

PAR BASTIEN SCORDIA

14 février 2023, 15:09, mis à jour le 14 février 2023, 15:09

Après la RGPP et la MAP, l'exécutif cherche à renouveler l'exercice de la revue de dépenses

Des assises des finances publiques seront organisées en avril pour faire un *"point d'étape"* sur les revues de dépenses que vient de lancer le gouvernement. Le défi est de taille pour l'exécutif : ne pas répéter les échecs plus ou moins patents de la RGPP, de la MAP ou d'Action publique 2022. D'où, notamment, l'enjeu du pilotage des revues.



Cette fois-ci, c'est la bonne, promet l'exécutif. 2023 *"ne marquera pas le retour du « quoi qu'il en coûte »"* mais le *"rétablissement"* des finances publiques *"progressivement mais fermement"*, avait déclaré le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, début janvier en disant vouloir en finir avec *"l'ivresse de la dépense publique"*. Sonnant le tocsin, le locataire de Bercy avait annoncé le lancement d'*"Assises des finances publiques"*, mais aussi de *"revues de dépenses"*. Deux initiatives sur lesquelles le voile se lève peu à peu.

Devant réunir des économistes, des *"grands témoins internationaux"*, des représentants du monde économique, des parlementaires et des élus locaux, ces assises seront donc organisées au mois d'avril sous l'égide de Bercy. Pour rappel, elles avaient initialement été annoncées pour le mois de février.

Et l'exécutif se fixe un objectif à l'occasion de ces assises, comme l'avait indiqué Bruno Le Maire début janvier : *"présenter de premiers chantiers structurels d'économie"* et donc les premiers résultats de la revue des dépenses engagée. Ces travaux nourriront ensuite les travaux des parlementaires (notamment dans le cadre du *"Printemps de l'évaluation"* de l'Assemblée nationale) et les travaux budgétaires pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2024.

Point d'étape début avril

"La revue des dépenses a été lancée en interne et des assises seront organisées pour en faire un point d'étape, a ainsi confirmé Bercy auprès de l'AFP, lundi 13 février. Ça sera plutôt début avril." Les responsables des administrations ont d'ailleurs commencé à être reçus par Bercy pour évoquer les baisses possibles de dépenses sur leur périmètre.

À lire aussi : [En 2023, le grand retour des revues de dépenses publiques](#)

"L'ensemble des dépenses des ministères sont regardées pour voir si les dépenses correspondent encore à de vrais besoins et ce qui peut être amélioré", détaille l'entourage de Bruno Le Maire. Ces revues ne concernent pas seulement les dépenses de l'État, mais bien l'ensemble des dépenses *"sans exception"*, selon les termes de Bruno Le Maire, et donc aussi celles des collectivités locales et de la sphère sociale.

Pilotage par Matignon

Quid du pilotage de ces revues de dépenses ? Elles sont directement pilotées par la Première ministre, Élisabeth Borne, et notamment par son directeur de cabinet, Aurélien Rousseau, en lien bien entendu avec le tandem de Bercy et leurs services : le ministre de l'Économie et des Finances, Bruno Le Maire, et le ministre délégué chargé des Comptes publics, Gabriel Attal. *“Le portage politique de Matignon donne de l'autorité à ces revues de dépenses”*, explique-t-on à Bercy.

Cette question du pilotage est en effet l'un des éléments déterminants pour la réussite de ces nouvelles revues de dépenses, comme l'a récemment exprimé le Premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici. *“La mise en place de revues apparaît plus que nécessaire pour garantir l'atteinte de la trajectoire pluriannuelle ambitieuse de dépenses publiques, avait-il ainsi souligné lors de ses vœux à la presse, le 19 janvier. Ceci étant dit, soyons conscients qu'un calendrier, un périmètre, une méthode et des objectifs explicites seront nécessaires pour mettre en œuvre cet outil de pilotage des dépenses.”* Une mise en garde que Pierre Moscovici a répétée à l'adresse d'Élisabeth Borne le 30 janvier, à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes, en insistant sur le fait que l’*“exercice”* de revue devait *“être stratégique et approfondi”*.

La RGPP, ou la *“centralisation des décisions”*

L'enjeu de ces nouvelles revues des dépenses est en effet crucial : ne pas répéter les expériences comme la RGPP, la MAP ou Action publique 2022, *“dont la capacité à identifier et mettre en œuvre des montants conséquents d'économies s'est révélée limitée”*, selon Pierre Moscovici. Ces expériences, avait ajouté le Premier président de la Cour des comptes mi-janvier, *“montrent que la réussite (des revues de dépenses) réside dans une volonté politique forte et une adhésion collective de tous les acteurs de la dépense publique”*.

Dans une récente note récemment publiée sur son blog, l'économiste François Ecalle est revenu sur ce bilan mitigé des précédents exercices de revues de dépenses publiques, engagés lors des dernières tentatives de réforme de l'État. Ainsi, la Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2007 par Nicolas Sarkozy *"a permis de réaliser des économies significatives"*, explique François Ecalle. *"Elles n'ont certes pas toutes été sérieusement documentées, écrit l'économiste, mais la mesure phare, le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, a conduit à la suppression de 136 000 postes dans les services de l'État et de ses opérateurs et à une réduction de la masse salariale d'environ 4 milliards d'euros en cinq ans, en partie grâce aux réorganisations."*

Surtout, développe le spécialiste des finances publiques, la gouvernance de la RGPP *"a été caractérisée par une centralisation des décisions"* au niveau d'un comité interministériel présidé par le président de la République, s'appuyant sur des travaux menés par les corps d'inspection et des consultants privés. Dans un rapport de février 2012, l'OCDE avait considéré que la RGPP était une *"réforme intéressante"* pour les pays cherchant à *"lancer ou à développer leurs réformes de l'État"*. *"Sa gouvernance, avec un processus décisionnel et de suivi au plus haut niveau de l'État pourrait inspirer d'autres pays dans lesquels ces réformes sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre"*, poursuivait l'organisation internationale. Mais, nuance François Ecalle, *"le manque de concertation avec les diverses parties prenantes des politiques concernées (a) souvent été reproché"* à la RGPP.

Une MAP aux effets limités

La Modernisation de l'action publique (MAP), mise en place par François Hollande en 2012, a quant à elle été marquée par l'installation d'un comité interministériel appuyé par un secrétariat général rattaché au Premier ministre, le SGMAP. *"Elle avait vocation à couvrir l'ensemble des dépenses publiques en utilisant surtout deux outils, explique*

François Ecalte. *Des évaluations des politiques publiques et des programmes ministériels de modernisation et de simplification placés sous la responsabilité des ministres.*"

À lire aussi : **Robin Reda : "L'allégement bureaucratique, ce n'est pas un gros mot"**

Par ailleurs, ajoute l'économiste, la MAP, en "rompant avec l'approche" de la RGPP, s'est "voulu une démarche évaluative et participative associant les agents et les usagers et visant à améliorer la qualité des services, notamment en simplifiant les formalités et procédures et en mobilisant les leviers numériques". Même si un plan d'économies de 50 milliards d'euros avait ensuite été annoncé en 2013, "l'impact des mesures finalement décidées" dans le cadre de la MAP reste "très en deçà" de cet objectif, selon François Ecalte.

Dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques de 2014, l'équipe Hollande avait ensuite engagé des revues de dépenses réalisées par les corps d'inspection et de contrôle sous l'autorité de Bercy. Au final, les recommandations de la douzaine de rapports d'inspection ont "conduit à des économies très modestes", explique l'économiste, en revenant également sur le Conseil stratégique de la dépense publique créé en 2014 et présidé par le chef de l'État. "Il devait définir les grandes orientations de la politique budgétaire (dépenses mais aussi recettes et soldes), mais ses travaux sont restés confidentiels."

Un impact budgétaire difficile à évaluer pour Action publique 2022

François Ecalte ne dresse pas un bilan beaucoup plus reluisant du dernier exercice de réforme de l'État et de réductions des dépenses publiques, le fameux programme Action publique 2022 (AP22) du premier quinquennat d'Emmanuel Macron. Lancé en 2017, ce

programme couvrant l'ensemble des administrations publiques reposait sur une responsabilisation des ministres et une concertation avec les agents publics et les usagers, le tout porté politiquement par l'Élysée et Matignon. Pour l'économiste, le *"degré de centralisation/participation"* de la procédure d'examen des dépenses se situait ainsi entre la RGPP et la MAP.

Ce programme AP22 a été marqué par une première phase de revue des missions et des dépenses publiques sous l'égide des ministres et d'un comité indépendant composé d'élus et de personnalités qualifiées du secteur public et du secteur privé, le Comité Action publique 2022. Un *"Forum de l'action publique"* avait également été lancé pour recueillir l'avis des agents publics et des usagers. Son assise est néanmoins restée confidentielle et la méthode très contestée.

La mise en œuvre des recommandations du Comité Action publique 2022 – dont le rapport a été divulgué par un syndicat au terme d'un psychodrame de plusieurs mois – *"à manifestation été rendue très difficile"* par la crise des *"gilets jaunes"* puis la crise sanitaire, explique François Ecalte. L'économiste tempère toutefois : les recommandations du comité ont malgré tout *"inspiré"* de vraies réformes engagées depuis 2018, telles que le plan *"Ma santé 2022"*, la loi Elan de 2018 sur le logement, la réforme de la fonction publique de 2019 ou encore l'allègement des procédures de contrôle budgétaire et la *"rationalisation"* du recouvrement des impôts et des cotisations sociales. *"Il n'est toutefois pas possible d'en mesurer l'impact budgétaire"*, regrette François Ecalte. En sera-t-il de même avec les nouvelles revues de dépenses qu'a décidé d'engager l'équipe Macron ?