

Prérapport — Finances publiques et pertes de valeur publique

Coûts cachés, fuites de recettes, recettes non captées, effets d'aubaine, coûts différés et valeur socio-économique non prise en compte

Document de travail à destination du Parlement de la République française

Commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat

Mission d'information sur les finances publiques et les pertes de valeur publique

Juillet 2026

Nicolas Gros de Seta

Consultant en gouvernance systémique / Concepteur du parcours LUMEN

de-seta.com | contact@de-seta.com | [LinkedIn](#)

Président / Co-fondateur de la Citizen Conference Of Parties

ccop.world

Résumé exécutif

Les finances publiques françaises sont le plus souvent abordées à travers quatre indicateurs principaux : le déficit public, la dette publique, le niveau global de dépense publique et le niveau des prélèvements obligatoires.

Ces indicateurs sont indispensables. Ils permettent de mesurer la soutenabilité budgétaire, l'évolution de l'endettement, la contrainte de financement, la pression fiscale et l'effort d'ajustement nécessaire.

Mais ils ne suffisent pas à comprendre où se produit, où se détruit et où se perd réellement la valeur publique.

Le débat public oppose souvent deux leviers : réduire les dépenses ou augmenter les recettes.

Cette alternative est nécessaire, mais incomplète.

Avant de décider s'il faut réduire une dépense, créer une recette, augmenter un prélèvement, supprimer une niche fiscale, transformer une politique publique ou financer un nouvel investissement, il faut d'abord comprendre la qualité de la transformation financière publique.

Autrement dit :

Comment les ressources publiques sont-elles prélevées, protégées, affectées, transformées, évaluées et corrigées ?

Une dépense publique peut être élevée et néanmoins utile si elle produit effectivement les résultats attendus, réduit des coûts futurs, protège des droits, améliore la cohésion sociale, renforce la souveraineté, prévient des risques ou permet de préserver le capital humain, social et naturel du pays.

À l'inverse, une dépense peut être formellement justifiée mais produire peu de valeur publique nette si elle génère des retards, des doublons, des effets d'aubaine, de la complexité administrative, du non-recours, des contentieux évitables, des pertes de recettes, une mauvaise allocation des moyens ou des coûts différés.

De la même manière, une recette publique peut être juridiquement prévue mais insuffisamment captée si elle est fragilisée par la fraude, l'évitement, l'optimisation abusive, les indus, les erreurs de recouvrement, les dispositifs dérogatoires mal évalués, les assiettes fiscales mal suivies, les délais de perception, les contentieux ou les faiblesses de contrôle.

Une recette peut aussi être formellement élevée mais produire une faible valeur nette si elle génère des effets économiques, sociaux, environnementaux ou administratifs négatifs supérieurs à son rendement apparent.

Le présent prérapport propose donc de compléter la lecture classique des finances publiques par une analyse des pertes de valeur publique, en intégrant à la fois les dépenses et les recettes.

Il distingue cinq catégories.

La première catégorie est celle des **coûts cachés**. Ils correspondent aux dysfonctionnements internes ou systémiques : retards, erreurs, ressaisies, défauts d'interopérabilité, doublons administratifs, coordination insuffisante, contentieux évitables, absentéisme évitable, surcharge de reporting, complexité excessive, usure professionnelle ou absence de correction rapide lorsque les résultats ne correspondent pas aux objectifs.

La deuxième catégorie est celle des **fuites de recettes et recettes non captées**. Elle inclut les fraudes, l'évitement, les indus, les défauts de recouvrement, les assiettes mal suivies, les recettes tardivement perçues, les contentieux fiscaux ou sociaux, les exonérations insuffisamment évaluées, les dispositifs dérogatoires mal ciblés, les recettes ou valorisations publiques issues de l'économie circulaire et les recettes publiques que l'État, les collectivités ou les organismes sociaux devraient pouvoir protéger ou capter plus efficacement.

La troisième catégorie est celle des **dépenses fiscales, effets d'aubaine et dépenses indirectes mal pilotées**. Les dépenses fiscales doivent être analysées comme des dépenses publiques indirectes, car elles réduisent les recettes de l'État pour produire un effet économique, social, environnemental ou sectoriel. Leur enjeu n'est donc pas seulement leur coût, mais leur valeur publique nette : effet réel, additionnalité, ciblage, bénéficiaires, externalités, reconduction et évaluation.

La quatrième catégorie est celle des **pertes socio-économiques élargies**. Elle permet d'intégrer la santé, la qualité de vie, les risques psychosociaux, les burn-out sévères, la désinsertion professionnelle, les pertes d'années de vie en bonne santé, les externalités environnementales et les coûts supportés par les générations futures.

La cinquième catégorie est celle de la **fraction effectivement transformable**. C'est seulement cette fraction qui peut, après vérification, devenir économie budgétaire, recette protégée, recette recouvrée, coût évité, réduction de risque, amélioration du rendement d'un dispositif ou amélioration mesurable du service public.

Cette distinction est essentielle.

Les coûts cachés, les fuites de recettes et les pertes socio-économiques ne sont pas des économies immédiatement disponibles.

Ils ne constituent pas une enveloppe budgétaire supprimable.

Ils ne sont pas une accusation portée contre les agents publics.

Ils ne sont pas une promesse mécanique de rendement.

Ils désignent un réservoir théorique de valeur publique détruite, perdue, transférée ou non captée.

À titre exploratoire, les coûts cachés des services de l'État peuvent être évalués dans une fourchette prudente de 20 à 60 milliards d'euros par an.

À l'échelle de l'ensemble des administrations publiques, ils pourraient représenter un ordre de grandeur de 85 à 170 milliards d'euros par an.

Ces montants ne sont pas des économies. Ils représentent un gisement de dysfonctionnements à observer, qualifier, vérifier et traiter.

Les coûts cachés ne représentent toutefois qu'une fraction du réservoir total de pertes de valeur publique.

Les travaux sur les coûts cachés organisationnels permettent d'identifier des ordres de grandeur importants pour les dysfonctionnements internes : retards, erreurs, doublons, défauts de coordination, sous-productivité, absentéisme évitable, contentieux évitables ou surcharge organisationnelle.

En revanche, il n'existe pas, à ce stade, de source institutionnelle permettant d'établir avec certitude la part exacte que ces coûts cachés représentent dans l'ensemble des pertes de valeur publique.

Le présent prérapport retient donc une hypothèse de sensibilité, et non une donnée observée.

Dans une organisation complexe, les coûts cachés peuvent être considérés comme une composante majeure du réservoir de pertes, mais ils ne l'épuisent pas. D'autres pertes doivent être prises en compte : revenus non captés, effets d'aubaine, risques évitables, externalités, coûts différés, non-recours, contentieux, perte de confiance ou opportunités non transformées.

Pour l'État, cette prudence doit être renforcée. Une part importante des pertes de valeur publique relève aussi des fuites de recettes, fraudes, indus, dépenses fiscales mal ciblées, recettes non captées, externalités négatives, coûts sociaux différés ou dispositifs insuffisamment évalués.

À titre exploratoire, le prérapport retient donc une hypothèse selon laquelle les coûts cachés représenteraient environ 25 à 45 % d'un réservoir plus large de pertes, fuites et gisements non captés.

Cette fourchette ne doit pas être lue comme un résultat empirique. Elle constitue une clé de modélisation destinée à produire un ordre de grandeur et à ouvrir une discussion méthodologique.

Elle devra être vérifiée, corrigée ou remplacée dans le cadre d'une mission d'information, à partir de cas pilotes, de données administratives, de travaux de la Cour des comptes,

d'évaluations de dépenses fiscales, de données de recouvrement et d'analyses socio-économiques sectorielles.

En appliquant cette hypothèse, le réservoir total de pertes, fuites et gisements non captés peut être évalué ainsi :

Périmètre	Coûts cachés estimés	Réservoir total de pertes, fuites et gisements non captés
Services de l'État strict	20 à 60 Md€ / an	60 à 170 Md€ / an
État élargi, opérateurs et politiques administrées	40 à 100 Md€ / an	120 à 300 Md€ / an
Ensemble administrations publiques	85 à 170 Md€ / an	250 à 500 Md€ / an

Ces montants ne sont pas des économies disponibles. Ils expriment un ordre de grandeur de la valeur publique potentiellement détruite, perdue, transférée ou non captée.

Ils incluent non seulement des dépenses inefficaces, mais aussi des recettes mal protégées, des recettes non captées, des dépenses fiscales à faible valeur nette, des effets d'aubaine et des coûts futurs évitables.

Si l'on intègre explicitement les pertes de santé, la qualité de vie, les risques psychosociaux, les burn-out sévères et certaines externalités humaines, le réservoir socio-économique élargi augmente encore.

À titre d'exemple, si un burn-out sévère est valorisé à 500 000 euros en coût socio-économique complet – santé, perte de qualité de vie, désinsertion, remplacement, perte d'expérience, désorganisation du service, surcharge des collègues – alors un taux de 1 à 3 % d'agents concernés représenterait :

- 13 à 39 milliards d'euros pour la seule fonction publique de l'État ;
- 29 à 88 milliards d'euros pour l'ensemble de la fonction publique.

Ces montants ne sont pas des économies budgétaires. Ils mesurent une perte de valeur humaine, sociale et organisationnelle.

En intégrant ces pertes socio-économiques élargies, les ordres de grandeur deviennent les suivants :

Périmètre	Réservoir total avant santé élargie	Ajout santé / RPS / burn-out	Réservoir socio-économique élargi
Services de l'État strict	60 à 170 Md€ / an	+15 à 50 Md€ / an	80 à 220 Md€ / an
État élargi	120 à 300 Md€ / an	+25 à 80 Md€ / an	150 à 380 Md€ / an
Ensemble administrations publiques	250 à 500 Md€ / an	+40 à 150 Md€ / an	300 à 650 Md€ / an

Rapportés au PIB français, ces ordres de grandeur représentent des masses macroéconomiques majeures.

En retenant un PIB nominal d'environ 3 000 milliards d'euros, un point de PIB équivaut à environ 30 milliards d'euros. À l'échelle de l'ensemble des administrations publiques, les coûts cachés systémiques, estimés entre 85 et 170 milliards d'euros, représenteraient environ 2,8 à 5,7 points de PIB.

Mais les coûts cachés ne constituent qu'une première couche du problème. Le réservoir total de pertes, fuites et gisements non captés, estimé entre 250 et 500 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations publiques, représenterait environ 8,3 à 16,7 points de PIB.

En intégrant les pertes socio-économiques élargies, notamment les pertes liées à la santé, aux risques psychosociaux, aux burn-out sévères, à la désinsertion, à la qualité de vie et aux externalités humaines, l'ordre de grandeur pourrait atteindre 300 à 650 milliards d'euros, soit environ 10 à 21,7 points de PIB.

Ces ordres de grandeur ne doivent pas être interprétés comme des économies mobilisables à due proportion du PIB. Ils expriment un volume potentiel de valeur publique détruite, perdue, transférée ou non captée. Seule une fraction de ce réservoir peut devenir économie réelle, recette protégée, recette recouvrée, coût évité ou gain net opérationnel.

Le présent prérapport ne propose pas encore un plan d'action arrêté.

Dans le contexte d'urgence budgétaire et de débat sur les économies publiques, le présent prérapport peut également être décliné sous la forme d'une note flash destinée aux acteurs directement concernés par le redressement des finances publiques.

Cette note flash n'a pas vocation à résumer l'ensemble du prérapport.

Elle vise à formuler une alerte méthodologique simple : avant de décider de nouvelles coupes, il convient d'identifier les fausses économies, les coûts cachés, les recettes non captées, les effets d'aubaine, les coûts différés et la fraction réellement transformable en gains publics.

Elle constitue donc une contribution immédiate au débat budgétaire, tandis que le présent prérapport fournit le cadre d'analyse plus complet.

Ce prérapport vise, quant à lui, à établir un constat plus large et à proposer une méthode de travail parlementaire : la lecture des finances publiques ne peut plus se limiter au triptyque déficit, dette, dépense, ni à l'opposition classique entre baisse de dépenses et hausse de recettes.

Elle doit aussi intégrer :

- la qualité de la dépense ;
- la protection des recettes ;
- les fuites fiscales et sociales ;
- les recettes non captées ;
- les dépenses fiscales à faible valeur nette ;
- les coûts cachés ;
- les effets d'aubaine ;
- les externalités ;
- les coûts humains ;
- les coûts différés ;
- la capacité réelle de transformation de la dépense et de la recette en valeur publique.

Le véritable enjeu parlementaire est donc le suivant :

Comment distinguer la dépense publique utile, la recette légitime, la recette fragile, la perte invisible et la valeur publique détruite ou non captée ?

Une mission d'information pourrait aboutir à une recommandation simple : créer un cadre public d'évaluation de la valeur publique nette des dépenses, recettes, dépenses fiscales et pertes de valeur publique, afin de mieux distinguer les économies réelles, les fausses économies, les recettes protégées, les recettes non captées, les dépenses utiles, les coûts cachés et les gisements effectivement transformables.

Cette mission pourrait également déboucher sur des expérimentations du Produit Légal Net, afin de tester sur quelques cas pilotes la distinction entre potentiel de valeur, fraction capturable, coût de mise en œuvre, gain net probable et conditions de captation.

Le prérapport s'inscrit ainsi dans une trajectoire plus large : contribution immédiate au débat budgétaire, mission d'information parlementaire, expérimentations du Produit Légal Net, puis articulation avec un cadre plus général d'amélioration continue de la valeur publique.

Table des matières

Résumé exécutif.....	3
Table des matières.....	9
1. Objet du prérapport.....	12
2. Pourquoi la lecture budgétaire classique est insuffisante.....	13
3. Apports institutionnels récents : Sénat, Cour des comptes et Banque de France.....	15
3.1. L'apport du Sénat : élargir la mesure de la valeur économique.....	15
3.2. L'apport de la Cour des comptes : une situation financière critique qui impose de mieux distinguer économies réelles, recettes protégées et pertes de valeur.....	16
3.3. L'apport de la Banque de France : la nature comme infrastructure économique invisible.....	18
3.4. Convergence des trois apports.....	19
4. Situation budgétaire de départ.....	20
5. Définition des coûts cachés.....	21
6. Ce que les coûts cachés ne sont pas.....	22
7. Les coûts cachés ne sont qu'une fraction des pertes de valeur publique.....	23
8. Estimation indicative des coûts cachés.....	24
8.1. Approche par les effectifs.....	24
8.2. Approche par la dépense administrée.....	25
9. Réservoir total de pertes, fuites et gisements non captés.....	27
9.1. Services de l'État strict.....	27
9.2. État élargi, opérateurs et politiques administrées.....	27
9.3. Ensemble des administrations publiques.....	28
10. Recettes publiques, fuites de recettes et valeur non captée.....	30
10.1. Recettes protégées.....	32
10.2. Recettes non captées.....	32
10.3. Recettes et acceptabilité.....	33
10.4. Recettes et dépenses fiscales.....	33
10.5. Recettes, contrôle et valeur publique.....	34
11. Dépenses fiscales, effets d'aubaine et pilotage insuffisant.....	34
12. Santé, valeur statistique de la vie et pertes socio-économiques.....	36
13. Scénarios burn-out dans la fonction publique.....	37
13.1. Fonction publique de l'État.....	37
13.2. Ensemble de la fonction publique.....	37
14. Réservoir socio-économique élargi.....	38
15. Ce que les estimations ne permettent pas de conclure.....	40
16. Ce que ces estimations changent pour le débat parlementaire.....	41
16.1. Question sur la qualité de la dépense.....	41
16.2. Question sur la qualité de la recette.....	41
16.3. Question sur les coûts cachés.....	41
16.4. Question sur les effets d'aubaine.....	41
16.5. Question sur les fuites de recettes.....	42
16.6. Question sur les recettes non captées.....	42

16.7. Question sur les dépenses fiscales.....	42
16.8. Question sur les fausses économies.....	42
16.9. Question sur les fausses recettes.....	42
16.10. Question sur la santé des agents publics.....	42
16.11. Question sur les indicateurs.....	42
16.12. Question sur la correction.....	42
17. Enjeux spécifiques pour les commissions des finances.....	43
18. Axes possibles d'une mission d'information.....	44
18.1. La qualité de la dépense publique.....	44
18.2. La qualité des recettes publiques.....	44
18.3. Les fuites de recettes et les recettes non captées.....	45
18.4. Les coûts cachés et dysfonctionnements systémiques.....	45
18.5. Les dépenses fiscales et effets d'aubaine.....	45
18.6. Les coûts différés et pertes socio-économiques.....	46
18.7. La fraction effectivement transformable.....	46
19. Méthode possible pour la mission d'information.....	46
19.1. Clarification du périmètre.....	46
19.2. Cartographie des pertes de valeur publique.....	47
19.3. Mobilisation des données existantes.....	47
19.4. Sélection de cas pilotes.....	48
19.5. Construction d'une grille de valeur publique nette.....	48
19.6. Estimation de la fraction transformable.....	49
19.7. Recommandations.....	49
20. Questions d'audition possibles.....	50
20.1. Questions générales.....	50
20.2. Questions sur la dépense.....	50
20.3. Questions sur les recettes.....	50
20.4. Questions sur les dépenses fiscales.....	51
20.5. Questions sur les coûts cachés.....	51
20.6. Questions sur les coûts socio-économiques.....	51
20.7. Questions sur la méthode.....	51
21. Lien avec le prérapport « Effectivité constitutionnelle de l'action publique».....	52
22. Articulation avec le Produit Légal Net.....	53
22 bis. Démonstrateur méthodologique du Produit Légal Net capturable.....	54
23. Principaux risques de mauvaise interprétation.....	55
23.1. Confondre coût caché et économie.....	55
23.2. Confondre perte socio-économique et dépense budgétaire.....	55
23.3. Confondre dépense publique et perte.....	55
23.4. Confondre réduction budgétaire et création de valeur.....	56
23.5. Confondre recette et valeur.....	56
23.6. Confondre recette non captée et recette immédiatement récupérable.....	56
23.7. Confondre dépense fiscale et perte illégitime.....	56
23.8. Réduire la santé au travail à un argument financier.....	56

23.9. Confondre valeur publique nette et pilotage technocratique.....	57
23.10. Confondre pilotage et austérité.....	57
24. Hypothèse de recommandation finale.....	57
24.1. Pour le Parlement.....	58
24.2. Pour l'exécutif.....	58
24.3. Pour les citoyens.....	58
24.4. Pour le débat budgétaire.....	59
24.5. Recommandation opérationnelle possible.....	59
24.6. Contribution immédiate au débat budgétaire.....	60
25. Conclusion.....	61
Annexe 1 – Grille synthétique finances publiques et valeur publique nette.....	64
Annexe 2 – Formule courte.....	65
Références et sources indicatives.....	66
1. Finances publiques, déficit, dette, recettes et dépense publique.....	66
2. Effectifs de la fonction publique.....	67
3. Coûts cachés organisationnels.....	67
4. Comptes augmentés, valeur économique élargie et limites du PIB.....	68
5. Nature, biodiversité, services écosystémiques et dépendance économique.....	69
6. Valeur statistique de la vie et évaluation socio-économique.....	70
7. Santé au travail, risques psychosociaux et burn-out.....	71
8. Cadre budgétaire, recettes, fiscalité et documents parlementaires.....	71
9. Sources à mobiliser en complément dans une version approfondie.....	72

1. Objet du prérapport

Le présent document est un prérapport d'enjeux.

Il ne constitue ni une proposition de réforme, ni un plan d'action, ni un programme d'économies ou de hausse de recettes.

Il vise à poser un cadre de lecture permettant aux commissions des finances de mieux appréhender les pertes de valeur publique qui ne sont pas directement visibles dans les documents budgétaires classiques.

Le point de départ est simple : une partie importante des déséquilibres publics ne provient pas seulement du niveau de dépense, ni seulement du niveau de recettes, mais aussi de la manière dont les ressources publiques sont prélevées, protégées, affectées, exécutées, suivies, évaluées et corrigées.

Le débat budgétaire distingue généralement :

- les recettes ;
- les dépenses ;
- le déficit ;
- la dette ;
- la charge d'intérêts ;
- les prélèvements obligatoires ;
- les missions et programmes budgétaires ;
- les dépenses fiscales ;
- les engagements hors bilan.

Ces catégories sont nécessaires.

Mais elles ne permettent pas toujours d'identifier :

- les dépenses qui ne produisent pas les effets attendus ;
- les recettes juridiquement dues mais insuffisamment recouvrées ;
- les recettes fragilisées par la fraude, l'évitement, l'optimisation abusive ou l'insuffisance de contrôle ;
- les recettes neutralisées par des dispositifs dérogatoires insuffisamment évalués ;
- les coûts d'une mauvaise coordination administrative ;
- les coûts de complexité supportés par les usagers ;
- les coûts de non-recours ;
- les contentieux évitables ;
- les effets d'aubaine ;
- les pertes de recettes ;
- les dépenses fiscales inefficaces ;
- les coûts futurs générés par des économies immédiates ;
- les coûts humains liés à la désorganisation ;

- les pertes de confiance créées par l'ineffectivité de l'action publique.

Ce prérapport propose donc de compléter l'analyse budgétaire par une analyse de la valeur publique nette.

Cette valeur publique nette doit être appréciée à la fois du côté des dépenses et du côté des recettes.

Côté dépenses, il s'agit de savoir si les crédits engagés produisent réellement les résultats attendus.

Côté recettes, il s'agit de savoir si les ressources juridiquement, économiquement ou socialement légitimes sont correctement protégées, recouvrées et affectées.

La question n'est donc pas seulement :

Combien l'État dépense-t-il ?

Elle est aussi :

Quelle valeur cette dépense produit-elle réellement ?

Et :

Quelles recettes sont perdues, fragilisées, mal ciblées, mal recouvrées ou insuffisamment transformées en valeur publique ?

2. Pourquoi la lecture budgétaire classique est insuffisante

La situation des finances publiques françaises impose de poser clairement la question du redressement budgétaire.

Mais ce redressement ne peut être pensé uniquement comme une réduction du volume de dépense, ni comme une augmentation indistincte des recettes.

La dépense publique n'est pas seulement un flux financier.

Elle est un processus de transformation.

Elle transforme des ressources collectives en :

- droits effectifs ;
- services publics ;

- sécurité ;
- éducation ;
- santé ;
- infrastructures ;
- transition écologique ;
- cohésion sociale ;
- confiance institutionnelle ;
- prévention des risques ;
- capacité d'action collective.

Lorsque cette transformation fonctionne correctement, la dépense publique produit de la valeur publique.

Lorsqu'elle fonctionne mal, une partie de la dépense se transforme en perte.

Cette perte n'apparaît pas toujours comme une ligne budgétaire identifiable.

Elle peut être dispersée dans des retards, des doublons, des contentieux, des effets d'aubaine, des surcoûts de coordination, des coûts sociaux différés ou des pertes de recettes.

Mais les recettes publiques doivent elles aussi être lues comme un processus de transformation.

Une recette publique n'est pas seulement un prélèvement.

Elle est aussi une condition de financement du pacte collectif.

Elle peut être :

- correctement assise ;
- justement répartie ;
- efficacement recouvrée ;
- économiquement soutenable ;
- socialement légitime ;
- écologiquement cohérente ;
- affectée à une dépense utile ;
- ou au contraire fragilisée, mal ciblée, mal recouvrée, contournée ou neutralisée.

Ainsi, deux politiques publiques d'un même coût budgétaire peuvent avoir des valeurs nettes très différentes.

L'une peut réduire des risques, éviter des coûts futurs et renforcer la confiance.

L'autre peut générer des effets d'aubaine, produire peu d'effets réels, créer de la complexité et transférer des coûts à d'autres acteurs.

De la même manière, deux recettes de même rendement apparent peuvent avoir des valeurs nettes très différentes.

L'une peut être lisible, stable, équitable, bien recouvrée et cohérente avec les objectifs publics.

L'autre peut être complexe, instable, coûteuse à administrer, génératrice de contentieux, d'évitement, d'effets économiques indésirables ou d'inégalités.

Le montant de la dépense ne suffit donc pas à juger sa valeur.

Le montant de la recette ne suffit pas non plus à juger sa qualité.

L'analyse des finances publiques doit donc intégrer trois questions :

La dépense produit-elle réellement la valeur attendue ?

La recette est-elle correctement protégée, recouvrée et légitime ?

Le solde public reflète-t-il une bonne transformation des ressources collectives, ou masque-t-il des pertes invisibles ?

3. Apports institutionnels récents : Sénat, Cour des comptes et Banque de France

Plusieurs prises de position institutionnelles récentes confortent la nécessité d'élargir la lecture classique des finances publiques.

Elles ne portent pas toutes sur le même objet, mais elles convergent vers une même idée : les indicateurs budgétaires, comptables et macroéconomiques ordinaires ne suffisent plus à rendre compte de la valeur réellement produite, perdue, détruite ou non captée par l'action publique.

Trois apports peuvent être distingués.

3.1. L'apport du Sénat : élargir la mesure de la valeur économique

Le rapport sénatorial consacré à l'évolution des valeurs dans le champ économique à l'horizon 2050 apporte un appui important à cette réflexion.

Il souligne que les indicateurs économiques traditionnels rendent insuffisamment visibles certaines dimensions essentielles de la valeur : santé, environnement, soutenabilité, générations futures, bien-être, capital humain, capital naturel et effets non marchands.

Il rappelle notamment que certains coûts sont cachés, c'est-à-dire ni directement visibles ni isolables dans les instruments comptables classiques.

Il souligne également l'intérêt des comptes nationaux augmentés, qui visent à compléter les indicateurs économiques traditionnels par une meilleure prise en compte des dommages environnementaux, sanitaires et sociaux.

Cet apport est décisif pour les finances publiques.

Il signifie que le budget public ne doit pas seulement être lu comme une addition de dépenses et de recettes, mais comme un instrument qui peut produire, préserver ou détruire de la valeur publique.

Le rapport sénatorial ne fournit pas directement une méthode d'évaluation des coûts cachés de l'État. Il ne chiffre pas les pertes de valeur publique par ministère, par politique ou par opérateur.

Mais il donne une légitimation institutionnelle à une intuition centrale : certains coûts décisifs pour la soutenabilité du pays ne sont pas correctement visibles dans les métriques ordinaires.

Cette observation vaut pour l'environnement. Elle vaut aussi pour la santé au travail, la qualité de service, la confiance institutionnelle, la complexité administrative, la qualité des recettes, la protection du consentement à l'impôt ou l'effectivité des droits.

3.2. L'apport de la Cour des comptes : une situation financière critique qui impose de mieux distinguer économies réelles, recettes protégées et pertes de valeur

Les conclusions récentes de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques renforcent l'urgence de cette réflexion.

La Cour alerte sur une situation financière très dégradée, marquée par un niveau de déficit encore élevé, une dynamique de dette préoccupante, une charge d'intérêts en forte hausse et des objectifs de redressement fragilisés.

Selon les éléments rendus publics lors de la présentation du dernier rapport, l'objectif de déficit public de 5 % du PIB en 2026 est loin d'être acquis. La dette publique pourrait dépasser 3 620 milliards d'euros, soit environ 118,5 % du PIB, tandis que la charge d'intérêts pourrait atteindre 77,4 milliards d'euros en 2026 et se rapprocher de 100 milliards d'euros à l'horizon 2029.

Ces constats ont une portée directe pour le présent prérapport.

Ils montrent que la question du redressement des finances publiques ne peut plus être différée.

Mais ils montrent aussi que ce redressement ne peut pas être réduit à une opposition mécanique entre baisse des dépenses et hausse des recettes.

L'enjeu est de mieux distinguer :

- les dépenses utiles ;
- les dépenses inefficaces ;
- les économies réelles ;
- les fausses économies ;
- les recettes légitimes ;
- les recettes fragiles ;
- les recettes non captées ;
- les dépenses fiscales à faible valeur nette ;
- les effets d'aubaine ;
- les coûts cachés ;
- les coûts différés ;
- les risques financiers futurs.

La Cour des comptes insiste sur la nécessité d'une stratégie pluriannuelle crédible.

Le présent prérapport propose d'ajouter une dimension complémentaire à cette stratégie : la capacité à identifier les pertes de valeur publique qui ne sont pas toujours visibles dans les documents budgétaires classiques.

Autrement dit, il ne s'agit pas seulement de demander :

Combien faut-il économiser ?

Il faut aussi demander :

Où l'action publique perd-elle déjà de la valeur, quelles recettes sont insuffisamment protégées, quelles dépenses produisent peu d'effet réel, et quelle fraction de ces pertes peut être effectivement transformée en gains nets ?

Cette approche ne contredit pas les conclusions de la Cour des comptes.

Elle les prolonge.

Elle propose de faire de la qualité de la dépense, de la qualité de la recette, de la protection des recettes, de la réduction des coûts cachés et de la captation de valeur publique des composantes explicites du redressement.

3.3. L'apport de la Banque de France : la nature comme infrastructure économique invisible

Les travaux et prises de position de la Banque de France et de l'ACPR sur le climat, la biodiversité et les risques liés à la nature apportent un troisième appui.

Ils rappellent que l'économie n'est pas extérieure à la nature.

Une part très importante de la valeur économique mondiale dépend de services rendus par les écosystèmes : pollinisation, fertilité des sols, qualité de l'eau, régulation du climat, stockage du carbone, stabilité des cycles naturels, ressources biologiques, protection contre certains risques physiques.

La nature ne doit pas être réduite à une ligne comptable.

Mais son rôle économique doit être rendu visible.

La dépendance de l'économie aux services écosystémiques signifie que la destruction du capital naturel peut produire des pertes économiques, financières, sociales et budgétaires majeures.

La biodiversité et les écosystèmes ne sont donc pas de simples externalités environnementales.

Ils constituent une infrastructure économique fondamentale, aujourd'hui largement gratuite, mal comptabilisée et insuffisamment protégée.

Cette idée renforce directement l'objet du présent prérapport.

Si une partie de la valeur économique dépend de la nature, alors la dégradation des écosystèmes doit être analysée comme une perte de valeur publique potentielle.

Elle peut générer :

- des coûts futurs ;
- des pertes de production ;
- des risques assurantiels ;
- des coûts de santé ;
- des pertes agricoles ;
- des risques financiers ;
- des risques territoriaux ;
- des dépenses de réparation ;
- des pertes de recettes ;
- des besoins d'investissement accrus ;
- des tensions sur les finances publiques.

L'enjeu n'est donc pas seulement écologique.

Il est aussi budgétaire, économique et financier.

Une finance publique soutenable doit intégrer le fait que certaines dépenses environnementales peuvent être des dépenses de prévention, tandis que certaines économies environnementales apparentes peuvent créer des coûts futurs supérieurs.

De même, une politique qui dégrade le capital naturel peut produire un gain apparent à court terme tout en détruisant de la valeur économique à moyen et long terme.

3.4. Convergence des trois apports

Ces trois apports institutionnels convergent.

Le Sénat invite à dépasser une conception trop étroite de la valeur économique.

La Cour des comptes alerte sur l'urgence d'un redressement crédible des finances publiques.

La Banque de France et l'ACPR rappellent que la stabilité économique et financière dépend aussi du climat, de la biodiversité et des services rendus par la nature.

Le présent prérapport se situe à l'intersection de ces trois constats.

Il propose de ne pas réduire les finances publiques à un débat quantitatif sur le niveau de dépense ou de prélèvement.

Il propose de les analyser comme un système de transformation des ressources collectives en valeur publique nette.

Cette valeur publique nette dépend :

- de la qualité de la dépense ;
- de la qualité de la recette ;
- de la protection des recettes existantes ;
- de la réduction des coûts cachés ;
- de la limitation des effets d'aubaine ;
- de la prévention des coûts différés ;
- de la prise en compte du capital humain ;
- de la prise en compte du capital naturel ;
- de la capacité à corriger rapidement les dispositifs inefficaces ;
- de la capacité à distinguer les économies réelles des pertes transférées.

La question centrale devient donc :

Comment construire une méthode publique permettant de distinguer ce qui coûte, ce qui rapporte, ce qui protège, ce qui détruit de la valeur, ce qui évite des coûts futurs et ce qui transforme réellement les ressources publiques en valeur publique nette ?

4. Situation budgétaire de départ

Le contexte budgétaire rend cette réflexion nécessaire.

Le déficit public reste élevé. La dette publique demeure à un niveau très important. La dépense publique représente plus de la moitié du PIB. La charge de la dette réduit progressivement les marges de manœuvre.

Dans ce contexte, le débat public se concentre naturellement sur les économies à réaliser ou les nouvelles recettes à générer.

Mais une question préalable doit être posée : avant de décider, il faut comprendre où la valeur est produite, détruite, perdue ou non captée.

Toutes les dépenses et toutes les recettes ne se valent pas.

Certaines dépenses sont indispensables mais sous-financées.

Certaines dépenses sont coûteuses mais préventives.

Certaines dépenses sont visibles mais utiles.

Certaines dépenses sont faibles mais destructrices de valeur si elles créent des coûts futurs supérieurs.

Certaines recettes sont discrètes mais très efficaces.

Certaines recettes sont juridiquement dues mais insuffisamment recouvrées.

Certaines recettes sont fragilisées par la fraude, l'évitement ou la complexité.

Certaines recettes sont neutralisées par des dépenses fiscales mal évaluées.

Certaines recettes produisent des effets d'aubaine.

Certaines recettes génèrent des coûts futurs supérieurs aux rendements immédiats qu'elles permettent.

Certaines recettes sont mal ciblées.

Certaines sont rendues inefficaces par leur complexité.

L'enjeu n'est donc pas seulement de réduire la dépense ou d'augmenter les recettes.

Il est de mieux distinguer :

- la dépense utile ;
- la dépense inefficace ;
- la dépense mal ciblée ;

- la dépense qui évite des coûts futurs ;
- la dépense qui crée des coûts cachés ;
- la dépense qui masque des pertes de recettes ;
- la dépense qui détruit du capital humain, social ou naturel ;
- la recette utile, juste et correctement recouvrée ;
- la recette fragile ;
- la recette mal protégée ;
- la recette contournée ;
- la recette neutralisée par des dispositifs dérogatoires ;
- la recette dont le rendement apparent masque des effets négatifs ;
- la recette non captée ou insuffisamment sécurisée.

Le redressement des finances publiques ne peut donc pas seulement reposer sur une logique quantitative.

Il doit reposer sur une logique de qualité financière publique :

qualité de la dépense, qualité de la recette, qualité du recouvrement, qualité de l'allocation et qualité de la valeur produite.

5. Définition des coûts cachés

Les coûts cachés désignent les coûts de dysfonctionnement qui ne sont pas directement visibles dans les documents budgétaires classiques.

Ils ne sont pas nécessairement secrets. Ils sont plutôt dispersés, fragmentés et rarement consolidés.

Ils peuvent provenir de :

- retards de traitement ;
- erreurs administratives ;
- ressaisies manuelles ;
- défauts d'interopérabilité numérique ;
- doublons entre services ;
- contrôles mal ciblés ;
- contentieux évitables ;
- non-recours aux droits ;
- complexité excessive des dispositifs ;
- surcoûts de coordination interministérielle ;
- dispositifs insuffisamment évalués ;
- politiques reconduites sans correction ;
- maintenance différée ;
- mauvaise allocation des moyens ;

- absentéisme évitable ;
- usure professionnelle ;
- surcharge de reporting ;
- perte de confiance ;
- incapacité à détecter rapidement les écarts entre objectifs annoncés et résultats observés.

Les coûts cachés sont donc des coûts de fonctionnement et d'ineffectivité.

Ils ne doivent pas être confondus avec la fraude, même si la fraude peut faire partie du réservoir plus large de pertes de valeur publique.

Ils ne doivent pas non plus être confondus avec des économies immédiatement disponibles.

La phrase centrale est la suivante :

Les coûts cachés ne sont pas des économies ; ils sont la trace économique des dysfonctionnements.

6. Ce que les coûts cachés ne sont pas

Pour éviter toute surinterprétation, il faut préciser ce que les coûts cachés ne désignent pas.

Ils ne sont pas :

- une enveloppe budgétaire supprimable ;
- une estimation de fraude ;
- une preuve d'inefficacité individuelle des agents publics ;
- un argument pour réduire mécaniquement les effectifs ;
- une justification d'austérité ;
- une promesse d'économies ;
- une accusation contre les administrations ;
- une remise en cause du principe même de la dépense publique ;
- une recette immédiatement récupérable ;
- une preuve automatique de mauvaise gestion ;
- un rendement budgétaire garanti.

Les coûts cachés désignent un réservoir de dysfonctionnements.

Ce réservoir doit ensuite être analysé pour distinguer :

- ce qui est incompressible ;
- ce qui est corrigible ;
- ce qui relève d'un arbitrage politique ;

- ce qui exige un investissement préalable ;
 - ce qui produit une économie réelle ;
 - ce qui produit seulement un transfert de charge ;
 - ce qui réduit un risque futur ;
 - ce qui améliore la qualité du service public sans économie budgétaire immédiate ;
 - ce qui protège une recette existante ;
 - ce qui permet de mieux capter une recette juridiquement due ;
 - ce qui améliore la confiance et le consentement à l'impôt.
-

7. Les coûts cachés ne sont qu'une fraction des pertes de valeur publique

Les coûts cachés ne représentent pas l'ensemble des pertes de valeur publique.

Ils constituent principalement la partie organisationnelle, administrative et systémique des pertes.

Le réservoir global est plus large.

Il inclut notamment :

- les fuites de recettes ;
- les fraudes ;
- les indus ;
- les effets d'aubaine ;
- les dépenses fiscales mal ciblées ;
- les subventions inefficaces ;
- les recettes non captées ;
- les recettes mal recouvrées ;
- les contentieux fiscaux ou sociaux évitables ;
- les exonérations mal évaluées ;
- les niches fiscales à faible valeur publique nette ;
- les dispositifs reconduits sans évaluation suffisante ;
- les coûts futurs évitables ;
- les externalités sociales, sanitaires ou environnementales ;
- les pertes de valeur liées au non-recours ;
- les risques insuffisamment couverts ;
- les opportunités de valeur publique non captées.

Il n'existe pas, à ce stade, de source institutionnelle permettant d'établir avec certitude la part exacte que les coûts cachés représentent dans l'ensemble des pertes de valeur publique.

Le présent prérapport retient donc une hypothèse de sensibilité, et non une donnée observée.

Dans une organisation complexe, les coûts cachés peuvent être considérés comme une composante majeure du réservoir de pertes, mais ils ne l'épuisent pas. D'autres pertes doivent être prises en compte : revenus non captés, effets d'aubaine, risques évitables, externalités, coûts différés, non-recours, contentieux, perte de confiance ou opportunités non transformées.

Pour l'État, cette prudence doit être renforcée. Une part importante des pertes de valeur publique relève aussi des fuites de recettes, fraudes, indus, dépenses fiscales mal ciblées, recettes non captées, externalités négatives, coûts sociaux différés ou dispositifs insuffisamment évalués.

À titre exploratoire, le prérapport retient donc une hypothèse selon laquelle les coûts cachés représenteraient environ 25 à 45 % d'un réservoir plus large de pertes, fuites et gisements non captés.

Cette fourchette ne doit pas être lue comme un résultat empirique. Elle constitue une clé de modélisation destinée à produire un ordre de grandeur et à ouvrir une discussion méthodologique.

Elle devra être vérifiée, corrigée ou remplacée dans le cadre d'une mission d'information, à partir de cas pilotes, de données administratives, de travaux de la Cour des comptes, d'évaluations de dépenses fiscales, de données de recouvrement et d'analyses socio-économiques sectorielles.

8. Estimation indicative des coûts cachés

Deux approches peuvent être croisées : l'approche par les effectifs et l'approche par la dépense administrée.

8.1. Approche par les effectifs

Sur le périmètre des services de l'État, l'ordre de grandeur d'effectifs est d'environ 2,6 millions d'agents.

En appliquant plusieurs hypothèses prudentes de coûts cachés par agent et par an, on obtient :

Scénario	Hypothèse de coût caché par agent et par an	Ordre de grandeur annuel
Très prudent	5 000 €	environ 13 Md€
Prudent	10 000 €	environ 26 Md€
Bas inspiré des travaux sur les coûts cachés organisationnels	20 000 €	environ 52 Md€
Théorique haut	70 000 €	environ 181 Md€

Le scénario haut ne doit pas être retenu comme scénario central pour un document parlementaire.

Une fourchette prudente peut donc être formulée ainsi :

Les coûts cachés des services de l'État peuvent être évalués, à titre exploratoire, entre 20 et 60 milliards d'euros par an.

Pour l'ensemble de la fonction publique, en retenant environ 5,85 millions d'agents, les mêmes hypothèses donnent :

Scénario	Hypothèse de coût caché par agent et par an	Ordre de grandeur annuel
Très prudent	5 000 €	environ 29 Md€
Prudent	10 000 €	environ 59 Md€
Bas inspiré des travaux sur les coûts cachés organisationnels	20 000 €	environ 117 Md€
Théorique haut	70 000 €	environ 410 Md€

Là encore, le scénario haut doit être considéré comme un scénario théorique, non comme une estimation centrale.

Une fourchette prudente pour l'ensemble des administrations publiques serait :

85 à 170 milliards d'euros par an de coûts cachés systémiques.

8.2. Approche par la dépense administrée

Une seconde approche consiste à rapporter les coûts cachés au volume de dépense suivie ou administrée.

Les dépenses nettes du budget général de l'État sont de l'ordre de 441 milliards d'euros.

En appliquant plusieurs hypothèses de coûts cachés, on obtient :

Hypothèse de coûts cachés	Ordre de grandeur annuel
2 % des dépenses nettes	environ 9 Md€
5 % des dépenses nettes	environ 22 Md€
10 % des dépenses nettes	environ 44 Md€
15 % des dépenses nettes	environ 66 Md€

Cette approche recoupe la fourchette obtenue par les effectifs.

Elle conduit donc à retenir, pour les services et dépenses de l'État, un ordre de grandeur de :

20 à 60 milliards d'euros par an de coûts cachés potentiels.

À l'échelle de l'ensemble des administrations publiques, la dépense publique représente un ordre de grandeur supérieur à 1 700 milliards d'euros par an.

Des hypothèses de coûts cachés de 2 %, 5 %, 10 % ou 15 % donnent :

Hypothèse de coûts cachés	Ordre de grandeur annuel
2 %	environ 34 Md€
5 %	environ 85 Md€
10 %	environ 170 Md€
15 %	environ 255 Md€

Cette approche conduit à retenir, pour l'ensemble du système public, une fourchette de coûts cachés systémiques de :

85 à 170 milliards d'euros par an, avec une borne basse plus prudente et une borne haute exploratoire.

9. Réservoir total de pertes, fuites et gisements non captés

Les coûts cachés ne sont qu'une partie du problème.

Si l'on ajoute les fuites de recettes, les fraudes, les indus, les effets d'aubaine, les dépenses mal ciblées, les dépenses fiscales insuffisamment évaluées, les recettes non captées, les recettes mal recouvrées, les coûts futurs évitables, les externalités négatives et la valeur publique non captée, le réservoir total est plus large.

En retenant, à titre d'hypothèse de sensibilité, et non comme donnée observée, que les coûts cachés représenteraient environ 25 à 45 % du réservoir total, on obtient les ordres de grandeur suivants.

9.1. Services de l'État strict

Coûts cachés estimés : 20 à 60 Md€ par an.

Hypothèse	Calcul	Réservoir total estimé
Borne basse prudente	20 Md€ / 45 %	environ 45 Md€ / an
Hypothèse centrale basse	20 Md€ / 35 %	environ 57 Md€ / an
Hypothèse centrale haute	60 Md€ / 35 %	environ 171 Md€ / an
Borne haute exploratoire	60 Md€ / 25 %	environ 240 Md€ / an

Pour éviter une fourchette excessive, une estimation utile serait :

60 à 170 milliards d'euros par an de réservoir total de pertes, fuites et gisements non captés sur le périmètre strict des services de l'État.

9.2. État élargi, opérateurs et politiques administrées

Ce périmètre inclut les opérateurs, agences, dispositifs d'aide, dépenses fiscales, subventions et politiques administrées.

Coûts cachés estimés : 40 à 100 Md€ par an.

Hypothèse	Calcul	Réservoir total estimé
Borne basse prudente	40 Md€ / 45 %	environ 90 Md€ / an
Hypothèse centrale basse	40 Md€ / 35 %	environ 115 Md€ / an
Hypothèse centrale haute	100 Md€ / 35 %	environ 285 Md€ / an
Borne haute exploratoire	100 Md€ / 25 %	environ 400 Md€ / an

Une fourchette utile serait :

120 à 300 milliards d'euros par an de réservoir total de pertes, fuites et gisements non captés sur le périmètre État élargi.

Ce périmètre est probablement le plus pertinent pour les commissions des finances, car il couvre non seulement les administrations de l'État, mais aussi les instruments par lesquels l'État oriente, finance, régule, recouvre, exonère, compense ou influence l'activité économique et sociale.

9.3. Ensemble des administrations publiques

Coûts cachés estimés : 85 à 170 Md€ par an.

Hypothèse	Calcul	Réservoir total estimé
Borne basse prudente	85 Md€ / 45 %	environ 190 Md€ / an
Hypothèse centrale basse	85 Md€ / 35 %	environ 240 Md€ / an
Hypothèse centrale haute	170 Md€ / 35 %	environ 485 Md€ / an

Une borne haute théorique peut être obtenue en divisant 170 Md€ par 25 %, soit environ 680 Md€. Cette borne n'est toutefois pas retenue comme hypothèse de travail, car elle cumule la borne haute des coûts cachés avec la borne basse de leur part supposée dans le réservoir total.

Pour éviter une surestimation, le présent prérapport retient donc une fourchette prudente de 250 à 500 milliards d'euros par an de réservoir total de pertes, fuites, coûts évitables et gisements non captés à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques.

Rapportés au PIB français, ces ordres de grandeur montrent que les coûts cachés ne constituent qu'une première couche du problème.

En retenant un PIB nominal d'environ 3 000 milliards d'euros, un point de PIB équivaut à environ 30 milliards d'euros.

Les coûts cachés des services de l'État strict, estimés entre 20 et 60 milliards d'euros par an, représenteraient ainsi environ 0,7 à 2 points de PIB.

À l'échelle de l'État élargi, les coûts cachés estimés entre 40 et 100 milliards d'euros représenteraient environ 1,3 à 3,3 points de PIB.

À l'échelle de l'ensemble des administrations publiques, les coûts cachés systémiques, estimés entre 85 et 170 milliards d'euros, représenteraient environ 2,8 à 5,7 points de PIB.

Mais ces coûts cachés ne sont qu'une fraction du réservoir total de pertes de valeur publique.

En intégrant les fuites de recettes, les recettes non captées, les fraudes, les indus, les effets d'aubaine, les dépenses fiscales à faible valeur nette, les coûts différés et les gisements non captés, le réservoir total de pertes pourrait représenter :

Périmètre	Réservoir total estimé	Équivalent en points de PIB
Services de l'État strict	60 à 170 Md€ / an	2,0 à 5,7 points de PIB
État élargi	120 à 300 Md€ / an	4,0 à 10,0 points de PIB
Ensemble administrations publiques	250 à 500 Md€ / an	8,3 à 16,7 points de PIB

Ces pourcentages ne doivent pas être interprétés comme des économies mobilisables à due proportion du PIB.

Ils expriment un volume potentiel de valeur publique détruite, perdue, transférée ou non captée.

Seule une fraction de ce réservoir peut devenir économie réelle, recette protégée, recette recouvrée, coût évité ou gain net opérationnel, après vérification, priorisation, investissement éventuel et mise en œuvre.

10. Recettes publiques, fuites de recettes et valeur non captée

Les pertes de valeur publique ne concernent pas seulement les dépenses.

Elles concernent aussi les recettes.

Une recette publique peut être juridiquement prévue, politiquement assumée et budgétairement anticipée, mais ne pas être pleinement captée.

Cette non-captation peut provenir de plusieurs facteurs :

- fraude ;
- évitement ;
- optimisation abusive ;
- erreurs déclaratives ;
- défauts de recouvrement ;
- délais de recouvrement ;
- indus non récupérés ;
- contentieux fiscaux ou sociaux ;
- contrôles mal ciblés ;
- complexité des dispositifs ;
- instabilité normative ;
- assiettes fiscales mal suivies ;
- dépenses fiscales mal évaluées ;
- exonérations reconduites sans preuve suffisante d'efficacité ;
- niches fiscales à faible valeur publique nette ;
- mauvaise articulation entre fiscalité nationale, européenne et internationale.

Les recettes publiques doivent donc être analysées non seulement en volume, mais aussi en qualité.

Une recette de qualité est une recette :

- lisible ;
- juridiquement sécurisée ;
- correctement recouvrée ;
- équitablement répartie ;
- économiquement soutenable ;

- socialement légitime ;
- cohérente avec les objectifs environnementaux et sociaux ;
- peu coûteuse à administrer ;
- peu génératrice de contentieux ;
- difficilement contournable.

À l'inverse, une recette peut avoir un rendement apparent élevé mais une valeur nette plus faible si elle génère :

- des coûts de gestion importants ;
- des contentieux nombreux ;
- des stratégies d'évitement ;
- des effets économiques indésirables ;
- une perte de confiance ;
- une complexité excessive ;
- des inégalités de traitement ;
- des externalités négatives.

Dans une lecture de valeur publique nette, il faut donc distinguer :

- les recettes votées ;
- les recettes prévues ;
- les recettes effectivement recouvrées ;
- les recettes perdues ;
- les recettes fragilisées ;
- les recettes protégées ;
- les recettes coûteuses à administrer ;
- les recettes à forte valeur publique nette ;
- les recettes à rendement apparent mais à faible valeur nette.

Cette distinction est particulièrement importante pour les commissions des finances.

Le débat budgétaire ne peut pas seulement demander :

Quelles dépenses faut-il réduire ?

Il doit aussi demander :

Quelles recettes sont insuffisamment protégées, insuffisamment recouvrées ou insuffisamment évaluées ?

Et :

Quelles recettes produisent réellement une valeur publique nette supérieure à leurs coûts économiques, sociaux, juridiques et administratifs ?

10.1. Recettes protégées

Certaines recettes ne nécessitent pas d'augmenter les prélèvements.

Elles nécessitent d'abord d'être mieux protégées.

Cela concerne notamment :

- la lutte contre la fraude ;
- la réduction des indus ;
- l'amélioration du recouvrement ;
- la clarification des règles ;
- la réduction des contentieux évitables ;
- le meilleur ciblage des contrôles ;
- la modernisation des systèmes d'information ;
- l'interopérabilité des données ;
- la coopération entre administrations ;
- la sécurisation des assiettes fiscales ou sociales.

L'enjeu n'est pas d'augmenter la pression fiscale.

Il est de réduire les pertes de recettes déjà dues.

La question devient :

Quelle part du redressement budgétaire peut provenir d'une meilleure protection des recettes existantes plutôt que d'une hausse des prélèvements ou d'une réduction des dépenses utiles ?

10.2. Recettes non captées

Certaines recettes potentielles ne sont pas captées parce que le système public ne dispose pas des bons outils de suivi, de contrôle, de coordination ou d'évaluation.

Ces recettes non captées peuvent provenir :

- de dispositifs économiques insuffisamment suivis ;
- d'activités nouvelles mal intégrées aux assiettes existantes ;
- de mécanismes transfrontaliers ;
- de montages complexes ;
- de difficultés de contrôle ;
- d'une mauvaise circulation de l'information ;
- d'une faible interopérabilité entre administrations ;
- d'un manque de données exploitables.

Dans ce cas, le problème n'est pas nécessairement le taux du prélèvement.

Il peut être la capacité réelle du système public à identifier, calculer, contrôler et recouvrer ce qui est dû.

10.3. Recettes et acceptabilité

La qualité d'une recette dépend aussi de son acceptabilité.

Une recette peut être techniquement efficace mais politiquement fragile si elle est perçue comme injuste, opaque, instable ou incohérente.

Cette fragilité peut produire :

- contestation ;
- évitement ;
- défiance ;
- instabilité législative ;
- contentieux ;
- coût politique ;
- difficulté de recouvrement ;
- perte de consentement à l'impôt.

La valeur publique nette d'une recette dépend donc aussi de sa lisibilité, de sa justice perçue et de sa cohérence avec les principes fondamentaux.

10.4. Recettes et dépenses fiscales

Les dépenses fiscales sont au croisement des dépenses et des recettes.

Elles apparaissent comme des pertes de recettes, mais elles poursuivent des objectifs de politique publique.

Elles doivent donc être évaluées comme des dépenses publiques indirectes.

La question centrale est :

La perte de recette consentie produit-elle une valeur publique nette supérieure à son coût fiscal ?

Si la réponse est non, la dépense fiscale constitue une perte de valeur publique.

Si la réponse est incertaine, elle doit être réévaluée.

Si la réponse est oui, elle doit être maintenue mais mieux documentée.

10.5. Recettes, contrôle et valeur publique

Le contrôle fiscal, social ou administratif ne doit pas seulement être évalué par son rendement immédiat.

Il produit aussi :

- sécurité juridique ;
- égalité devant les charges publiques ;
- confiance ;
- dissuasion ;
- loyauté économique ;
- protection des recettes ;
- réduction des distorsions ;
- cohérence du pacte fiscal.

Mais il peut aussi produire des coûts s'il est mal ciblé :

- surcharge administrative ;
- contentieux ;
- incertitude ;
- complexité ;
- défiance ;
- coûts de conformité excessifs.

La question de valeur publique nette devient donc :

Le contrôle protège-t-il davantage de valeur publique qu'il ne génère de coûts administratifs, économiques ou juridiques ?

11. Dépenses fiscales, effets d'aubaine et pilotage insuffisant

Les dépenses fiscales constituent un enjeu particulièrement important.

Elles sont moins visibles que les dépenses budgétaires directes, mais elles produisent des effets financiers comparables à une dépense publique : elles réduisent les recettes de l'État afin d'atteindre un objectif économique, social, environnemental ou sectoriel.

Leur problème principal n'est pas seulement leur montant.

Il tient aussi à leur pilotage :

- objectifs parfois insuffisamment explicites ;
- bénéficiaires mal identifiés ;
- effets réels difficilement mesurables ;
- reconduction par inertie ;
- chiffrage incertain ;
- effets d'aubaine possibles ;
- faible lien entre coût fiscal et résultat observé ;
- difficulté à supprimer un avantage une fois qu'il est installé.

Dans une lecture de valeur publique nette, une dépense fiscale doit être analysée comme une dépense publique indirecte.

Elle doit donc répondre aux mêmes questions qu'une dépense budgétaire directe :

- quel objectif poursuit-elle ?
- quel coût réel représente-t-elle ?
- qui en bénéficie ?
- quel effet additionnel produit-elle ?
- aurait-on obtenu le même résultat sans elle ?
- quelles externalités crée-t-elle ?
- quels indicateurs permettent d'en suivre l'efficacité ?
- à quelle fréquence est-elle réévaluée ?

Mais elle doit aussi répondre à une question propre aux recettes :

La perte de recette consentie est-elle justifiée par une création de valeur publique nette mesurable ?

Les dépenses fiscales sont donc un exemple central du décalage entre visibilité budgétaire et perte potentielle de valeur publique.

Elles sont aussi un exemple central du lien entre dépenses et recettes : une dépense fiscale est à la fois une politique publique, une dépense indirecte, une perte de recette et un arbitrage de valeur.

12. Santé, valeur statistique de la vie et pertes socio-économiques

Les estimations précédentes ne valorisent que partiellement les pertes humaines liées aux dysfonctionnements de l'action publique.

Or les méthodes publiques d'évaluation socio-économique reconnaissent l'intérêt de valoriser la santé, la mortalité, les années de vie en bonne santé, la qualité de vie et certains effets non marchands.

La valeur statistique de la vie ne signifie pas qu'une vie humaine aurait un prix moral. Elle constitue une valeur tutélaire permettant d'évaluer l'intérêt collectif de politiques de prévention, de sécurité ou de santé.

Pour les risques psychosociaux, il ne faut pas appliquer directement la valeur statistique de la vie à chaque cas. Il est plus prudent de raisonner en coût socio-économique complet.

Par exemple, un burn-out sévère peut générer :

- arrêt long ;
- soins ;
- remplacement ;
- perte de compétence ;
- désorganisation du service ;
- surcharge des collègues ;
- départ durable ;
- perte d'expérience ;
- désinsertion professionnelle ;
- perte de qualité de vie ;
- effets familiaux et sociaux ;
- diminution de la qualité du service public.

À titre de scénario, on peut retenir une valorisation de 500 000 euros par burn-out sévère en coût socio-économique complet.

Ce montant ne constitue pas un coût budgétaire direct. Il agrège santé, qualité de vie, désorganisation, perte de potentiel humain, coûts sociaux et perte de valeur publique.

13. Scénarios burn-out dans la fonction publique

Il n'existe pas, à ce stade, de décompte public consolidé permettant de connaître avec certitude le nombre de burn-out sévères dans l'ensemble de la fonction publique.

Il faut donc raisonner par scénarios.

13.1. Fonction publique de l'État

Hypothèse d'effectifs : environ 2,6 millions d'agents.

Hypothèse de coût socio-économique complet : 500 000 euros par burn-out sévère.

Taux de burn-out sévère	Nombre de cas	Perte socio-économique estimée
0,5 %	environ 13 000 cas	environ 6,5 Md€
1 %	environ 26 000 cas	environ 13 Md€
2 %	environ 52 000 cas	environ 26 Md€
3 %	environ 78 000 cas	environ 39 Md€
5 %	environ 130 000 cas	environ 65 Md€

Fourchette prudente à retenir pour les services de l'État :

13 à 39 milliards d'euros de perte socio-économique annuelle associée aux burn-out sévères, en retenant un taux de 1 à 3 %.

13.2. Ensemble de la fonction publique

Hypothèse d'effectifs : environ 5,85 millions d'agents.

Hypothèse de coût socio-économique complet : 500 000 euros par burn-out sévère.

Taux de burn-out sévère	Nombre de cas	Perte socio-économique estimée
0,5 %	environ 29 000 cas	environ 15 Md€

1 %	environ 58 500 cas	environ 29 Md€
2 %	environ 117 000 cas	environ 59 Md€
3 %	environ 175 500 cas	environ 88 Md€
5 %	environ 292 500 cas	environ 146 Md€

Fourchette prudente à retenir pour l'ensemble de la fonction publique :

30 à 90 milliards d'euros de perte socio-économique annuelle associée aux burn-out sévères, en retenant un taux de 1 à 3 %.

Le scénario à 5 % n'est pas retenu comme scénario central. Il peut être utilisé comme scénario de stress.

14. Réservoir socio-économique élargi

En intégrant la santé au travail, les risques psychosociaux, les burn-out sévères, la désinsertion, la perte de qualité de vie et les externalités humaines, les estimations du réservoir total doivent être élargies.

Périmètre	Réservoir total avant santé élargie	Ajout santé / RPS / burn-out	Réservoir socio-économique élargi
Services de l'État strict	60 à 170 Md€ / an	+15 à 50 Md€ / an	80 à 220 Md€ / an
État élargi	120 à 300 Md€ / an	+25 à 80 Md€ / an	150 à 380 Md€ / an

Ensemble administrations publiques	250 à 500 Md€ / an	+40 à 150 Md€ / an	300 à 650 Md€ / an
------------------------------------	--------------------	--------------------	--------------------

Les bornes basses du réservoir socio-économique élargi sont arrondies à des ordres de grandeur lisibles : 75 milliards d'euros sont arrondis à 80 milliards, 145 milliards à 150 milliards et 290 milliards à 300 milliards. Ces arrondis ne modifient pas la logique de l'estimation, qui reste exploratoire et vise à situer des masses macroéconomiques plutôt qu'à produire un chiffrage budgétaire définitif.

Rapportés au PIB français, ces ordres de grandeur représenteraient :

Périmètre	Réservoir socio-économique élargi	Équivalent en points de PIB
Services de l'État strict	80 à 220 Md€ / an	2,7 à 7,3 points de PIB
État élargi	150 à 380 Md€ / an	5,0 à 12,7 points de PIB
Ensemble administrations publiques	300 à 650 Md€ / an	10,0 à 21,7 points de PIB

Cette estimation ne correspond pas à des économies budgétaires.

Elle mesure la valeur publique détruite, perdue ou non captée, y compris :

- santé ;
- qualité de vie ;
- désinsertion professionnelle ;
- risques psychosociaux ;
- externalités humaines ;
- dysfonctionnements organisationnels ;
- pertes de compétence ;
- perte de confiance ;
- effets sociaux différés.

Cette catégorie est essentielle car elle évite une vision trop étroite des finances publiques.

Une politique publique peut réduire une dépense budgétaire visible tout en augmentant une perte socio-économique invisible.

Inversement, une dépense de prévention peut ne pas apparaître comme une économie immédiate, mais préserver de la valeur publique à long terme.

En points de PIB, l'ordre de grandeur devient particulièrement significatif : à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques, le réservoir socio-économique élargi pourrait représenter environ 10 à 21,7 points de PIB.

Ce chiffre doit être manié avec prudence.

Il ne signifie pas que 10 à 21,7 points de PIB seraient récupérables.

Il signifie que les pertes de valeur publique liées aux dysfonctionnements, aux fuites de recettes, aux coûts différés, aux risques sociaux, aux atteintes à la santé, aux externalités humaines et aux pertes non comptabilisées pourraient atteindre une masse macroéconomique majeure.

La question centrale n'est donc pas de savoir comment récupérer mécaniquement cette valeur.

Elle est de savoir quelle fraction de ce réservoir peut être documentée, priorisée, réduite, évitée ou transformée en gains nets par une action publique mieux pilotée.

15. Ce que les estimations ne permettent pas de conclure

Les ordres de grandeur présentés dans ce prérapport sont exploratoires.

Ils permettent de poser un problème. Ils ne permettent pas encore de déterminer un montant d'économies ou de recettes récupérables.

Ils ne permettent pas de dire que :

- 60 milliards d'euros pourraient être économisés dans les services de l'État ;
- 500 milliards d'euros seraient récupérables dans l'ensemble des administrations publiques ;
- les agents publics seraient responsables de ces pertes ;
- les dépenses publiques seraient inutiles ;
- les effectifs devraient être réduits mécaniquement ;
- les politiques sociales, sanitaires ou environnementales devraient être coupées ;
- les recettes manquantes seraient immédiatement recouvrables ;

- toutes les dépenses fiscales seraient injustifiées ;
- toute hausse de recette serait positive ;
- toute baisse de dépense serait créatrice de valeur.

Ils permettent seulement de dire que le système public supporte probablement un volume très élevé de pertes invisibles, de coûts différés, de recettes fragilisées et de valeur non captée.

L'intérêt d'un tel chiffrage est d'obliger à poser de meilleures questions.

16. Ce que ces estimations changent pour le débat parlementaire

Pour les commissions des finances, l'enjeu n'est pas seulement de contrôler l'exécution budgétaire.

Il est aussi de mieux comprendre la transformation des recettes et des dépenses en valeur publique.

Une lecture élargie de la valeur publique permettrait de poser plusieurs questions nouvelles.

16.1. Question sur la qualité de la dépense

Une dépense produit-elle effectivement les résultats qu'elle annonce ?

16.2. Question sur la qualité de la recette

Une recette est-elle correctement assise, recouvrée, protégée et légitime ?

16.3. Question sur les coûts cachés

Quels coûts invisibles sont générés par la complexité, les retards, les doublons, l'absence d'interopérabilité ou les contentieux ?

16.4. Question sur les effets d'aubaine

Un dispositif finance-t-il réellement un comportement additionnel, ou subventionne-t-il une action qui aurait eu lieu de toute façon ?

16.5. Question sur les fuites de recettes

Quelles recettes sont perdues, mal recouvrées, insuffisamment protégées ou neutralisées par des dispositifs fiscaux mal évalués ?

16.6. Question sur les recettes non captées

Quelles ressources juridiquement dues ou économiquement justifiables ne sont pas captées faute de suivi, de contrôle, d'interopérabilité, de données ou de pilotage ?

16.7. Question sur les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales produisent-elles une valeur publique nette supérieure à leur coût en recettes perdues ?

16.8. Question sur les fausses économies

Une économie apparente pour l'État crée-t-elle un coût plus élevé pour une collectivité, un hôpital, la sécurité sociale, les ménages, les entreprises ou les générations futures ?

16.9. Question sur les fausses recettes

Une recette nouvelle ou renforcée produit-elle réellement un gain net, ou génère-t-elle des coûts économiques, sociaux, administratifs ou contentieux supérieurs à son rendement apparent ?

16.10. Question sur la santé des agents publics

Certains choix d'organisation ou de sous-dimensionnement créent-ils des pertes humaines, sociales et économiques supérieures aux économies apparentes ?

16.11. Question sur les indicateurs

Les indicateurs budgétaires mesurent-ils l'activité administrative, le rendement financier ou l'effet réel produit ?

16.12. Question sur la correction

Lorsqu'un écart apparaît entre objectif annoncé, recette attendue, dépense engagée et résultat observé, existe-t-il un mécanisme de correction ?

17. Enjeux spécifiques pour les commissions des finances

Les commissions des finances disposent déjà d'outils importants : documents budgétaires, projets annuels de performance, rapports annuels de performance, auditions, missions d'information, rapporteurs spéciaux, travaux de la Cour des comptes.

Mais la question des pertes de valeur publique reste souvent dispersée.

Elle apparaît par fragments :

- dans les rapports de la Cour des comptes ;
- dans les notes d'exécution budgétaire ;
- dans les rapports d'inspection ;
- dans les débats sur les dépenses fiscales ;
- dans les missions d'information ;
- dans les alertes des administrations ;
- dans les retours des usagers ;
- dans les difficultés de mise en œuvre ;
- dans les contentieux ;
- dans les crises de recrutement ;
- dans les indicateurs de santé au travail ;
- dans les contrôles fiscaux et sociaux ;
- dans les données de recouvrement ;
- dans les dispositifs d'aide reconduits ;
- dans les évaluations des niches fiscales.

Le problème n'est donc pas l'absence d'information.

Le problème est la fragmentation de l'information.

Le rôle des commissions des finances pourrait être renforcé par une lecture plus systématique des pertes de valeur publique, sans pour autant transformer l'analyse budgétaire en pilotage technocratique.

Cette lecture devrait porter à la fois sur :

- les dépenses ;
- les recettes ;
- les dépenses fiscales ;
- les fuites de recettes ;
- les recettes protégées ;
- les recettes non captées ;
- les coûts cachés ;
- les externalités ;

- les coûts futurs ;
- les effets d'aubaine ;
- les risques contentieux ;
- les indicateurs de résultat réel.

Il s'agit de mieux éclairer le débat démocratique, non de remplacer le choix politique par des indicateurs.

L'objectif n'est pas de dire mécaniquement où couper ou où taxer.

L'objectif est de mieux comprendre où la valeur publique est produite, détruite, perdue, transférée ou non captée.

18. Axes possibles d'une mission d'information

Une mission d'information des commissions des finances pourrait structurer ses travaux autour de plusieurs axes.

18.1. La qualité de la dépense publique

La mission pourrait examiner la capacité des dépenses publiques à produire les effets attendus.

Questions possibles :

- Les crédits engagés produisent-ils les résultats annoncés ?
- Les indicateurs existants mesurent-ils l'activité administrative ou l'effet réel produit ?
- Les dépenses de prévention sont-elles correctement distinguées des dépenses de réparation ?
- Certaines économies apparentes créent-elles des coûts futurs supérieurs ?
- Les dépenses utiles sont-elles suffisamment protégées des logiques de coupe indifférenciée ?

18.2. La qualité des recettes publiques

La mission pourrait examiner la qualité des recettes, au-delà de leur rendement brut.

Questions possibles :

- Les recettes sont-elles lisibles, stables, équitables et correctement recouvrées ?
- Certaines recettes sont-elles coûteuses à administrer ?

- Certaines recettes créent-elles des effets économiques, sociaux ou environnementaux négatifs supérieurs à leur rendement apparent ?
- Les recettes existantes sont-elles suffisamment protégées avant d'envisager de nouveaux prélèvements ?

18.3. Les fuites de recettes et les recettes non captées

La mission pourrait analyser les pertes de recettes qui ne nécessitent pas nécessairement une hausse des prélèvements.

Questions possibles :

- Quelles recettes juridiquement dues sont insuffisamment recouvrées ?
- Quelles recettes sont fragilisées par la fraude, l'évitement, les indus ou les contentieux ?
- Quels défauts de données, d'interopérabilité ou de contrôle limitent le recouvrement ?
- Quelle fraction des recettes non captées peut raisonnablement être récupérée ?

18.4. Les coûts cachés et dysfonctionnements systémiques

La mission pourrait identifier les coûts cachés produits par l'organisation administrative.

Questions possibles :

- Quels retards, doublons, ressaisies, contentieux ou erreurs produisent des pertes de valeur ?
- Quels coûts sont supportés par les usagers, les agents, les collectivités ou les autres administrations ?
- Quels dysfonctionnements sont récurrents mais non consolidés dans les documents budgétaires ?
- Quelle part de ces coûts est corrigible ?

18.5. Les dépenses fiscales et effets d'aubaine

La mission pourrait traiter les dépenses fiscales comme des dépenses publiques indirectes.

Questions possibles :

- La perte de recettes consentie est-elle justifiée par une valeur publique nette mesurable ?
- Quels dispositifs présentent un risque élevé d'effet d'aubaine ?
- Quels bénéficiaires captent la valeur produite ?
- Quels dispositifs devraient être maintenus, réorientés, mieux ciblés ou supprimés ?

18.6. Les coûts différés et pertes socio-économiques

La mission pourrait intégrer les coûts futurs, notamment en santé, environnement, qualité de vie et conditions de travail.

Questions possibles :

- Quelles économies immédiates créent des coûts sociaux ou sanitaires futurs ?
- Quels coûts humains restent invisibles dans les documents budgétaires ?
- Comment intégrer la santé au travail et les risques psychosociaux dans l'évaluation de la valeur publique ?
- Comment éviter de réduire la santé des agents à une variable budgétaire ?

18.7. La fraction effectivement transformable

La mission devrait distinguer le réservoir théorique de pertes et la fraction réellement transformable.

Questions possibles :

- Quelle part des pertes identifiées peut devenir économie réelle ?
 - Quelle part peut devenir recette protégée ou recouvrée ?
 - Quelle part exige un investissement préalable ?
 - Quelle part est politiquement, juridiquement ou techniquement incompressible ?
 - Quel horizon temporel faut-il retenir : six mois, douze mois, trois ans, durée de mandat ?
-

19. Méthode possible pour la mission d'information

La mission pourrait procéder en sept étapes.

19.1. Clarification du périmètre

La première étape consisterait à distinguer plusieurs périmètres d'analyse :

- services de l'État strict ;
- État élargi ;
- opérateurs et agences ;
- collectivités territoriales ;
- administrations de sécurité sociale ;

- ensemble des administrations publiques ;
- politiques administrées ;
- dépenses fiscales ;
- recettes fiscales et sociales ;
- dispositifs d'aide ;
- processus de recouvrement ;
- programmes budgétaires.

Cette clarification est essentielle pour éviter les confusions entre coûts cachés, pertes socio-économiques, fuites de recettes et économies budgétaires.

19.2. Cartographie des pertes de valeur publique

La mission pourrait ensuite établir une cartographie des catégories de pertes :

- coûts cachés ;
- fuites de recettes ;
- recettes non captées ;
- dépenses fiscales à faible valeur nette ;
- effets d'aubaine ;
- coûts de non-recours ;
- coûts de complexité ;
- contentieux évitables ;
- risques de non-conformité ;
- coûts sociaux différés ;
- externalités environnementales ;
- pertes de confiance ;
- coûts de désorganisation.

L'objectif serait de construire une typologie commune permettant aux commissions des finances d'éviter les analyses fragmentées.

19.3. Mobilisation des données existantes

La mission pourrait identifier les données déjà disponibles :

- documents budgétaires ;
- projets annuels de performance ;
- rapports annuels de performance ;
- données d'exécution ;
- données de recouvrement ;
- données fiscales ;
- données de dépenses fiscales ;
- rapports de la Cour des comptes ;
- inspections ;

- données de santé au travail ;
- données sociales ;
- données des collectivités ;
- données de la commande publique ;
- données ouvertes du portail data.economie.gouv.fr.

L'enjeu ne serait pas de créer immédiatement une nouvelle base de données, mais de relier des données déjà disponibles.

19.4. Sélection de cas pilotes

La mission pourrait choisir quelques cas pilotes à fort enjeu.

Exemples :

- une dépense fiscale importante ;
- un dispositif social exposé au non-recours ;
- un processus de recouvrement fiscal ou social ;
- une politique de dématérialisation administrative ;
- un programme budgétaire à indicateurs insuffisamment qualitatifs ;
- un processus générateur de contentieux récurrents ;
- une organisation publique pilote ;
- un dispositif d'aide aux entreprises ;
- une politique publique à forts coûts différés.

L'objectif ne serait pas de tout mesurer immédiatement, mais de tester la grille sur des objets concrets.

19.5. Construction d'une grille de valeur publique nette

La mission pourrait construire une grille permettant de distinguer :

- valeur produite ;
- coût apparent ;
- coût caché ;
- recette prévue ;
- recette recouvrée ;
- recette perdue ;
- dépense fiscale ;
- effet d'aubaine ;
- externalité ;
- coût différé ;
- risque juridique ;
- coût de mise en œuvre ;
- fraction transformable ;
- gain net probable.

Cette grille permettrait d'analyser les finances publiques comme un système de transformation de ressources en valeur publique.

19.6. Estimation de la fraction transformable

La mission devrait éviter de présenter les réservoirs de pertes comme des économies immédiatement disponibles.

Elle pourrait donc distinguer :

- le réservoir théorique ;
- la part documentée ;
- la part corrigible ;
- la part transformable à court terme ;
- la part transformable à moyen terme ;
- la part nécessitant un investissement préalable ;
- la part incompressible ;
- la part relevant d'un arbitrage politique.

Cette distinction permettrait de produire une information budgétaire plus crédible.

19.7. Recommandations

La mission pourrait formuler des recommandations sur :

- la présentation des coûts cachés dans les documents budgétaires ;
 - l'évaluation des dépenses fiscales ;
 - la protection des recettes ;
 - l'amélioration du recouvrement ;
 - la mesure des effets d'aubaine ;
 - l'identification des fausses économies ;
 - l'intégration des coûts différés ;
 - la prise en compte des risques psychosociaux ;
 - l'articulation entre PAP, RAP et valeur publique nette ;
 - la création d'une grille d'évaluation parlementaire des pertes de valeur publique ;
 - l'expérimentation d'un cadre de Produit Légal Net appliqué aux finances publiques.
-

20. Questions d'audition possibles

La mission pourrait poser quelques questions simples aux personnes auditionnées.

20.1. Questions générales

Quelles pertes de valeur publique sont aujourd'hui les moins visibles dans les documents budgétaires ?

Quels coûts cachés sont déjà connus des administrations mais insuffisamment consolidés ?

Quels indicateurs budgétaires mesurent réellement la valeur produite, et lesquels mesurent surtout l'activité administrative ?

Quels types de dépenses publiques produisent le plus de coûts différés ?

Quels types de recettes publiques sont les plus fragiles ou les plus coûteuses à administrer ?

20.2. Questions sur la dépense

Comment distinguer une dépense utile d'une dépense à faible valeur publique nette ?

Quelles dépenses sont sous-évaluées parce qu'elles évitent des coûts futurs ?

Quelles économies apparentes créent des coûts futurs supérieurs ?

Comment identifier les dépenses qui produisent des effets d'aubaine ?

Comment mieux relier les crédits votés, les résultats observés et les effets réels sur les citoyens ?

20.3. Questions sur les recettes

Quelles recettes sont juridiquement dues mais insuffisamment recouvrées ?

Quels sont les principaux obstacles au recouvrement : complexité, données, contentieux, contrôle, coopération internationale, acceptabilité ?

Quelle part du redressement budgétaire pourrait provenir d'une meilleure protection des recettes existantes ?

Comment distinguer une recette utile d'une recette à rendement apparent mais à faible valeur nette ?

Quels indicateurs permettraient de mesurer la qualité du recouvrement ?

20.4. Questions sur les dépenses fiscales

Quelles dépenses fiscales présentent le plus fort risque d'effet d'aubaine ?

Quels dispositifs sont reconduits sans évaluation suffisante de leur valeur publique nette ?

Comment mesurer l'additionnalité d'une dépense fiscale ?

Quels critères devraient justifier le maintien, la transformation ou la suppression d'une dépense fiscale ?

20.5. Questions sur les coûts cachés

Quels coûts cachés sont les plus fréquents : retards, doublons, contentieux, erreurs, non-recours, complexité, coordination ?

Comment les chiffrer sans les transformer artificiellement en économies disponibles ?

Quelle part des coûts cachés est corrigible à court terme ?

Quels investissements sont nécessaires pour réduire ces coûts ?

20.6. Questions sur les coûts socio-économiques

Comment intégrer les risques psychosociaux, la santé au travail et la qualité de vie dans l'évaluation des politiques publiques ?

Comment éviter de réduire la santé des agents à un argument financier ?

Quels coûts humains sont aujourd'hui invisibles dans les documents budgétaires ?

Quels indicateurs pourraient mieux relier organisation du travail, qualité du service public et valeur publique ?

20.7. Questions sur la méthode

Comment articuler PAP, RAP, dépenses fiscales, données de recouvrement et valeur publique nette ?

Quels cas pilotes seraient les plus pertinents pour une première expérimentation ?

Quel niveau de preuve serait nécessaire avant de parler d'économie, de recette protégée ou de gain net ?

Comment distinguer réservoir théorique, fraction transformable et gain effectivement capturable ?

Quels garde-fous sont nécessaires pour éviter une lecture austéritaire de la méthode ?

21. Lien avec le prérapport « Effectivité constitutionnelle de l'action publique »

Le présent prérapport interroge les finances publiques à partir d'une question centrale :

Les ressources publiques sont-elles transformées en valeur publique nette ?

Le prérapport joint « Effectivité constitutionnelle de l'action publique » interroge l'action publique à partir d'une autre question :

Les principes constitutionnels sont-ils rendus effectifs dans l'action publique ?

Ces deux questions sont liées.

Une mauvaise performance financière peut produire des effets constitutionnels : rupture d'égalité d'accès aux droits, affaiblissement des services publics, perte de continuité, non-recours, dégradation de la confiance institutionnelle.

Inversement, une mauvaise effectivité constitutionnelle peut produire des coûts financiers : contentieux, complexité, retards, instabilité normative, défiance, moindre acceptabilité des réformes, surcoûts d'exécution et coûts de correction.

Les deux prérapports peuvent donc être compris comme deux faces d'un même problème.

Le présent prérapport traite de la perte de valeur publique du point de vue des ressources : dépenses, recettes, coûts cachés, fuites, effets d'aubaine et gisements non captés.

Le prérapport sur l'effectivité constitutionnelle traite de la perte de valeur publique du point de vue des principes : effectivité des droits, qualité de la loi, séparation des pouvoirs, accès au droit, continuité de l'État et confiance institutionnelle.

Leur articulation permet de poser une question plus complète :

L'action publique transforme-t-elle réellement les ressources collectives et les principes constitutionnels en valeur publique nette ?

22. Articulation avec le Produit Légal Net

Le Produit Légal Net peut servir de cadre transversal entre le présent prérapport et le prérapport sur l'effectivité constitutionnelle.

Il permet de relier trois dimensions :

- la valeur économique et financière ;
- la valeur juridique et constitutionnelle ;
- la valeur sociale, environnementale et institutionnelle.

Dans le champ des finances publiques, le Produit Légal Net permettrait d'évaluer une dépense, une recette, une dépense fiscale, un dispositif ou un programme selon une logique simple :

valeur brute produite – impacts négatifs + contributions positives à l'État de droit et à la valeur publique

Dans une version opérationnelle, il permettrait aussi de distinguer :

- le potentiel de valeur ;
- la fraction réellement capturable ;
- le coût de mise en œuvre ;
- le gain net à horizon donné.

Le Produit Légal Net ne doit pas être compris comme un score unique, ni comme un outil automatique de décision.

Il constitue un cadre de lecture permettant de distinguer :

- la valeur potentielle ;
- la valeur réellement capturable ;
- les impacts négatifs ;
- les contributions positives à l'État de droit ;
- les coûts cachés ;
- les coûts de mise en œuvre ;
- les risques d'ineffectivité ;
- le gain net probable ;
- les conditions d'amélioration continue.

Il permet ainsi de relier les finances publiques, l'effectivité constitutionnelle, la qualité démocratique et la confiance institutionnelle dans une même logique de valeur publique nette.

Appliqué aux finances publiques, le Produit Légal Net pourrait aider à distinguer :

- une dépense utile ;

- une dépense à faible valeur nette ;
- une recette fragile ;
- une recette bien protégée ;
- une dépense fiscale justifiée ;
- une dépense fiscale à faible effet réel ;
- un coût caché ;
- un effet d'aubaine ;
- un coût différé ;
- un gain réellement transformable.

Le PLN permettrait donc de formuler une question de pilotage :

Quelle valeur publique nette une dépense, une recette ou un dispositif produit-il réellement, une fois pris en compte les coûts cachés, les fuites de recettes, les externalités, les risques, les effets d'aubaine, les coûts de mise en œuvre et la fraction transformable ?

Ce cadre pourrait constituer l'un des débouchés méthodologiques de la mission d'information.

22 bis. Démonstrateur méthodologique du Produit Légal Net capturable

Un démonstrateur visuel du Produit Légal Net capturable est disponible en appui du présent prérapport :

https://ccop.world/data/files/mvp_produit_legal_net.html

Il ne constitue ni un outil officiel, ni un chiffrage réel, ni une preuve d'économies budgétaires.

Il sert uniquement à illustrer la logique méthodologique proposée : distinguer la valeur potentielle d'une action publique de la valeur réellement capturable dans un horizon donné, en tenant compte des impacts négatifs, des contributions positives à l'État de droit, du taux de capture probable et du coût de mise en œuvre.

Dans le contexte des finances publiques, ce démonstrateur permet de visualiser trois niveaux d'analyse :

1. le Produit Légal Net potentiel, c'est-à-dire la valeur nette théorique ou structurelle d'une action ;
2. le Produit Légal Net capturable, c'est-à-dire la part de cette valeur pouvant être effectivement transformée en résultat mesurable dans un horizon donné ;
3. le gain net, c'est-à-dire le gain brut estimé corrigé par le taux de capture probable et diminué du coût de mise en œuvre.

Son intérêt est de rendre visible une question souvent absente du débat budgétaire :

une économie est-elle réellement captable, dans quel délai, à quel coût, avec quels risques et avec quelle contribution effective à la valeur publique ?

Ce démonstrateur peut être utilisé comme support de discussion pour sélectionner des terrains d'expérimentation, comparer plusieurs mesures, identifier les fausses économies et structurer une première grille d'aide à la décision budgétaire.

Les données présentées sont fictives et n'ont qu'une fonction de cadrage méthodologique.

23. Principaux risques de mauvaise interprétation

Le présent prérapport appelle plusieurs précautions.

23.1. Confondre coût caché et économie

Un coût caché n'est pas une économie disponible.

Il peut être incompressible, difficile à réduire, politiquement assumé, juridiquement contraint ou lié à des arbitrages de service public.

23.2. Confondre perte socio-économique et dépense budgétaire

Un coût socio-économique de 500 000 euros par burn-out sévère ne signifie pas que le budget public dépense directement 500 000 euros.

Il signifie que la société perd une valeur équivalente en santé, qualité de vie, capacité de travail, expérience, continuité de service et effets sociaux.

23.3. Confondre dépense publique et perte

Une dépense publique n'est pas une perte par nature.

Elle peut être un investissement, une prévention, une protection ou une condition de cohésion sociale.

23.4. Confondre réduction budgétaire et création de valeur

Une coupe budgétaire peut améliorer le solde à court terme tout en créant des coûts futurs supérieurs.

23.5. Confondre recette et valeur

Une recette publique n'est pas automatiquement une valeur publique nette.

Elle peut être utile, juste et nécessaire.

Mais elle peut aussi être coûteuse à administrer, instable, contestée, génératrice de contentieux ou d'effets indésirables.

23.6. Confondre recette non captée et recette immédiatement récupérable

Une recette non captée n'est pas nécessairement immédiatement récupérable.

Elle peut nécessiter des outils juridiques, des données, de l'interopérabilité, du contrôle, de la coopération internationale ou des investissements administratifs.

23.7. Confondre dépense fiscale et perte illégitime

Une dépense fiscale n'est pas nécessairement injustifiée.

Elle peut être utile si elle produit une valeur publique nette supérieure à son coût.

Mais elle doit être évaluée comme une dépense indirecte.

23.8. Réduire la santé au travail à un argument financier

La santé des agents publics ne doit pas être instrumentalisée comme une simple variable d'économie.

Elle est une condition de dignité, de continuité du service public et de qualité de l'action publique.

23.9. Confondre valeur publique nette et pilotage technocratique

Une grille de valeur publique nette ne doit pas remplacer le débat parlementaire.

Elle doit rendre les arbitrages plus lisibles.

Elle ne dit pas automatiquement quelle politique choisir.

Elle permet de mieux comprendre les conséquences économiques, juridiques, sociales, environnementales et institutionnelles des choix publics.

23.10. Confondre pilotage et austérité

Le présent prérapport ne propose pas une logique d'austérité.

Il propose de mieux distinguer les dépenses utiles, les recettes légitimes, les pertes évitables, les coûts cachés, les fausses économies et les recettes non captées.

L'objectif n'est pas de réduire mécaniquement la dépense publique.

L'objectif est de mieux transformer les ressources collectives en valeur publique nette.

24. Hypothèse de recommandation finale

La mission d'information pourrait aboutir à une recommandation générale :

Créer un cadre public d'évaluation de la valeur publique nette des dépenses, recettes, dépenses fiscales et pertes de valeur publique, et expérimenter le Produit Légal Net sur quelques cas pilotes afin d'identifier la fraction réellement capturable de valeur publique.

Ce cadre ne serait pas un instrument automatique de réduction budgétaire.

Il ne serait pas une méthode de hausse générale des prélèvements.

Il ne serait pas un outil de sanction des administrations.

Il serait un instrument d'information, d'évaluation, de priorisation, de correction et d'amélioration continue.

Il pourrait servir à quatre niveaux.

24.1. Pour le Parlement

Aider les commissions des finances à évaluer les politiques publiques non seulement en fonction de leur coût, de leur rendement ou de leur conformité budgétaire, mais aussi en fonction de la valeur publique nette produite.

Cela permettrait notamment de mieux distinguer :

- dépenses utiles ;
- dépenses inefficaces ;
- dépenses fiscales justifiées ;
- dépenses fiscales à faible effet réel ;
- recettes protégées ;
- recettes non captées ;
- coûts cachés ;
- effets d'aubaine ;
- économies réelles ;
- fausses économies ;
- coûts différés.

24.2. Pour l'exécutif

Aider le Gouvernement et les administrations à mieux piloter les ressources publiques, en reliant davantage :

- documents budgétaires ;
- projets annuels de performance ;
- rapports annuels de performance ;
- données de recouvrement ;
- données fiscales ;
- données de santé au travail ;
- données de service public ;
- données de dépenses fiscales ;
- évaluations socio-économiques ;
- indicateurs de valeur publique nette.

24.3. Pour les citoyens

Rendre plus lisible l'usage réel des ressources publiques.

Les citoyens ne devraient pas seulement savoir combien l'État dépense ou prélève.

Ils devraient pouvoir comprendre :

- ce que la dépense produit réellement ;
- quelles recettes sont protégées ;
- quelles recettes sont perdues ;
- quels dispositifs sont efficaces ;
- quels dispositifs produisent des effets d'aubaine ;
- quelles politiques évitent des coûts futurs ;

- quelles économies apparentes peuvent dégrader la valeur publique.

Cette démarche peut contribuer à traiter certains facteurs de l'abstention.

Elle ne prétend pas expliquer ni résoudre à elle seule le désengagement électoral.

Mais l'illisibilité des engagements, la difficulté à comparer les propositions, le sentiment que les promesses ne sont pas suivies et l'écart entre parole publique et effets réels peuvent nourrir la défiance démocratique.

En renforçant la lisibilité, la comparabilité, la traçabilité et l'évaluation des engagements publics, la démarche peut contribuer à restaurer une partie des conditions de confiance nécessaires à la participation démocratique.

24.4. Pour le débat budgétaire

Permettre un débat budgétaire moins binaire.

La question ne serait plus seulement :

Faut-il réduire la dépense ou augmenter les recettes ?

Elle deviendrait :

Comment mieux transformer les ressources publiques en valeur publique nette ?

Ce changement permettrait de mieux articuler maîtrise budgétaire, qualité du service public, protection des droits, sécurisation des recettes, soutenabilité et confiance démocratique.

24.5. Recommandation opérationnelle possible

À court terme, la mission pourrait recommander une expérimentation sur quelques cas pilotes :

- une dépense fiscale ;
- une politique publique à fort non-recours ;
- un processus de recouvrement ;
- un dispositif d'aide exposé aux effets d'aubaine ;
- une politique de dématérialisation ;
- un programme budgétaire à indicateurs incomplets ;
- une organisation publique pilote.

Pour chaque cas, la grille devrait distinguer :

- coût apparent ;
- recette attendue ;
- recette recouvrée ;

- perte ou fuite identifiée ;
- coût caché ;
- effet d'aubaine ;
- externalité ;
- coût différé ;
- valeur publique produite ;
- fraction transformable ;
- conditions de captation ;
- gain net probable.

L'objectif serait de démontrer que la méthode peut produire une information nouvelle, utile et démocratiquement exploitable, sans se substituer aux arbitrages politiques.

Cette expérimentation pourrait s'appuyer, à titre strictement méthodologique, sur le démonstrateur visuel du Produit Légal Net capturable présenté en section 22 bis.

24.6. Contribution immédiate au débat budgétaire

À court terme, le présent prérapport peut donner lieu à une note flash destinée aux acteurs du débat budgétaire.

Cette note flash ne remplace pas la mission d'information.

Elle constitue une contribution immédiate permettant d'intégrer, dans l'analyse des mesures envisagées, cinq questions essentielles :

1. la mesure produit-elle une économie réelle ou seulement une économie apparente ?
2. crée-t-elle des coûts cachés, des coûts différés ou des reports de charge ?
3. fragilise-t-elle des recettes existantes ou permet-elle au contraire de mieux les protéger ?
4. réduit-elle des effets d'aubaine ou risque-t-elle de maintenir des dispositifs à faible valeur nette ?
5. quelle fraction du gain annoncé est réellement captable, dans quel délai et à quel coût ?

Cette note flash pourrait être transmise seule, ou accompagnée du présent prérapport et de la note transversale sur le Produit Légal Net.

Elle permettrait de relier l'urgence budgétaire immédiate à une méthode plus structurelle d'amélioration continue de la valeur publique.

25. Conclusion

Le redressement des finances publiques ne peut pas reposer uniquement sur une lecture quantitative de la dépense.

Il ne peut pas non plus reposer uniquement sur une augmentation indistincte des recettes.

Il suppose de mieux comprendre la qualité de la dépense, la qualité de la recette, les pertes de valeur, les coûts cachés, les fuites de recettes, les recettes non captées, les effets d'aubaine, les coûts différés et les externalités humaines, sociales et environnementales.

Les ordres de grandeur présentés dans ce prérapport sont volontairement exploratoires.

Ils ne constituent pas des économies disponibles.

Ils ne constituent pas davantage des recettes immédiatement récupérables.

Ils montrent cependant que le réservoir de valeur publique détruite, perdue, transférée ou non captée est probablement considérable.

À titre de cadrage :

Niveau d'analyse	Services de l'État strict	État élargi	Ensemble administrations publiques
Coûts cachés	20 à 60 Md€ / an	40 à 100 Md€ / an	85 à 170 Md€ / an
Réservoir total pertes / fuites / gisements	60 à 170 Md€ / an	120 à 300 Md€ / an	250 à 500 Md€ / an
Réservoir socio-économique élargi	80 à 220 Md€ / an	150 à 380 Md€ / an	300 à 650 Md€ / an

Ces chiffres doivent être lus avec prudence.

Ils ont surtout une fonction : déplacer la question budgétaire.

La question n'est pas seulement :

Combien l'État dépense-t-il ?

Elle n'est pas seulement non plus :

Combien l'État prélève-t-il ?

Elle devient :

Quelle part de la dépense publique produit effectivement de la valeur ?

Quelle part détruit de la valeur ?

Quelle part évite des coûts futurs ?

Quelle part masque des pertes invisibles ?

Quelles recettes sont perdues, fragilisées ou non captées ?

Quelles recettes produisent réellement une valeur publique nette ?

C'est cette question qui paraît aujourd'hui décisive pour les commissions des finances.

Il ne s'agit pas d'opposer dépense et recette.

Il s'agit d'évaluer la transformation complète des ressources publiques :

prélèvement → protection des recettes → affectation → dépense → mise en œuvre → résultat → correction.

Une finance publique soutenable ne peut pas seulement être une finance publique qui dépense moins.

Elle doit être une finance publique qui prélève mieux, protège mieux ses recettes, dépense mieux, corrige plus vite, évite les coûts futurs et transforme davantage de ressources collectives en valeur publique nette.

Ce prérapport ne prétend donc pas fournir une solution immédiate au redressement budgétaire.

Il propose une méthode de déplacement du regard.

Ce déplacement du regard peut être mobilisé selon deux temporalités.

La première est immédiate : dans le contexte du débat budgétaire, une note flash peut aider à identifier rapidement les risques de fausses économies, de coûts cachés, de recettes non captées, d'effets d'aubaine et de pertes de valeur publique.

La seconde est structurelle : une mission d'information parlementaire pourrait documenter ces enjeux, sélectionner des cas pilotes, expérimenter le Produit Légal Net et proposer une méthode répliquable d'évaluation de la valeur publique nette.

La question décisive devient :

Comment construire une capacité parlementaire à repérer, qualifier, mesurer et corriger les pertes de valeur publique ?

Cette capacité pourrait être construite progressivement, à partir de cas pilotes, en s'appuyant sur les données existantes, les travaux de la Cour des comptes, les documents budgétaires, les données ouvertes et les méthodes d'évaluation socio-économique.

Elle pourrait aussi être articulée avec une réflexion plus large sur l'effectivité constitutionnelle de l'action publique et sur le Produit Légal Net.

Cette lisibilité peut également contribuer à traiter certains facteurs de défiance et de désengagement démocratique, dont l'abstention.

Le présent prérapport constitue ainsi le volet financier d'un pack parlementaire plus large.

Ce pack articule une note flash relative à l'urgence budgétaire, deux missions d'information, des expérimentations du Produit Légal Net et deux propositions de loi relatives à la transparence des engagements programmatiques.

Ces propositions de loi ne constituent pas l'aboutissement de la démarche.

Elles en constituent un premier levier démocratique : commencer par rendre plus lisibles les engagements soumis aux électeurs, avant d'étendre progressivement la méthode à l'évaluation des politiques publiques, des dépenses, des recettes, des dispositifs administratifs et des conditions d'effectivité de l'action publique.

La soutenabilité des finances publiques, l'effectivité de l'État de droit, la lutte contre l'abstention et la qualité du débat démocratique ne peuvent plus être traitées séparément.

Elles doivent être articulées dans une même démarche de création de valeur publique, vérifiable et continuellement améliorable.

La perspective d'ensemble est donc la suivante :

mieux piloter les finances publiques, non par austérité automatique, mais par récupération de valeur publique perdue, protection des recettes, réduction des coûts cachés, amélioration de la qualité de la dépense, expérimentation du Produit Légal Net et clarification démocratique des arbitrages.

Annexe 1 – Grille synthétique finances publiques et valeur publique nette

Dimension	Question d'évaluation	Exemples d'indicateurs
Dépense utile	La dépense produit-elle une valeur publique réelle ?	résultats observés, accès au service, prévention, qualité, impact territorial
Dépense inefficace	La dépense produit-elle peu d'effet réel ?	faible résultat, reconduction sans évaluation, faible usage
Recette protégée	La recette est-elle correctement recouvrée ?	taux de recouvrement, délais, contentieux, pertes évitées
Recette non captée	Quelle ressource échappe au système ?	fraude, évitement, indus, assiettes mal suivies, dispositifs mal contrôlés
Coûts cachés	Quels dysfonctionnements invisibles sont produits ?	retards, doublons, erreurs, ressaisies, contentieux, complexité
Dépenses fiscales	La perte de recette est-elle justifiée ?	coût fiscal, bénéficiaires, additionnalité, effets observés
Effets d'aubaine	Le dispositif finance-t-il un effet réellement additionnel ?	comportements additionnels, ciblage, bénéficiaires, reconduction
Coûts différés	Quels coûts futurs sont créés ou évités ?	santé, environnement, contentieux, maintenance, dette implicite
Valeur socio-économique	Quels effets humains, sociaux ou environnementaux sont invisibles ?	santé, qualité de vie, RPS, biodiversité, émissions, cohésion
Fraction transformable	Quelle part est réellement récupérable ou corrigeable ?	coût de mise en œuvre, délai, taux de capture, faisabilité
Valeur publique nette	Le solde global est-il positif ?	gains, coûts évités, recettes protégées, droits effectifs, confiance

Annexe 2 – Formule courte

Les coûts cachés ne sont pas des économies. Ils sont la mesure économique de dysfonctionnements : retards, doublons, complexité, défauts d'interopérabilité, contentieux évitables, surcharge administrative, absentéisme évitable, usure professionnelle ou absence de correction rapide.

Ils ne représentent qu'une fraction des pertes de valeur publique.

Le réservoir total inclut aussi les fuites de recettes, les fraudes, les indus, les effets d'aubaine, les dépenses fiscales mal ciblées, les recettes non captées, les coûts futurs évitables, les externalités négatives, la santé dégradée, les risques psychosociaux et la valeur publique non captée.

À titre exploratoire, les coûts cachés des services de l'État peuvent être évalués entre 20 et 60 milliards d'euros par an. Le réservoir total de pertes, fuites et gisements non captés pourrait se situer entre 60 et 170 milliards d'euros sur le périmètre strict de l'État, entre 120 et 300 milliards d'euros sur le périmètre État élargi, et entre 250 et 500 milliards d'euros à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques.

Si l'on intègre les pertes socio-économiques liées à la santé, aux risques psychosociaux et aux externalités humaines, le réservoir élargi pourrait atteindre 300 à 650 milliards d'euros à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques.

Ces montants ne sont pas des économies disponibles.

Ils ne sont pas non plus des recettes immédiatement récupérables.

Ils justifient d'abord un changement de regard : les finances publiques doivent être évaluées non seulement par le déficit, la dette, la dépense et les prélèvements obligatoires, mais aussi par leur capacité réelle à produire, protéger et capter de la valeur publique nette.

La formule courte pourrait être :

Il ne s'agit pas seulement de moins dépenser ou de plus prélever.

Il s'agit de mieux transformer les ressources publiques en valeur publique nette, en réduisant les dépenses inefficaces, les recettes perdues, les coûts cachés, les effets d'aubaine, les externalités et les coûts différés.

Dans le contexte budgétaire actuel, cette approche peut être mobilisée immédiatement sous la forme d'une note flash, puis approfondie par une mission d'information parlementaire et des expérimentations du Produit Légal Net.

L'enjeu est de distinguer les économies réelles des fausses économies, les recettes protégées des recettes fragiles, la valeur potentielle de la valeur réellement capturable, et la réduction budgétaire apparente de la création effective de valeur publique.

Références et sources indicatives

1. Finances publiques, déficit, dette, recettes et dépense publique

INSEE – Le compte des administrations publiques en 2025

Source utilisée pour le déficit public, les recettes, les dépenses et les principaux agrégats des administrations publiques.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/8997691>

INSEE – En 2025, le déficit public s'élève à 5,1 % du PIB, la dette publique à 115,6 % du PIB

Source utilisée pour le cadrage général : déficit public, dette publique, dépenses publiques et prélèvements obligatoires.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/8956575>

Cour des comptes – La situation des finances publiques début 2026

Source officielle utilisée pour le cadrage 2026 : déficit public, dette publique, dynamique des recettes et des dépenses, niveau de dette, incertitudes sur la trajectoire de redressement, hausse de la charge d'intérêts et nécessité d'un effort graduel, cohérent et poursuivi dans la durée.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-situation-des-finances-publiques-debut-2026>

Cour des comptes – Synthèse, La situation des finances publiques début 2026

Source synthétique officielle utile pour citer les principaux messages : déficit public attendu, dette au plus haut, réduction du déficit encore insuffisante, poids croissant des intérêts et nécessité de prévenir une charge de la dette potentiellement insoutenable.

https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2026-02/20260219-synthese-situation-des-finances-publiques-debut-2026_0.pdf

Cour des comptes – Communiqué de presse, La situation des finances publiques début 2026

Source officielle utile pour une citation courte du message institutionnel de la Cour : les finances publiques n'ont pas dérivé en 2025, mais cette première marche ne stabilise pas la dette ; un effort graduel, cohérent et poursuivi dans la durée reste indispensable.

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2026-02/20260219-communique-situation-des-finances-publiques-debut-2026.pdf>

Cour des comptes – Le budget de l'État en 2025 : résultats et gestion

Source utilisée pour l'exécution du budget de l'État, les dépenses nettes du budget général, les recettes fiscales nettes et l'analyse de gestion budgétaire.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-budget-de-letat-en-2025-resultats-et-gestion>

Cour des comptes – La situation et les perspectives des finances publiques

Source utilisée pour le diagnostic de soutenabilité, la trajectoire des finances publiques et les risques associés au niveau de déficit et de dette.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-situation-et-les-perspectives-des-finances-publiques-16>

Cour des comptes – Publications relatives aux finances publiques

Source générale à mobiliser pour suivre les publications les plus récentes de la Cour des comptes sur les finances publiques, l'exécution budgétaire, la dette, les recettes, les dépenses, les collectivités et la sécurité sociale.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications>

Localtis / Banque des Territoires – Finances publiques : “tous les signaux sont au rouge” en 2026, alerte la Cour des comptes, 25 juin 2026

Source complémentaire en français sur les conclusions présentées par la Cour des comptes : avertissement sur le fardeau de la dette, fragilité des prévisions de déficit, report des économies de dépenses, hausse de la charge d'intérêts et nécessité de mesures fortes.

<https://www.banquedesterritoires.fr/finances-publiques-tous-les-signaux-sont-au-rouge-en-2026-alerte-la-cour-des-comptes>

Fipeco – Définition, niveau et répartition des dépenses publiques

Source complémentaire, non institutionnelle, utile pour les ordres de grandeur consolidés de dépense publique et les comparaisons.

<https://www.fipeco.fr/fiche/La-d%C3%A9finition%2C-le-niveau-et-la-r%C3%A9partition-des-d%C3%A9penses-publiques>

2. Effectifs de la fonction publique

DGAFP – Évolution des effectifs de la fonction publique en 2024

Source utilisée pour l'ordre de grandeur de 5,85 millions d'agents publics fin 2024.

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/toutes-les-publications/evolution-des-effectifs-de-la-fonction-publique-en-2024>

DGAFP – Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2025

Source utilisée pour les données structurelles sur les effectifs, les versants de la fonction publique, l'emploi public et les conditions d'emploi.

https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport-annuel/ra_2025.pdf

3. Coûts cachés organisationnels

ISEOR – Coûts cachés moyens

Source utilisée pour les ordres de grandeur de coûts cachés par personne et par an.

https://recherche.iseor.com/resultats_recherches.asp

Laurent Cappelletti – “La méthode des coûts cachés : bilan d'étape en mode socio-économique”

Source académique utilisée pour la fourchette indicative de 20 000 à 70 000 euros de coûts cachés par personne et par an.

<https://hal.science/hal-01907797v1/document>

Henri Savall – “Les coûts cachés : 101 cas”

Source utilisée pour les travaux historiques sur les coûts cachés et leurs ordres de grandeur.

<https://intercostos.org/documentos/congreso-15/SAVALL.pdf>

Sciences Po LIEPP – Entretien avec Laurent Cappelletti sur les coûts cachés et le management de proximité

Source complémentaire pour la vulgarisation des travaux ISEOR et la fourchette de 20 000 à 70 000 euros par personne et par an.

<https://www.sciencespo.fr/liepp/fr/actualites/laurent-cappelletti-le-management-de-proximite-du-potentiel-humain-facteur-actif-de-satisfac/>

4. Comptes augmentés, valeur économique élargie et limites du PIB

Sénat – Rapport d'information n° 10, “Évolution des valeurs dans le champ économique à l'horizon 2050”

Source centrale pour la légitimation institutionnelle d'une lecture élargie de la valeur : au-delà du PIB, comptes augmentés, santé du vivant, capital humain, capital naturel et coûts invisibilisés.

<https://www.senat.fr/rap/r25-010/r25-010.html>

Sénat – Version intégrale du rapport d'information n° 10

Version longue utile pour les citations détaillées et les développements sur les comptes nationaux augmentés, CARE, la valeur du vivant et les générations futures.

https://www.senat.fr/rap/r25-010/r25-010_mono.html

INSEE Analyses n° 98 – “Peut-on prendre en compte le climat dans les comptes nationaux ? L'épargne nette ajustée des effets liés au climat est négative en France”

Source utilisée pour les comptes nationaux augmentés, l'ajustement climatique du produit intérieur net et l'intégration des effets futurs sur la santé et la mortalité.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/8276271/IA98.pdf>

Blog INSEE – “Qu'apprend-on des comptes augmentés ?”

Source complémentaire de vulgarisation sur les comptes augmentés et l'intégration du climat dans les comptes nationaux.

<https://blog.insee.fr/qu-apprend-on-des-comptes-augmentes/>

5. Nature, biodiversité, services écosystémiques et dépendance économique

Banque de France — Biodiversité et changement climatique

Source utilisée pour rappeler qu'environ 44 000 milliards de dollars de génération de valeur économique, soit plus de la moitié du PIB mondial, dépendent modérément ou fortement de la nature et des services écosystémiques. Source utile pour formuler l'idée que l'économie dépend fortement de la nature et des services écosystémiques, sans réduire la nature à une production comptable.

<https://www.banque-france.fr/fr/biodiversite-et-changement-climatique>

François Villeroy de Galhau — “Biodiversity, macroeconomics and finance: what we do know, what we don't know yet, and what we have to do”, Banque de France / BIS, 29 septembre 2022

Source utilisée pour rappeler que plus de la moitié du PIB mondial, soit environ 44 000 milliards de dollars de génération de valeur économique, dépend modérément ou fortement des services écosystémiques. Source utile pour justifier l'idée que la biodiversité constitue une infrastructure économique invisible et un enjeu de stabilité financière.

<https://www.bis.org/review/r220930a.pdf>

ACPR / Banque de France — Les assureurs français face aux risques liés à la perte de biodiversité, juin 2024

Source utilisée pour l'analyse des risques économiques, sociaux et financiers liés à la perte de biodiversité, ainsi que pour l'estimation selon laquelle plus de 50 % du PIB mondial annuel dépend modérément ou fortement des services écosystémiques.

https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/20240620_analyses_syntheses_biodiv_fr.pdf

World Economic Forum — Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy, 2020

Source primaire internationale de référence pour l'estimation selon laquelle 44 000 milliards de dollars de génération de valeur économique, soit plus de la moitié du PIB mondial, dépendent modérément ou fortement de la nature et de ses services.

<https://www.weforum.org/publications/nature-risk-rising-why-the-crisis-engulfing-nature-matters-for-business-and-the-economy/>

World Economic Forum — “Half of World's GDP Moderately or Highly Dependent on Nature”, 2020

Source de synthèse utile pour citer rapidement l'estimation de 44 000 milliards de dollars et les secteurs les plus dépendants de la nature, notamment la construction, l'agriculture et l'alimentation.

<https://www.weforum.org/press/2020/01/half-of-world-s-gdp-moderately-or-highly-dependent-on-nature-says-new-report/>

World Bank — Securing Our Future Through Biodiversity, 2022

Source complémentaire de la Banque mondiale rappelant que plus de 50 % du PIB mondial,

soit environ 44 000 milliards de dollars de valeur économique, dépend des ressources naturelles, et que la perte de capital naturel est insuffisamment reconnue dans les comptes économiques classiques.

<https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2022/12/07/securing-our-future-through-biodiversity>

World Bank – To Grow Strong, Grow Green, 2024

Source complémentaire utile pour relier biodiversité, croissance, soutenabilité macroéconomique et dépendance de l'économie mondiale à la nature.

<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2024/05/22/to-grow-strong-grow-green>

France Stratégie – Mettre en valeur(s) la biodiversité : état des lieux et perspectives, 2024

Source française utile pour approfondir la valorisation des services écosystémiques, du capital naturel, de la biodiversité et des limites des indicateurs économiques classiques.

<https://www.strategie-plan.gouv.fr/publications/mettre-valeurs-biodiversite-etat-lieux-perspectives>

6. Valeur statistique de la vie et évaluation socio-économique

France Stratégie – Éléments pour une révision de la valeur de la vie humaine

Source utilisée pour la valeur statistique de la vie, la valeur de l'année de vie et les méthodes d'évaluation socio-économique.

<https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/Dossier%20a%20tg/elements-pour-une-revision-de-la-valeur-de-la-vie-humaine1.pdf>

France Stratégie – Les nouveaux défis du calcul socioéconomique

Source utilisée pour le cadre général du calcul socio-économique, les valeurs tutélaires et les méthodes d'évaluation publique.

https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/2016%20SP/2016-12-12%20-%20Les%20nouveaux%20d%C3%A9fis%20du%20calcul%20socio%C3%A9conomique/16-12-12_-_les_defis_du_calcul_socioeconomique-ok%20%281%29.pdf

France Stratégie – L'évaluation socioéconomique des effets de santé des projets d'investissement public

Source utilisée pour la valorisation socio-économique des effets de santé, la valeur statistique de la vie et les années de vie en bonne santé.

https://hal.science/hal-03664885/file/fs-2022-synthese-rapport_sante-mars.pdf

Nicolas Treich – “La valeur de la vie humaine en économie”

Source académique complémentaire pour la compréhension de la valeur statistique de la vie et de son usage en économie publique.

<https://hal.science/hal-02641593/>

7. Santé au travail, risques psychosociaux et burn-out

DARES – Chiffres clés sur les conditions de travail et la santé au travail

Source utilisée pour le cadre général des risques psychosociaux, de la santé au travail et des conditions de travail.

https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/bd5db852ae719a89f36f7a92a17fa7e8/Synth%C3%A8se%20Stat%27%20n%C2%B037%20-%20Chiffres%20cl%C3%A9s%20CT_sant%C3%A9.pdf

DARES – Travail et bien-être psychologique

Source utilisée pour le lien entre travail, bien-être psychologique, organisation du travail et risques psychosociaux.

https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/pdf/travail_et_bien-etre_tc_vd_2.pdf

ANSES / INSERM – La sous-reconnaissance des maladies professionnelles en France

Source utile pour les enjeux de reconnaissance, de sous-déclaration et de prise en compte des pathologies liées au travail, notamment dans la fonction publique.

https://www.anses.fr/fr/system/files/Rapport-IRIS_INSERM2021.pdf

ANSES – Tableaux de maladies professionnelles nécessitant une expertise approfondie

Source complémentaire sur les troubles physiques et psychiques en lien avec l'organisation du travail, les risques psychosociaux et leur reconnaissance.

<https://www.anses.fr/fr/system/files/AIR2023SA0061.pdf>

8. Cadre budgétaire, recettes, fiscalité et documents parlementaires

Ministère de l'Économie et des Finances – Documentation budgétaire

Source générale pour les documents budgétaires, les projets annuels de performances, les rapports annuels de performances et les annexes budgétaires.

<https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires>

Légifrance – Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, dite LOLF

Source juridique de référence sur le cadre organique des lois de finances, la performance budgétaire, les missions, programmes et documents annexés aux lois de finances.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028/>

Ministère de l'Économie et des Finances – Voies et moyens, recettes de l'État et dépenses fiscales

Source à mobiliser pour les recettes fiscales, les évaluations de voies et moyens, les dépenses fiscales et leur chiffrage.

<https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires>

Cour des comptes – Rapports sur l'exécution budgétaire et les recettes fiscales

Source utile pour les analyses relatives aux recettes fiscales nettes, aux écarts d'exécution, aux dépenses fiscales et aux risques associés au pilotage des recettes.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications>

data.economie.gouv.fr – Portail des données ouvertes des ministères économiques et financiers

Source à mobiliser pour les jeux de données relatifs aux finances publiques, aux dépenses, aux recettes, à la performance de la dépense, aux collectivités, à la commande publique et aux dispositifs économiques.

<https://data.economie.gouv.fr/pages/accueil/>

data.economie.gouv.fr – PLF 2025, Performance de la dépense

Source utile pour articuler les objectifs, indicateurs et sous-indicateurs des projets annuels de performance avec une lecture en valeur publique nette.

<https://data.economie.gouv.fr/explore/assets/plf-2025-performance/view/>

9. Sources à mobiliser en complément dans une version approfondie

Cour des comptes – Publications thématiques et notes d'exécution budgétaire

Pour approfondir les dépenses par mission, les opérateurs, les dépenses fiscales, les politiques sectorielles, les recettes, les écarts d'exécution et les recommandations de contrôle.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications>

Assemblée nationale – Commission des finances

Pour les rapports d'information, rapports spéciaux, auditions, travaux budgétaires et missions d'évaluation et de contrôle.

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/commissions-permanentes/finances>

Sénat – Commission des finances

Pour les rapports budgétaires, rapports d'information, travaux de contrôle et évaluations des politiques publiques.

<https://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Vie publique – Rapports publics

Source complémentaire pour retrouver des rapports institutionnels, notamment Cour des comptes, inspections, missions d'information et rapports parlementaires.

<https://www.vie-publique.fr/rapports>

Inspection générale des finances – Rapports publics

Source complémentaire à mobiliser pour les analyses sur la dépense publique, la fiscalité, les aides économiques, les réformes administratives, la performance et les dispositifs de

contrôle.

<https://www.igf.finances.gouv.fr/liste-de-tous-les-rapports-de-mi.html>

France Stratégie – Évaluation des politiques publiques

Source complémentaire à mobiliser pour les méthodes d'évaluation, les indicateurs socio-économiques, les coûts différés, la prévention, la valeur publique et les politiques publiques.

<https://www.strategie-plan.gouv.fr/>
