

PAR MARIE MALATERRE

18 septembre 2023, 14:58, mis à jour le 18 septembre 2023, 16:05

La revue de dépenses, un objet administratif toujours mal identifié

Si la revue de dépenses est largement entrée dans le vocabulaire des administrations, les contours de ce que l'exercice recouvre réellement restent flous. De même que la question de savoir s'il est possible de concevoir une revue des dépenses sans une revue des missions. Éléments de réponse.



La revue de dépenses est à l'administration ce que la prose est à Monsieur Jourdain dans la célèbre pièce de Molière *Le Bourgeois Gentilhomme*. Nous en faisons depuis très longtemps sans même le savoir. C'est en ces termes que François Ecalte, ancien rapporteur général du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, s'est exprimé en ouverture des dernières Rencontres internationales de la gestion publique (RIGP). La 22^e édition de l'événement, organisée à

Bercy en juin dernier, s'est en effet penchée sur la question : "La revue de dépenses, un « bon » outil de maîtrise des finances publiques ?"

C'est peut-être d'ailleurs parce que l'administration pratique la revue de dépenses depuis des années, partout et tout le temps, comme l'estiment certains observateurs du secteur et sans même le savoir que sa définition semble encore floue. Ou du moins que tout le monde, y compris des spécialistes du sujet, ne met pas la même chose derrière cette notion.

Pour tenter d'y voir plus clair, et de donner à cet exercice de revue des dépenses pourtant bien connu de l'administration une définition claire, référons-nous en premier lieu au premier rapport en application du nouveau dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique transmis par Bercy au Parlement dans le courant de l'été. Pour rappel, ce dispositif prévu par la loi de finances pour 2023 consiste notamment en des revues de dépenses.

Maîtriser la dynamique de la dépense

Dans ce document, on peut lire que *"les revues de dépenses désignent un processus d'évaluation approfondie des modalités d'intervention publique et des dépenses qui y sont associées, sous l'angle de la pertinence, de leur efficacité et de leur efficience"*. Plus loin, le rapport ajoute que les revues de dépenses doivent permettre à la fois d'améliorer la qualité de l'action publique, mais aussi d'identifier les possibilités de réduire et de réallouer certaines dépenses qui sont analysées comme étant peu performantes au regard des objectifs qui leur sont attachés ou n'étaient plus pertinentes du fait de l'évolution du contexte économique et social. *"La mise en place de ce processus de revues de dépenses vise, de façon centrale, à dégager des marges de manœuvre suffisantes pour financer les priorités du gouvernement, tout en respectant la trajectoire des finances publiques établie par le gouvernement"*, peut-on également y lire.

Précisons aussi que, dans le contexte actuel, l'exercice est fondé sur une accélération du désendettement en sortie de crise, qui requiert une maîtrise accrue de la dynamique de dépense publique dans tous les secteurs de l'administration, que ce soit au niveau de l'État, des collectivités territoriales ou encore des administrations de sécurité sociale, par exemple. Autant d'éléments qui permettent de planter le décor.

Questionner l'action publique

En définitive, articulées avec le processus budgétaire, les revues de dépenses constituent un exercice complémentaire des outils existants, à la fois par leur caractère budgétaire, leur visée opérationnelle et l'ambition de couvrir un champ large de la dépense publique en réinterrogeant l'ensemble des dépenses. De plus, les résultats produits ont vocation à éclairer la préparation et la discussion au Parlement des textes financiers, projets de loi de finances (PLF) et de financement de la Sécurité sociale (PLFSS), mais aussi des autres projets ou propositions de loi sectorielles.

Voilà pour la partie théorique. Mais alors pourquoi cette fameuse revue de dépenses suscite-t-elle toujours autant de débats et d'interrogations laissant l'impression, justement, que les contours de l'exercice sont encore flous ?

Pour certains, la revue des dépenses permet d'étudier de près des dépenses publiques qui ne sont pas suffisamment efficaces pour dépenser moins, dépenser mieux ou dépenser moins ET dépenser mieux. L'exercice est recommandé par la plupart des organisations internationales. En effet, en 2020, 31 pays de l'OCDE, dont la France, réalisaient des revues de dépenses, ou *spending reviews*, de manière annuelle ou périodique, le Canada et le Royaume-Uni en première ligne. Ce nombre étant en progression constante. Mais François Ecalte le concède, l'objet n'est pas très bien identifié. "Quand on regarde de près les revues de dépenses dans les autres pays, elles sont d'ailleurs de natures très diverses", développe-t-il.

Il semble également que le rapport à l'efficacité soit indissociable de la revue de dépenses. Autrement dit, on ne peut pas considérer la revue des dépenses sans prendre en compte la revue des missions. Ainsi, le dispositif même de revue de dépenses dans sa définition permet de poser un certain nombre de questions sur l'action publique. *“La question de la dépense et la définition de la revue des dépenses renvoient à cette notion de l'efficacité, traduit Patrice Duran, sociologue et notamment professeur à l'ENS Paris-Saclay. Les deux notions sont à la fois interconnectées et interdépendantes.”*

Or si la légitimité de l'objet des dépenses est totalement claire, la question de la maîtrise de l'efficience est posée. *“Aujourd'hui, on ne peut plus se cacher derrière quoi que ce soit, cet impératif de connaissance est vital. On le voit à travers la maîtrise des dépenses, poursuit Patrice Duran. Nous sommes dans une situation où il faut maîtriser le triptyque connaissance, action et contrôle et ce n'est pas évident.”*

Pour lui, la révision des dépenses dans sa définition-même renvoie à ces objectifs d'action. C'est de cette manière qu'il est possible de donner du sens aux dépenses en les renvoyant aux missions auxquelles elles correspondent. *“Et ce qui devient véritablement légitimant pour l'action publique est de savoir quel est le contenu des coûts. Il faut savoir justifier les dépenses”,* ajoute Patrice Duran. Une revue des dépenses indissociable d'une revue des missions, donc, qui permet de renvoyer à l'efficience, de se pencher sur la mise en œuvre et d'aller plus loin que l'évaluation de l'impact.

Poids de la dette

Au-delà des seuls enjeux de définition, il faut avoir en tête que cette question de revues de dépenses reste *“un thème particulièrement opportun et très en phase avec l'actualité des politiques publiques françaises”,* a également estimé Anne Blondy-Touret, secrétaire générale du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, lors des Rencontres internationales de la gestion publique. *“Les agents*

publics doivent régulièrement se souvenir que l'argent public, c'est l'argent de nos concitoyens, a pour sa part insisté Claire Landais, secrétaire générale du gouvernement. Il faut y faire particulièrement attention, l'utiliser avec un sens de l'efficacité, de l'économie et éviter tout gaspillage. On doit bien cela aux personnes qui financent l'action publique."

Autant d'éléments à replacer dans un contexte où il est absolument nécessaire d'avoir, plus que jamais, une gestion raisonnée des finances publiques. *"La charge de la dette augmente et tout cet argent qui permet de rembourser nos prêteurs ne peut pas être utilisé ailleurs", poursuit Claire Landais. Et d'évoquer les traces visibles qu'a laissées la crise sanitaire sur les finances publiques de même que la nécessité de trouver des marges de manœuvre. "Les besoins en financement de la transition écologique sont lourds et cela se joue maintenant, a-t-elle également insisté. Nous avons un devoir vis-à-vis des jeunes générations de faire attention à ce que cette dette ne file pas et d'être capables d'investir sur ces sujets."*

Un enjeu qui rend la question de la définition des revues de dépenses d'autant plus essentielle. L'exercice impliquant d'aller regarder, au plus près, en profondeur des services votés et de réinterroger les dépenses au premier euro afin de détecter d'éventuels gisements d'économies.

Gage de souveraineté

Pour tracer les contours de la définition des revues de dépenses, il semble aussi essentiel d'être attentif au lien de partenariat que cela implique entre le politique et l'administration. *"L'exercice ne peut pas fonctionner si le politique ne porte pas fort cette ambition, mais c'est l'administration qui a la profondeur de vue, la mémoire de ce qui s'est passé auparavant et parfois longtemps avant, estime la secrétaire générale du gouvernement. C'est aussi important que l'administration s'ouvre et soit capable d'une forme de transparence entre ministères pour être sensible aux contraintes des autres."*

D'autant que l'exercice est parti pour s'installer dans le temps. Selon l'ensemble des interlocuteurs interrogés dans le cadre de cet article, il mérite d'être éclairé par des expériences étrangères et représente un gage de souveraineté de la capacité à investir dans l'avenir.

En jeu également, l'objectif de laisser aux générations futures des finances publiques dans un état prometteur afin de faire face aux différents enjeux qui vont se poser à elles, notamment en matière de transition écologique. Un défi, déjà prégnant, face auquel nous nous devons d'être à la hauteur.