 |
| Transf. ⁵⁵ | +6,6 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +0,6 | +1,9 | -0,8 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +1,6 | -0,1 | +0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,5 | +3,5 | +0,2 | +0,7 | +0,5 | +0,5 | +0,5 | +0,5 | +4,8 |
| Autres | +1,5 | +0,3 | +0,1 | +0,1 | +0,4 | +0,1 | +0,0 | +0,2 | +0,0 | +0,2 | +0,0 | -0,1 | +0,1 | +0,0 | +0,1 | +0,1 | +0,2 | +0,0 | -0,1 | +0,1 | -0,1 | +0,7 | +0,1 | +0,2 | +0,0 | +0,2 | +0,0 | +0,0 | +0,0 | +1,0 |
| Total | +10,6 | -0,1 | +0,5 | -0,6 | -0,2 | +1,1 | +0,3 | -0,3 | +0,5 | +1,6 | +0,5 | +1,0 | +0,1 | +0,0 | -0,1 | -0,2 | +1,4 | -0,4 | +0,5 | +0,1 | +0,2 | -0,1 | +3,9 | +0,2 | +0,7 | +0,6 | +0,4 | +0,4 | +0,4 | +5,5 |

Source : FMI d'après Eurostat. Les pays comparés sont : l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Suède et la Suisse. www.imf.org, 2022.

Cet écart de dépenses, distribué selon l'ensemble des politiques publiques et types d'interventions, conforte la pertinence d'avoir un **champ « couvrant »**, large, pour les revues de dépenses, sans nécessairement viser systématiquement à l'exhaustivité, en tout cas pas en un seul exercice, mais en englobant des « objets » de dépenses publiques les plus cohérents et comparables dans le temps (comparaisons inter-temporelles), dans l'espace (avec nos principaux partenaires), ou entre champs de politiques publiques, même si, en la matière encore plus que dans d'autres, comparaison n'est pas raison : en effet, la comparaison des dépenses publiques de retraites dépend largement des équilibres nationaux entre répartition et capitalisation, celle des dépenses publiques d'éducation du statut et des modalités de prise en charge de la rémunération des enseignants, de la place de l'enseignement privé et des relations que la puissance publique entretient avec ce dernier⁵⁶.

Enfin, au titre « couvrant » précédent, les revues de dépenses doivent pouvoir interroger toute dépense publique, notamment pour l'État, les crédits « sanctuarisés » dans des dispositifs pluriannuels (lois de programmation, contrats d'objectifs et de moyens, etc.), qui ont leur pleine pertinence en termes de visibilité intertemporelle et de capacité à conduire des transformations de moyen terme, et en auront d'autant plus que leur examen pourra permettre d'en améliorer la qualité, ou de réduire finalement les dépenses correspondantes, ainsi « protégées ». Dit autrement, et par exemple, une loi de programmation n'exclut pas *ipso facto* les dépenses correspondantes du champ de revues de dépenses : à la fois pour des raisons de qualité de l'action publique, de champ d'intervention, et de cohérence des efforts de transformation des dispositifs et organisations publiques.

⁵² Subventions

⁵³ Investissement

⁵⁴ Consommation de biens et services.

⁵⁵ Transferts, en anglais « social benefits »

⁵⁶ Il en va ainsi de l'ensemble des dépenses publiques, mais la comparaison internationale (comme les autres comparaisons) semble constituer une dimension, à l'instar de nombreuses autres, incontournable pour à la fois « choisir » les thèmes prioritaires retenus pour les revues de dépenses, comme, « étalonner » les dépenses publiques nationales, pertinence, efficacité et efficience en particulier, au regard des autres choix collectifs et pratiques publiques documentées chez nos principaux partenaires.

Rapport

Dans cette analyse en coupe internationale, où les écarts de dépenses les plus importants, sont identifiables sous réserve de comparabilité des choix collectifs et des systèmes publics (en complément, ou non, du secteur privé⁵⁷), les principaux écarts conduisent à privilégier parmi les larges secteurs de politiques publiques, certains types de dépenses en priorité :

- ◆ la santé, et en particulier la médecine de ville (+1,0 point de PIB par rapport aux pairs) ;
- ◆ l'éducation, et en particulier l'enseignement secondaire (+0,4 point de PIB) ;
- ◆ les aides aux entreprises (+1 point), et en particulier les subventions (+0,9 point de PIB) ;
- ◆ le logement (+0,6 point de PIB, soit plus de 50 % de plus que la moyenne des pays identifiés, par le FMI, comme globalement les plus comparables au nôtre).

4.2. Les politiques publiques peuvent être également éclairées par les enjeux en termes de maîtrise des finances publiques : poids dans la dépense totale et dynamique d'évolution

Dans le prolongement de ses notes sur les enjeux structurels publiées à l'automne 2021⁵⁸, la Cour des comptes a vocation à éclairer les revues de dépenses par des contributions publiées à l'appui du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, l'une, transversale, sur la qualité de la dépense publique, neuf autres contributions au titre de champs sectoriels des politiques publiques, ne couvrant pas l'ensemble des dépenses publiques, mais présentant un périmètre suffisamment large pour pouvoir appréhender, également, des ensembles cohérents d'actions et de dispositifs publics, et enrichir les travaux conduits dans le cadre des revues de dépenses.

En particulier :

- ◆ des objets suffisamment larges pour permettre une comparaison pertinente et gérer les effets de seuils ou de périmètre, mais suffisamment spécifiques pour pouvoir être raisonnablement traitables dans le cadre des cycles de revues de dépenses ;
- ◆ des politiques qui s'attachent à identifier l'ensemble des contributions publiques (et le cas échéant privées), quelle que soit l'administration (ou les administrations) qui porte les dispositifs concernés, en identifiant conflits (positifs et négatifs) de compétences, effets sur d'autres politiques ;
- ◆ des politiques qui ont une surface et une profondeur permettant d'abord l'analyse (voire l'évaluation scientifique), et de nature ensuite à porter sur des enjeux permettant de dégager les marges de manœuvre budgétaires recherchées pour le financement des priorités publiques.
- ◆ à l'instar des revues de dépenses en Allemagne, ces revues peuvent également porter, de manière « duale » sur certains types de dépense publique identifiés mais de manière transversale aux actions publiques : masse salariale, dépenses d'intervention, transferts sociaux.

⁵⁷ L'étude de l'OCDE coordonnée par P. Atkinson et P. van den Noord (2001) « *Managing public expenditure : some emerging policy issues and a framework for analysis* » <https://www.oecd-ilibrary.org/> réalise une taxonomie des types d'interventions publiques en coupe internationale, mais identifie la nécessité d'un double-éclairage complémentaire : la prise en compte de la dépense privée (« private spending ») à côté de celle de la dépense publique (« public spending ») et les modalités de leurs financements et des dépenses de transferts, en particulier leur éventuelle fiscalisation. OCDE, *Economics Department Working paper 285*, cohérent sur ce point avec P. Samuelson, « Aspects of Public expenditure theories », in *The review of economics and statistics*, Nov. 1958, vol. 40, n° 4, pp 332-338 et notamment « *the manner of tacing is very important even at the first level of approximation* ».

⁵⁸ Treize notes sur « Les enjeux sectoriels pour la France », publiées entre oct. et décembre 2021. [Cour des comptes](#).

Rapport

Sur ce dernier point, les revues de dépenses doivent être adaptées aux types d'intervention publique. L'annexe IV présente de manière plus détaillée les outils d'intervention publique existants, identifiables selon sept principales catégories :

- ◆ production des biens collectifs ou publics ;
- ◆ subventions ;
- ◆ investissement ;
- ◆ fiscalité ;
- ◆ réglementation ;
- ◆ outils non subventionnels, dont les prêts et garanties ;
- ◆ participations des administrations publiques au capital de sociétés.

Ces champs d'action publique ne se prêtent pas de manière uniforme à un cadre méthodologique unique, mais gagneraient à ne s'en écarter que de manière maîtrisée, de sorte de permettre la comparabilité la plus profonde entre les résultats et les propositions des différentes revues de dépenses.

Un état des lieux préliminaire est à cet égard présenté dans le tableau 6. Les dépenses des administrations publiques (APU) se décomposent, selon la comptabilité nationale, entre des dépenses de fonctionnement, le paiement des intérêts, les prestations sociales, les autres transferts et subventions⁵⁹ et les acquisitions nettes d'actifs non-financiers, dont la majeure partie est composée des investissements. Le montant total de ces dépenses est de 1 536,2 Mds € en 2022, pour 1 411,4 Mds € de recettes.

Tableau 6 : Dépenses et recettes des administrations publiques en 2021 et 2022, en Mds €

| Dépenses et recettes | 2021 | 2022 | Différence |
|---|----------------|---------------|-------------|
| Dépenses de fonctionnement | 452,9 | 475,3 | 22,4 |
| <i>dont consommations intermédiaires</i> | 126,2 | 134,5 | 8,4 |
| <i>dont rémunérations</i> | 314,1 | 327,7 | 13,6 |
| Intérêts | 38,1 | 53,2 | 15,1 |
| Prestations sociales | 673,1 | 680,6 | 7,5 |
| Autres transferts et subventions | 220,5 | 223,8 | 3,3 |
| Acquisition nette d'actifs non financiers | 93,2 | 103,3 | 10,2 |
| <i>dont investissement</i> | 90,1 | 98,7 | 8,6 |
| Total des dépenses | 1 477,7 | 1536,2 | 58,6 |
| Total des recettes | 1 315,7 | 1411,4 | 95,7 |

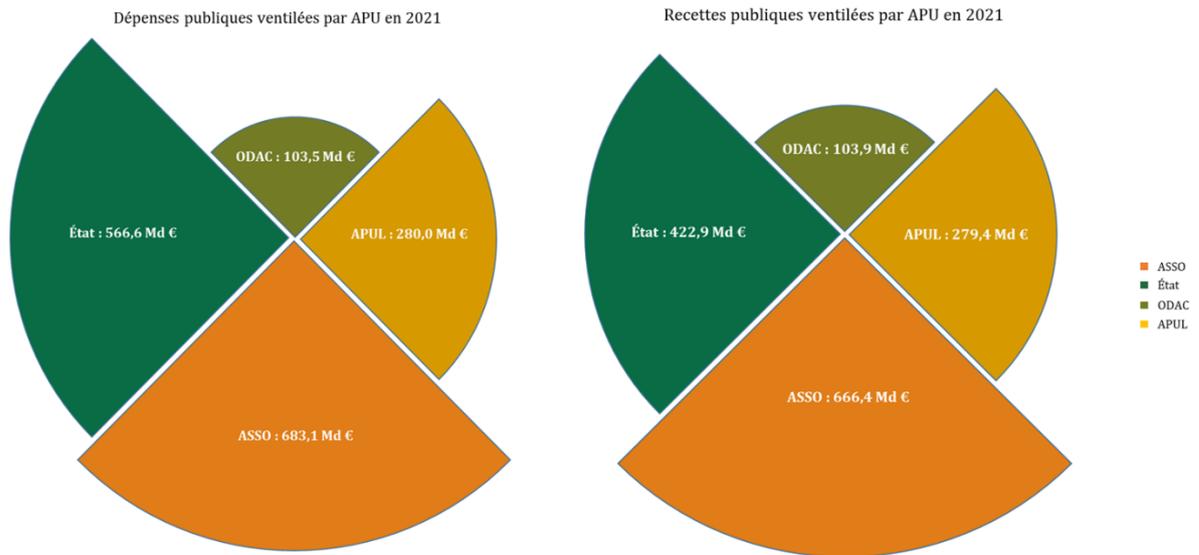
Source : INSEE.

Les APU étant composées des administrations publiques centrales (APUC), i.e. de l'État et des organismes divers d'administration centrale (ODAC), des administrations publiques locales (APUL) et des administrations de sécurité sociale (ASSO), il est possible de ventiler les dépenses et les recettes entre ces entités (cf. figure 3). Les ASSO constituent ainsi la principale catégorie de dépenses et de recettes des APU, en étant déficitaire de 16,7 Md €, bien avant l'État, sensiblement plus déficitaire, à hauteur de 143,7 Md €, soit un taux de couverture des dépenses par les recettes de 74 %, correspondant notamment aux transferts de l'État vers les APUL et les ASSO.

⁵⁹ Les subventions s'entendent comme les aides financières sans contrepartie accordées sur fonds publics, définition formalisée par une note du Secrétariat de l'OCDE en déc. 2022 [oecd.org](https://www.oecd.org), synthétisant l'étude « Subsidies, Trade, and International Cooperation », préparée par le FMI, l'OCDE, la Banque mondiale et l'OMC, [wto.org](https://www.wto.org).

Rapport

Figure 3 : Comparaison entre les recettes et dépenses publiques ventilées par APU en 2021

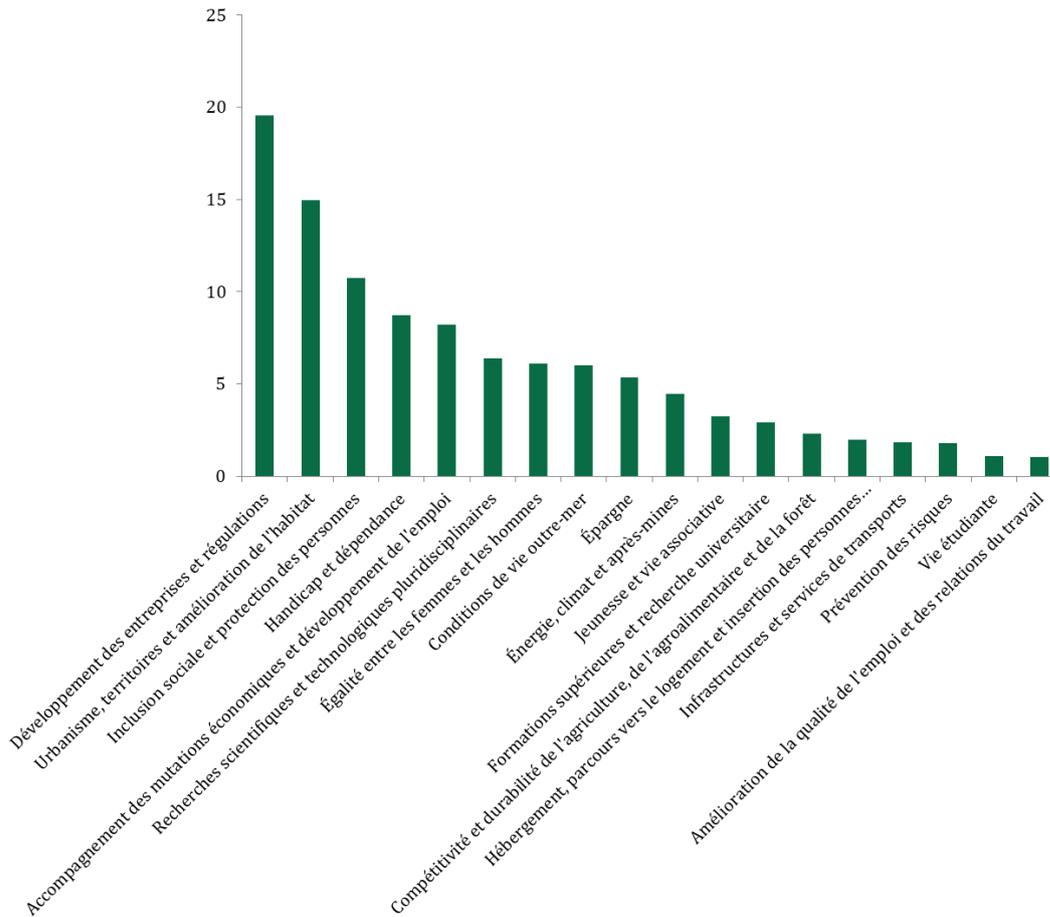


Source : Mission, d'après les comptes nationaux 2021 de l'INSEE.

Les dépenses fiscales sont classées selon plusieurs facteurs dont deux d'intérêt pour la mission : les bénéficiaires (entreprises ou ménages) et les programmes budgétaires auxquelles elles se rapportent. D'après les données disponibles dans les documents du PLF 2022, il apparaît que les entreprises bénéficient de 52 Mds € de dépenses fiscales, et les ménages de 37 Mds €. La taille de ces montants vient renforcer l'argument consistant à inclure ces dépenses dans le périmètre des revues de dépenses. La figure 4 permet d'identifier les programmes budgétaires bénéficiant le plus de dépenses fiscales, avec en premier lieu le programme concernant les entreprises pour un volume d'environ 20 Mds €.

Rapport

Figure 4 : 18 dépenses fiscales principales, par programme budgétaire, en Mds € en 2021



Source : Mission, d'après les données de la direction du Budget. Les principales dépenses fiscales sont le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (6,9 Md€ en 2021), le crédit d'impôt en faveur de la recherche (6,4 Md€), le crédit d'impôt en faveur de l'emploi de salariés à domicile (4,7 Md€), l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et retraites (4,3 Md€), le taux réduit de TVA (10 %) appliqué aux travaux d'entretien du logement (4,0 Md€), le taux réduit (10 %) appliqué à la restauration sur place (3,6 Md€) et les taux réduits appliqués dans les DOM (3,1 Md€).

Pour cartographier les volumes financiers des interventions publiques, plusieurs approches sont possibles en commençant par une approche par type de dépenses (fonctionnement, investissement, subvention, dépenses fiscales et sociales). Ensuite, une approche par bénéficiaire se révèle pertinente pour affiner les publics cibles de ces différents types de dépenses. Enfin, ventiler ces éléments selon la classification COFOG permet les comparaisons internationales et d'obtenir les destinations grandes masses financières publiques. Bien que l'ensemble des données permettant d'obtenir ces représentations ne soit pas forcément disponibles, la mission se donne pour objectif de proposer une cartographie se rapprochant au mieux de ce qui est décrit *supra*.

À ce premier éclairage, un deuxième éclairage est apporté par la comparaison intertemporelle des dépenses, en prenant en compte à la fois le poids de la politique dans la dépense publique et sa dynamique d'évolution.

Rapport

Tableau 7 : Tableau du ratio combiné de structure et de dynamique haussière des index COFOG

| | 2019 | Struct. 2019 | CAGR ⁶⁰ 95/19 | CAGR 14/19 | Taux comb 95 | Taux comb 14 | Rang taux 1995 | Rang taux 2014 |
|--|------------------|-----------------|-----------------------------|---------------|--------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| 10.2 - Vieillesse | 319,139 | 24 % | 3,8 % | 1,8 % | 9,08 | 4,30 | 1 ^{er} | 1 ^{er} |
| 04.1 - Tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi | 45,95 | 3 % | 5,3 % | 7,0 % | 1,80 | 2,38 | 2 | 2 |
| 07.2 - Services ambulatoires | 70,571 | 5 % | 3,4 % | 2,8 % | 1,80 | 1,47 | 3 | 5 |
| 07.3 - Services hospitaliers | 81,682 | 6 % | 2,9 % | 1,3 % | 1,78 | 0,82 | 4 | 6 |
| 10.1 - Maladie et invalidité | 70,734 | 5 % | 3,2 % | 3,7 % | 1,65 | 1,92 | 5 | 3 |
| 07.1 - Produits, appareils et matériels médicaux | 34,01 | 3 % | 4,6 % | 1,7 % | 1,17 | 0,44 | 6 | 10 |
| 10.5 - Chômage | 44,932 | 3 % | 3,2 % | 1,3 % | 1,07 | 0,44 | 7 | 9 |
| 10.7 - Exclusion sociale n.c.a. | 30,85 | 2 % | 4,6 % | 7,4 % | 1,04 | 1,69 | 8 | 4 |
| 10.4 - Famille et enfants | 54,414 | 4 % | 2,3 % | 0,2 % | 0,92 | 0,08 | 9 | 11 |
| 09.2 - Enseignement second. | 54,726 | 4 % | 2,1 % | 1,2 % | 0,85 | 0,49 | 10 | 8 |
| 01.3 - Services généraux | 43,294 | 3 % | 2,5 % | 1,8 % | 0,80 | 0,58 | 11 | 7 |
| Total des dépenses | 1,349,280 | 100 % | 3,0 % | 1,9 % | N.D. | N.D. | N.A. | N.A. |

Source : INSEE, [comptes de la Nation en 2020](#), Calculs de la mission, 2022. Les codes sont les codes COFOG de niveau 2 issus des nomenclatures internationales, cf. notamment [Manuel de statistiques de finances publiques -- Annexe au Chapitre 6. Classification des fonctions des administrations publiques \(imf.org\)](#).

« nca » pour « non comptabilisés ailleurs » (afin d'éviter les doubles-comptes en comptabilité nationale).

Lecture : CAGR pour taux de croissance annuel moyen sur la période : soit 1995/2019 soit 2014/2019 (cinq ans). Le taux combiné multiplie la part de la dépense dans le total des dépenses APU (colonne « Struct. 2019 ») et le taux de croissance annuel moyen (soit sur 1995/2019, soit sur 2014/2019). Ces taux combinés permettent d'établir un classement ordonné des types de dépenses reflétant leur importance quantitative et leur dynamique de progression.

Dans cette analyse en coupe intertemporelle, qui s'attache à identifier les dépenses à la fois les plus importantes en crédits mobilisés et celles dont la dynamique d'évolution haussière est la plus rapide, les dépenses qui ressortent en premier lieu, et ce de manière congruente avec l'analyse comparative internationale, sont :

- ◆ la santé, et en particulier la médecine de ville et la dépense hospitalière (rangs 3 à 6) ;
- ◆ les aides aux entreprises, auxquelles il convient d'ajouter les dépenses fiscales vers icelles (rangs 2 à 3) ;
- ◆ l'exclusion sociale (rangs 4 à 8) ;
- ◆ l'éducation, et en particulier l'enseignement secondaire (rangs 8 à 10).

⁶⁰ Le CAGR (« compound annual growth rate ») ou le « taux de croissance annuel composé » mesure le taux de croissance moyen annuel des dépenses publiques sur une période donnée, en tenant compte de la croissance composée. En effet, le taux CAGR est particulièrement utile pour évaluer la croissance sur des périodes longues, car il prend en compte les fluctuations annuelles et offre une mesure plus lissée du taux de croissance.

4.3. La priorisation des politiques faisant l'objet de revues de dépense peut également bénéficier d'un éclairage par la performance constatée ou évaluée

Avec la LOLF, la procédure budgétaire a été rénovée notamment sur l'objectivation de la performance de l'action publique, qui éclaire, avec son niveau et sa structure, la qualité de la dépense publique. Les projets annuels de performance et rapports annuels de performance, progressivement enrichis par d'autres dispositifs, tel le baromètre des résultats de l'action publique⁶¹, permettent également de porter un regard sur la qualité de la dépense publique par la capacité des dispositifs à atteindre ou non les objectifs qui leurs sont assignés :

- ◆ S'il faut se garder d'une approche systématique et non contextualisée quant à l'atteinte directe des cibles fixées (définition de l'indicateur, représentativité de l'indicateur parmi l'ensemble des mesures et dispositifs concourant à l'objectif, fixation de la cible et son ambition) pour étalonner l'efficacité des politiques publiques conduites, la capacité – dans le temps – à tenir voire dépasser les objectifs assignés ou à l'inverse l'incapacité durable à les atteindre est, toutes choses par ailleurs, un élément intéressant qui approche la satisfaction des intérêts collectifs associés à une politique donnée.
- ◆ Il en va de même pour les comparaisons internationales, avec toutes les précautions qui s'attachent, d'abord aux méthodologies d'objectivation, ensuite aux différents contextes dans lesquels ces politiques sont comparées⁶², certains travaux font « autorité » et valent à la fois pour leurs résultats, leurs dynamiques (notamment l'évolution du rang de la France dans les classements correspondants) et par la perception que ces résultats induisent sur les comportements des acteurs. Il en va ainsi par exemple, pour l'enseignement supérieur et la recherche, du classement de Shanghai⁶³ ou, pour l'éducation, des évaluations PISA⁶⁴ réalisées sous l'égide de l'OCDE.

Sans se substituer aux revues de dépenses, il paraît incontournable, lorsque les politiques ou les dispositifs s'y prêtent, que les données sont suffisamment profondes et robustes pour être modélisées, et qu'un « contrefactuel » peut être documenté, d'utiliser les techniques économétriques, mobilisées notamment par l'évaluation des politiques publiques (cf. *supra*, § 3.3.), pour objectiver certains éléments de constats relatifs à la pertinence, à l'efficacité, à l'efficience, à la cohérence des politiques publiques. Après un retard dans le développement des évaluations de politiques publiques, la France, notamment à l'initiative des administrations⁶⁵, serait en train de rattraper son retard en matière de travaux d'évaluation.

⁶¹ Baromètre 2022, 18 janvier 2023. [Baromètre des résultats de l'action publique \(modernisation.gouv.fr\)](https://modernisation.gouv.fr). Il présente l'avancement et les résultats de 43 réformes prioritaires menées par le Gouvernement au travers de 57 indicateurs. A la fin de l'année 2022, 78 % des objectifs fixés en 2020 avaient été atteints.

⁶² A l'instar de la note de politique économique n° 2 du Département des affaires économiques de l'OCDE, « *Améliorer le rapport coût-efficacité des systèmes de santé* », des « sous-groupes » permettant d'affirmer la comparaison peuvent être définis et étudiés. C'est ainsi que la note définit six « Groupes de pays partageant des institutions similaires », utilisant ensuite des grandeurs soit objectives (espérance de vie) soit objectivables avec une méthodologie commune (mortalité évitable). [pdf \(oecd.org\)](https://www.oecd.org).

⁶³ 4 universités dans le top 100 au classement 2022 : l'université Paris-Saclay (16^e), l'Université PSL (Paris Science et Lettres, dont l'École normale supérieure, 40^e), la Sorbonne (43^e) et l'Université Paris Cité (78^e).

⁶⁴ Cf. notamment [\[France\] \(oecd.org\)](https://www.oecd.org) pour la dernière vague de résultats publiés (2019 pour l'enquête 2018). Les résultats de la vague 2022 seront publiés en décembre 2023.

⁶⁵ En France la place des administrations est importante (40%) dans l'évaluation des politiques publiques, comparée à celle d'autres pays où l'évaluation est davantage réalisée par les universités. L'étude de France Stratégie [Vingt ans d'évaluations d'impact en France et à l'étranger. Analyse quantitative de la production scientifique](https://www.francestrategie.fr) de 2018 explique cette situation par la spécificité du service statistique public français, qui à la fois produit des données et réalise des études. Le reste des évaluations est réalisé par des chercheurs, des comités mixtes ou lors de travaux parlementaires, en lien avec l'article 24 révisé de notre Constitution : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* [...] ». Cf. également Pierre-Henri Bono, Rozenn Desplatz, Sandra Debu, Clément Lacouette-Fougère, « Le lent développement des évaluations d'impact en France : une approche par les acteurs » in *Revue française d'administration publique* 2021/1 (N° 177), pages 17 à 28, [cairn.info](https://www.cairn.info).

Rapport

Trois éléments toutefois restent importants pour en capturer la valeur et construire une revue de politique publique sur l'évaluation :

- ◆ un paysage et une rationalisation des acteurs pour pouvoir les mobiliser directement à l'appui des revues de dépenses et des futures décisions politiques sur les politiques publiques concernées ;
- ◆ des méthodologies permettant d'aller à la fois aussi en profondeur que possible pour la politique concernée (mobilisant différentes techniques scientifiques, y compris sociologiques ou comportementales), mais également un socle d'analyse commun, de nature à comparer la qualité de la dépense publique entre les différents dispositifs d'une même politique publique, ou, *a fortiori*, entre politiques publiques ;
- ◆ un portage par des acteurs qui relèvent de trois types de compétences et d'expertises : à l'instar des recommandations du FMI (cf. *supra*, § 3.4.), un « tryptique »⁶⁶ formé par les administrateurs en charge de la conduite, du pilotage et du suivi de la politique publique concernée (y compris des représentants des collectivités territoriales, des caisses de sécurité sociale ou des agences et opérateurs le cas échéant), des compétences externes à l'administration (scientifiques, chercheurs, spécialistes de l'évaluation), et une autorité coordonnatrice (inspection générale et service de contrôle, Cour des comptes, comités ou commissions parlementaires en charge de l'évaluation) comme promu par le Conseil d'analyse économique.

A Paris, le 31 mai 2023,

L'inspecteur des finances,



Pierre Cunéo

L'inspectrice des finances adjointe,



Marie Truffier-Blanc

⁶⁶ « Une bonne évaluation devrait s'appuyer sur un triptyque formé d'un coordonnateur, des administrations concernées et d'experts indépendants » in Conseil d'analyse économique, note 1, 2013 : « Évaluation des politiques publiques ».

Fiche n°1 - Comité décisionnel

1. Objectifs

Le comité interministériel décisionnel a principalement un rôle d'arbitrage sur :

- ◆ la liste des revues de dépenses à conduire durant le cycle pluriannuel, qui est composé d'environ 70 revues de dépenses à conduire en quatre ans afin de couvrir l'entièreté du périmètre des dépenses toutes APU (cf. figure 1) ;
- ◆ les conclusions et recommandations formulées dans les rapports des revues de dépenses et consolidées par le secrétariat des revues de dépenses, en corollaire, valider les dispositions à intégrer en PLF/PLFSS.

Le comité se réunit donc plusieurs fois dans l'année – *a minima* deux fois : lors du lancement de l'exercice annuel et lors de la conclusion des revues, en lien avec la préparation budgétaire (au sens toutes APU).

Par ailleurs, en lien avec le comité de suivi, le comité décisionnel, une fois les décisions de réformes/d'économies arbitrées assure le suivi de la mise en œuvre des dispositifs, quitte à déléguer le suivi particulier de telle ou telle évolution ou réforme administrative.

Le comité décisionnel proposé ici s'inspire du système de la « *Star Chamber* » permettant de faire le lien avec les « *stress-tests* » conduits par les ministères. Sous condition que le ministère, après réception de la lettre de cadrage de la Première ministre précisant l'effort à réaliser, présente un plan crédible de mesures, le ministre sera invité à participer au comité interministériel décisionnel et participer aux décisions de principe concernant les revues de dépenses relevant de son périmètre.

2. Composition

Le comité interministériel décisionnel proposé pourrait être composé :

- ◆ Représentants des cabinets Élysée et Matignon ;
- ◆ Représentants du Ministre de l'économie et des comptes publics ;
- ◆ Membres de la direction du Budget ;
- ◆ éventuellement, en fonction du périmètre des revues, représentants de la direction de la sécurité sociale et de la direction générale des collectivités locales.
- ◆ Éventuellement un membre du Haut Conseil des finances publiques, ou un représentant de son Président.

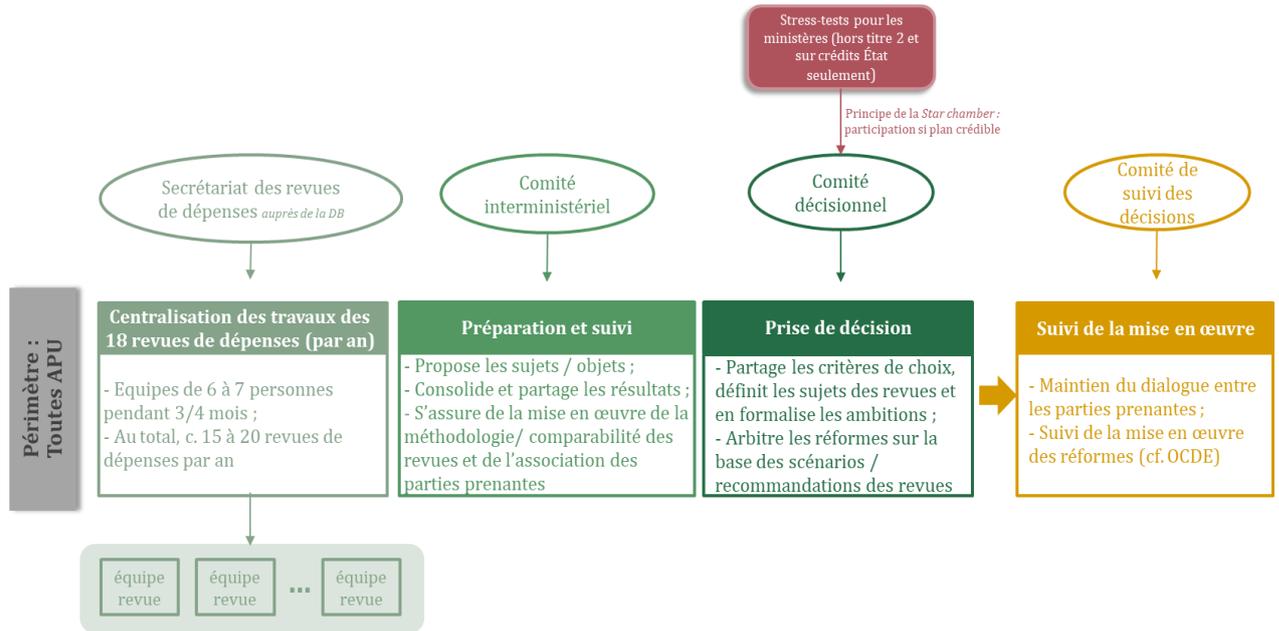
Pour les deux comités lançant les revues et les concluant, la participation de la Première ministre, des ministres chargés de l'économie, du budget, de la sécurité sociale, des collectivités territoriales et de la transformation publique est également pertinente, tout en assurant un lien continu avec les parties prenantes (agents publics, notamment des services déconcentrés, représentants des opérateurs, agences et organismes concernés par les scénarios et leur mise en œuvre, représentant des usagers ou bénéficiaires, etc.).

Pour ces deux sessions, la participation de la Première ministre impliquerait la présence d'associations d'élus, de représentants de la démocratie sociale et de Parlementaires, pour permettre un portage politique large des choix effectués : à la fois pour les objets des revues de dépenses (et le cas échéant leur ambition), et au terme desdites revues, pour les décisions d'évolutions correspondantes des politiques publiques, et leur traduction dans les exercices budgétaires.

Fiche n° 1

La figure 5 décrit l'articulation des différentes instances de gouvernance ici proposées.

Figure 5 : Gouvernance des revues de dépenses



Source : Mission.

Fiche n°2 - Secrétariat des revues de dépenses

1. Objectifs

Le secrétariat des revues de dépenses est placé auprès de la direction du Budget. Il poursuit les missions suivantes :

- ◆ proposer la liste des sujets de revues de dépenses et surtout de planifier, pour le cycle complet de revues, les politiques publiques à évaluer. Il s'agit d'un élément essentiel permettant d'anticiper d'une part la mobilisation de moyens dans les services concernés et d'autre part de lancer en amont des commandes auprès du milieu académique pour disposer d'évaluations scientifiques sur certains sujets ;
- ◆ formaliser le cahier des charges des équipes de revues de dépenses, les lettres de missions, et s'assurer de la disponibilité des ressources chargées de réaliser ces revues ;
- ◆ vérifier l'application de la méthodologie (et la justification des écarts éventuels), la complétude des études, les scénarios proposés et l'évaluation *ex ante* de leur impact et l'identification des éventuelles mesures transitoires au titre de la mise en œuvre ;
- ◆ animer le travail des équipes des revues avec des réunions à mi-parcours et aux trois-quarts de mission ;
- ◆ recenser les évaluations mobilisables, ou s'assurer de leur lancement en temps utile pour que les évaluations soient mobilisables par les équipes des revues de dépenses ;
- ◆ assurer la consolidation des résultats des revues de l'exercice en cours, et la mise en œuvre de la transparence aux différents moments-clés du cycle des revues de dépenses.

S'agissant du choix des sujets des revues, la décision arrêtant la liste des sujets à venir revient au comité décisionnel sur proposition du secrétariat des revues.

2. Composition

Le secrétariat des revues de dépenses est composé des **représentants de la direction du Budget** chargés de coordonner les revues de dépenses, de la Direction de la sécurité sociale et de la Direction générale des collectivités locales. Ils associent également des représentants des services déconcentrés de l'État, des associations d'élus, des régimes et caisses de la sécurité sociale et s'assurent que les parties prenantes ont été associées aux revues de dépenses.

En fonction de l'ordre du jour et du périmètre des revues et des sujets, des représentants des ministères concernés par les revues de dépenses participent à la réunion.

Pour rappel, la figure 5 ci-dessus décrit l'articulation des différentes instances de gouvernance.

Fiche technique n°3 – Composition des équipes de revues de dépenses

1. Membres des équipes

D'après les comparaisons internationales et les recommandations du FMI et l'OCDE, la mission propose la participation des acteurs suivante pour les équipes conduisant les revues :

- ◆ un à deux représentants de la direction du Budget⁶⁷ ;
- ◆ deux représentants du ministère désigné⁶⁷ ;
- ◆ un membre d'un corps d'inspection ou de contrôle ;
- ◆ un membre de l'Inspection générale du ministère désigné ;
- ◆ un représentant de l'agence ou opérateur de l'État du champ de politique publique revu ;
- ◆ un représentant des services déconcentrés de l'État ;
- ◆ en fonction des politiques publiques, un ou des représentants des collectivités territoriales, des membres d'associations d'élus ou représentants délégués par elles, ou des caisses de sécurité sociale ;
- ◆ de manière ponctuelle, des tiers, experts, évaluateurs ou partie(s) prenante(s).

La participation aux travaux relève naturellement des décisions des institutions ou organismes concernés. La mission l'encourage toutefois, sans exclusive voire en complément de la participation des mêmes structures aux instances et comités qui décideront des adaptations évolutions ou réformes de dispositifs publics, à l'aune et sur la base des rapports des équipes de revues de dépenses, et en particulier des différents scénarios proposés.

Les équipes de revues de dépenses sont **constituées de six à huit personnes pour la durée de la revue de trois à quatre mois.**

Les membres désignés des équipes au sein des ministères concernés peuvent être ceux ayant participé aux stress-test afin de former une « *task-force* » capitalisant sur les résultats de cet exercice et l'étendant à l'ensemble des dépenses et pas seulement celles hors titre deux.

Dans l'objectif de placer des membres experts de la politique publique examinée au sein du ministère concerné, une seconde option consiste à désigner des représentants disposant de la connaissance technique du sujet et n'ayant pas forcément participé à l'exercice du stress-test.

2. Répartition des revues sur l'année

Afin de respecter l'objectif des revues de dépenses et de couvrir l'ensemble du périmètre des dépenses publiques toutes APU d'ici la fin du cycle pluriannuel, d'après l'approche tridimensionnelle par faisceaux d'indices⁶⁸ présentées *supra* en 4, 70 sujets de revues de dépenses sont identifiées en quatre ans, soit entre 15 et 20 revues de dépenses à conduire par an.

⁶⁷ D'après la présentation de l'OCDE par Álfrún Tryggvadóttir « *Spending reviews : towards best practices* » de nov. 2021, slide 7, il est indispensable d'associer non seulement le ministère des finances (« ministry of finance ») mais également les départements ministériels concernés par la revue de dépenses.

⁶⁸ Les trois faisceaux d'indice se caractérisent par :

- ◆ l'approche par COFOG, avec 56 COFOG à évaluer en quatre ans ;
- ◆ l'approche par nature de dépenses une nature de dépense par an, et une dépense fiscale et sociale par an (soit entreprises, soit ménages, soit niches sociales) ;
- ◆ l'approche par tendance sous-jacente à la dynamique des dépenses publiques composées de la transition démographique, transition écologique, transition numérique, compétitivité, redistribution : une par an.

Fiche n° 3

Il existe deux possibilités pour remplir cet objectif :

- ◆ **conduire les 18 revues simultanément** : environ six équipes de revues de dépenses produisant trois à quatre revues de dépenses chacune en 4 mois ;
- ◆ **lancer sur l'année trois vagues de six missions**, les missions durant entre trois et 4 mois.