

DÉPENSE PUBLIQUE : L'ÉTAT D'ALERTE

Réviser et réduire la dépense publique
pour renouer avec la prospérité

Rapport du groupe de travail présidé par Michel PÉBEREAU,
président d'honneur de l'Institut de l'entreprise



Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Association à but non lucratif, l'Institut de l'entreprise a une triple vocation : être un centre de réflexion, un lieu de rencontre et un pôle de formation. Profondément ancré dans la réalité économique, il concentre ses activités sur la relation entre l'entreprise et son environnement. L'Institut de l'entreprise réunit plus de 120 adhérents (grandes entreprises privées et publiques, fédérations professionnelles et organismes consulaires, institutions académiques, associations, etc.). Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 2 % du budget annuel.

THINK TANK

- La réflexion de l'Institut de l'entreprise s'organise autour de 5 thématiques prioritaires : compétitivité et innovation, emploi et prospective sociale, management, finances publiques et réforme de l'action publique.
- Dans cette réflexion, la vision de l'entreprise – conçue à la fois comme organisation, acteur du monde économique et acteur de la société – tient une place prépondérante. Pour réaliser ses études et élaborer ses propositions, l'Institut de l'entreprise met à contribution un vaste réseau d'experts (universitaires, hauts fonctionnaires, économistes, politologues, dirigeants d'entreprise, *think tank* partenaires étrangers etc.). La diffusion de ses idées s'appuie sur la parution régulière de rapports et de notes et sur la publication d'une revue annuelle, *Sociétal*.
- Le *Blog*, intégré au site internet de l'Institut de l'entreprise est résolument tourné vers l'international. L'Institut de l'entreprise, partenaire fondateur du Réseau International des Think Tank Economiques (www.isbtt.com), intègre systématiquement dans sa réflexion l'analyse de modèles étrangers susceptibles d'inspirer les politiques publiques françaises.

RENCONTRES

Ouvertes à un large public ou réservées aux adhérents, les manifestations organisées par l'Institut de l'entreprise ont pour objectif d'animer le débat public et de stimuler la réflexion sur des sujets d'intérêt collectif, liés à l'entreprise. Dirigeants d'entreprise, personnalités politiques, experts issus de l'entreprise ou du monde universitaire sont invités à s'exprimer à l'occasion de déjeuners, de conférences et de débats.

FORMATION

L'Institut de l'entreprise propose des programmes pédagogiques visant à sensibiliser les publics appartenant à l'écosystème de l'entreprise aux enjeux économiques et sociaux. Dans ce cadre, l'Institut s'adresse prioritairement aux enseignants de Sciences économiques et sociales (SES), avec le Programme Enseignants-Entreprises ; aux jeunes « hauts potentiels », avec l'Institut des Hautes Études de l'Entreprise (IHEE), le Mentoring et le Cercle ; aux représentants politiques avec le programme Elus & Entreprises.

Pour en savoir plus : www.institut-entreprise.fr

DÉPENSE PUBLIQUE : L'ÉTAT D'ALERTE

RÉVISER ET RÉDUIRE LA DÉPENSE PUBLIQUE
POUR RENOUER AVEC LA PROSPÉRITÉ

Rapport du groupe de travail présidé par Michel PÉBEREAU,
président d'honneur de l'Institut de l'entreprise

LES NOTES DE L'INSTITUT

Février 2017

SCIENCE

6-7 INTRODUCTION

8-40 NOS FINANCES PUBLIQUES SONT DANS UNE SITUATION ALARMANTE DU FAIT DE LA DÉRIVE DE LA DÉPENSE

9 - NOS DÉFICITS SONT EXCESSIFS ET SUPÉRIEURS À LA MOYENNE DE CEUX DE NOS PARTENAIRES

18 - LES DÉSÉQUILIBRES DE NOS FINANCES PUBLIQUES AFFECTENT NOS PERFORMANCES ÉCONOMIQUES ET FRAGILISENT NOTRE INDÉPENDANCE

29 - POUR SOUTENIR LA CROISSANCE ET ASSURER LA COHÉSION SOCIALE, IL CONVIENT DE RÉVISER ET RÉDUIRE LA DÉPENSE

42-63 LA RÉDUCTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE DOIT ÊTRE IMMÉDIATE, TRANSVERSALE ET PÉRENNE

43 - POUR ASSURER LA CONFIANCE, RÉTABLIR NOTRE CRÉDIBILITÉ

44 - FAIRE PORTER L'ENGAGEMENT SUR L'ENSEMBLE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

57 - RÉALISER DES RÉFORMES DE STRUCTURE POUR ASSURER DES ÉCONOMIES DURABLES

64-83 LES CONDITIONS DU SUCCÈS

65 - LA VOLONTÉ POLITIQUE

74 - UN CONTRÔLE ÉTROIT DU PARLEMENT ET UNE MOBILISATION DES CITOYENS

78 - UNE ADMINISTRATION AUDACIEUSE

86-87 ANNEXE

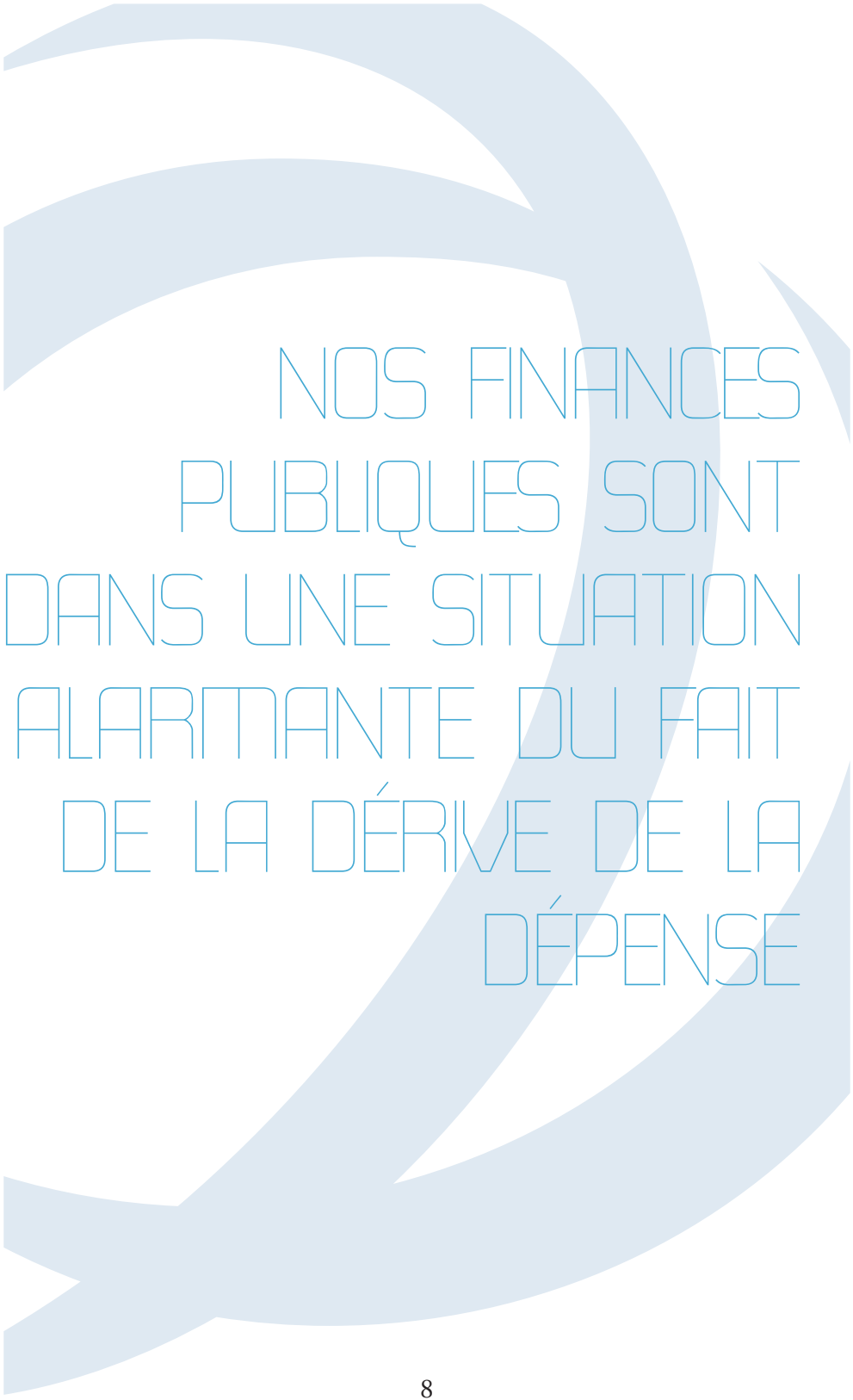


INTRODUCTION

Parmi les défis que notre pays doit relever dans le domaine économique et social, les plus importants sont incontestablement d'assurer aux Français un niveau d'emploi comparable à celui des Allemands ou des Britanniques et de donner à sa jeunesse une éducation et une formation de qualité. Dans ces deux domaines, un consensus existe sur la nécessité et l'urgence de réformes pour notre pays.

Mais nos finances publiques sont dans un état alarmant. Ce constat, oublié par une partie de l'opinion, doit être placé au cœur du débat présidentiel de 2017. Il rend indispensable, sans délai, une révision générale de nos dépenses publiques et une réduction de leur part dans notre production nationale.

Un engagement politique crédible et formel est indispensable pour éviter que notre pays ne perde la confiance de ses partenaires et des autorités européennes et, ce qui serait encore plus grave, des investisseurs qui financent sa dette. Il faut démontrer que nous en avons la volonté et la capacité. Cet effort nécessite une mobilisation générale : nous devons renoncer à notre préférence collective pour la dépense publique. La gestion rigoureuse pendant toute la durée du quinquennat de la dépense publique est nécessaire pour réanimer la croissance économique, assurer la cohésion sociale et l'emploi des Français.



NOS FINANCES
PUBLIQUES SONT
DANS UNE SITUATION
ALARMANTE DU FAIT
DE LA DÉRIVE DE LA
DÉPENSE

NOS DÉFICITS SONT EXCESSIFS ET SUPÉRIEURS À LA MOYENNE DE CEUX DE NOS PARTENAIRES

DES PERSPECTIVES PRÉOCCUPANTES RÉSULTANT POUR PARTIE DE DÉSÉQUILIBRES ANCIENS

Les perspectives des finances publiques sont alarmantes

Le déficit de l'État s'élève à près de 70 Md€ en 2016. Ses dépenses nettes se sont élevées à 374 Md€ et ses recettes nettes à 302 Md€. Les recettes de l'État ne couvrent donc que 80 % de ses dépenses. Le régime général de la Sécurité Sociale est installé dans le déficit, ce qui nous distingue de tous nos grands voisins.

Or certains responsables politiques estiment que les comptes publics sont désormais assainis. Pourtant, la France fait aujourd'hui partie des trois pays, avec la Grèce et le Portugal, qui relèvent encore de la procédure européenne de déficits excessifs¹. Compte tenu des résultats de 2016, seules la France et la Grèce devraient être encore concernées en 2017. Le Haut Conseil des finances publiques a alerté sur cette situation dans des termes particulièrement sévères² : « [II] estime improbables les réductions des déficits prévues par le PLF pour 2017 ». Cela a été confirmé par la Commission européenne³. Pour sa part, le Conseil constitutionnel⁴ considère que « les risques affectant les dépenses publiques sont plus importants en 2017 que pour les années précédentes ». Ainsi, la prévision du Gouvernement d'un déficit public à - 2,7 % du PIB est unanimement contestée par les prévisionnistes. Toutes choses égales par ailleurs, le déficit public français pourrait atteindre 3,1 ou 3,2 % du PIB en 2017.

S'agissant de l'année 2018, le Haut Conseil estime qu'elle pourrait s'avérer particulièrement délicate à surmonter en raison notamment des anticipations de recettes dès 2017 et des reports de charges sur 2018. En effet, les prévisionnistes s'accordent à dire que le déficit public risque de connaître un ressaut important en 2018 compte tenu des reports de charge (CICE, prime à l'embauche, crédit d'impôt transition énergétique, perte prélèvement à la source, protocole carrière et parcours, point fonction publique en année pleine).

1 Le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance définit les mesures qui doivent être prises par les pays en cas de dette publique ou de déficit public considéré comme excessif.

2 Avis n° HCFP-2016-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017, 24 septembre 2016.

3 Prévisions économiques de l'Union européenne, automne 2016.

4 Décision 2016 - 744 DC relative à la loi de finances pour 2017.

LES DÉSÉQUILIBRES DES COMPTES SOCIAUX

Pour la première fois depuis 2007, le déficit combiné du régime général de la sécurité sociale devrait retrouver en 2016 un niveau (-7,1 Md€) inférieur à celui atteint avant la crise. Malgré cette amélioration, l'année 2016 constituera la quinzième année consécutive de déficit du régime général de la sécurité sociale. Comme l'a souligné le Premier président de la Cour de comptes, Didier Migaud, en septembre 2016, « *leur persistance [chaque année] constitue une anomalie – nous le disons chaque année – par rapport à la situation chez nos voisins* ».

Les déficits de la sécurité sociale ne sont pas encore comblés et leur retour à l'équilibre à l'horizon 2020 reste incertain. En 2017, d'après les prévisions du Gouvernement, le déficit cumulé du régime général, soit les quatre branches (assurance maladie, assurance vieillesse, famille et accidents du travail-maladies professionnelles), et du Fonds de solidarité vieillesse devrait toujours atteindre 4,2 Md€, ce qui fait dire au Premier président de la Cour des comptes que « *l'amélioration de la situation financière de la sécurité sociale est réelle tout en étant fragile et il ne faut donc pas relâcher les efforts de maîtrise des dépenses, tout particulièrement pour l'assurance maladie* ».

Depuis 2013, une part importante de l'amélioration du solde a été obtenue par des mesures nouvelles en recettes. Celles-ci ont généré 14,5 Md€ de recettes supplémentaires pour la sécurité sociale entre 2013 et 2015. En outre, de nombreux transferts de recettes de l'État sont venus compenser des pertes de recettes pour la sécurité sociale⁵. La récente baisse des taux de la contribution sociale généralisée (CSG) pour certains retraités, fin 2016, devra à terme être également compensé par des recettes issues du budget de l'État, qui creuseront son déficit. Comme l'a souligné la Cour des comptes, l'essentiel du déficit est désormais concentré sur l'assurance maladie et sur le Fonds de solidarité vieillesse. D'après les prévisions de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2017, le déficit de la branche maladie atteindrait 2,6 Md€ en 2017. Dans cette branche, les risques pesant sur la dynamique de la dépense sont nombreux. Ils pourraient aggraver les effets déjà anticipés sur la dépense des augmentations du point d'indice

⁵ De nombreux transferts ont par ailleurs été opérés entre l'État et les régimes de sécurité sociale : des transferts de dépenses vers le budget de l'État ont visé à compenser les pertes de recette liées au Pacte de responsabilité (6,3 Md€ en 2015), tandis que l'État a réalisé de nombreux apports de recettes depuis 2013 : en particulier, la compensation de l'extinction de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) ainsi que des apports de TVA (3,0 Md€ en 2014, minoré en 2015) et du prélèvement de solidarité sur le capital (2,4 Md€ en 2015). La résultante de ces transferts a amélioré le solde de la sécurité sociale de 0,9 Md€ en 2015.

et de la revalorisation des parcours professionnels décidées dans la fonction publique hospitalière et, à partir de 2017, des négociations conventionnelles avec les professions de santé, effets qui pourraient atteindre environ 1,5 Md€ par an. Cette situation suppose de réaliser des économies supplémentaires encore non documentées.

Le déficit global de la branche vieillesse (en excédent prévisionnel de 1,6 Md€) et du Fonds de solidarité vieillesse (en déficit de 3,8 Md€) atteindrait quant à lui 2,2 Md€. Ce déficit pourrait s'améliorer plus lentement que prévu à partir de 2018 et ne serait équilibré, d'après les prévisions du gouvernement, qu'à partir de 2020 sous l'effet de la poursuite des hausses des cotisations puis, à cet horizon, de la durée de cotisation nécessaire pour le départ en retraite à taux plein.

En tout état de cause, selon la Cour des comptes, ces déficits pourraient être plus élevés en cas de contexte macroéconomique plus dégradé que prévu, comme ne l'exclut pas l'avis du Haut Conseil des finances publiques de septembre 2016⁶.

L'équilibre annoncé du régime général de sécurité sociale est donc incomplet et précaire. L'effort restant à accomplir sur la maîtrise de la dépense se situe au-devant des pouvoirs publics qui seront désignés par les élections présidentielles et législatives de 2017.

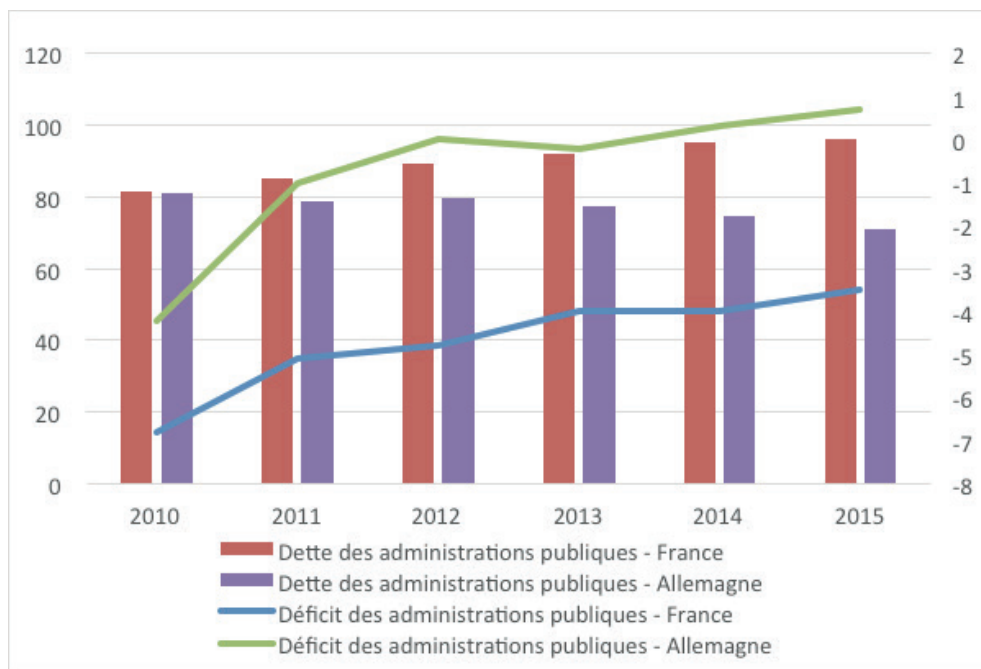
Nos déficits sont sensiblement supérieurs à la moyenne de l'Union européenne

Les déficits publics moyens dans la zone euro et l'Union européenne sont structurellement plus faibles que celui de la France. En 2015, le déficit public français s'est établi à - 3,5 % du PIB. Il était de - 2,1 % du PIB dans la zone euro et de - 2,4 % du PIB pour l'ensemble de l'Union européenne.

La comparaison avec notre principal partenaire économique – pays qui a un système de protection sociale proche du nôtre – nous est très défavorable. Si le solde public de l'Allemagne était comparable à celui de la France jusqu'en 2005, il s'en est nettement écarté à partir de cette date. L'Allemagne a en effet dégagé un excédent de ses comptes publics en 2007 alors que la France affichait à cette date un déficit de - 2,5 % du PIB. Cet écart s'est ensuite creusé. L'Allemagne a certes connu la dégradation de ses comptes pendant la crise mais elle a confirmé un excédent de + 0,7 % de son PIB en 2015. En valeur absolue pour 2015, l'écart du déficit public français avec l'excédent de l'État fédéral allemand s'élève à 90 Md€.

⁶ Avis n° HCFP-2016-3 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017, 24 septembre 2016.

Déficit et dette publics en France et en Allemagne (% du PIB, 2010-2015)

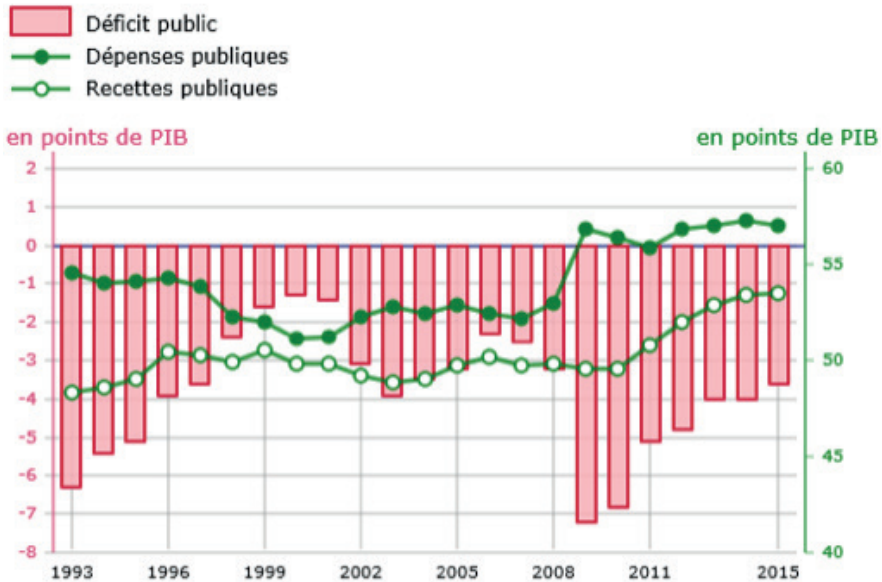


Source : Institut de l'entreprise à partir de données Eurostat

Depuis 1981, la France n'a jamais redressé durablement ses comptes publics

La situation alarmante de nos finances publiques résulte d'une dégradation continue qui s'est accélérée pendant les périodes de récession. Le budget de l'État est déficitaire depuis 1974. Cela fait donc plus de quarante ans que, chaque année, ses dépenses sont supérieures à ses recettes. Ce déséquilibre a gagné l'ensemble du compte des administrations publiques (APU) qui regroupe, outre l'État et ses démembrements, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales. Depuis 1981, ce compte est déficitaire. Ce mal français est profond. Il est en outre généralisé. Il traduit une gestion insuffisamment rigoureuse par les majorités politiques qui se sont succédé depuis près de 40 ans.

Dépenses et recettes publiques entre 1993 et 2015



Source : INSEE, comptes nationaux, base 2010

Si la France s'est engagée à certaines époques dans les déficits de façon délibérée, elle en est désormais prisonnière. Les déficits de l'État en 1974 et ceux des administrations publiques en 1981 sont des choix assumés pour relancer l'économie. Le premier après le choc pétrolier, le second pour « activer » la dépense publique. Le déficit public s'est très fortement accentué pendant les années de récession (1993 et 2009) ou de fort ralentissement de la croissance (1981, 1991, 2002) et il a diminué lorsque la conjoncture était plus favorable. Mais si les déficits se creusent en bas de cycle économique sous l'effet des stabilisateurs automatiques (baisse mécanique des recettes, hausse mécanique des dépenses), la situation en haut de cycle n'est pas symétrique car ils ne diminuent que modérément et ne se résorbent jamais. Cela nous distingue de nos voisins, qui gèrent mieux l'alternance des phases d'accélération et de ralentissement de la croissance. C'est la situation qu'illustre la notion de déficit structurel qui permet de distinguer, dans l'évolution des déficits, ce qui relève de l'influence du cycle économique de ce qui relève des décisions discrétionnaires prises par les gouvernements sur les dépenses et sur les recettes.

Ce déficit continu entraîne une forte croissance de notre dette publique. De façon systématique depuis 1981 (sauf entre 1999 et 2001), le solde primaire (hors intérêts

versés et revenus d'actifs reçus) des administrations publiques est systématiquement négatif⁷.

C'EST LA DÉRIVE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE QUI EXPLIQUE CES DÉFICITS

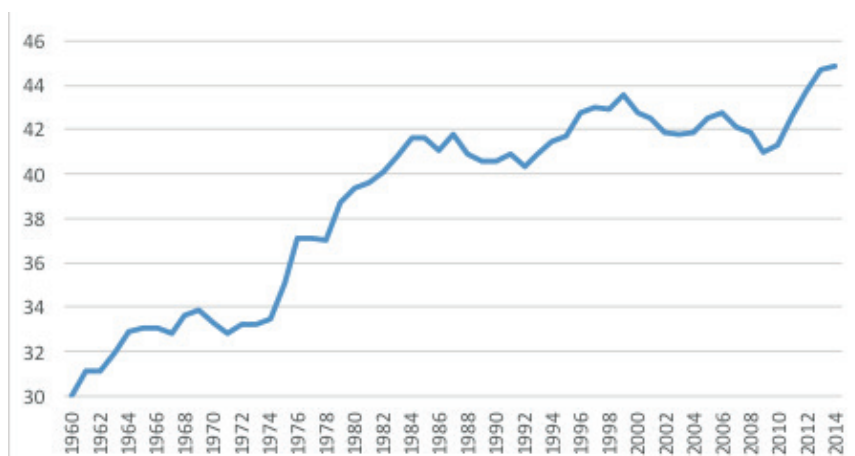
Nous avons un niveau de prélèvements obligatoires qui est trop élevé, et nous n'avons pas, comme nos partenaires, réalisé suffisamment d'économies.

Notre niveau de prélèvements obligatoires est déjà trop élevé

Les stratégies de redressement de nos comptes publics ont reposé en majeure partie sur les hausses d'impôts. Ainsi, pour la qualification de la France à l'euro, l'amélioration du solde structurel s'est élevée à + 3,6 points entre 1994 et 1998. Elle résulte, pour les 2/3, d'une augmentation des prélèvements obligatoires. L'amélioration du solde structurel de 3,3 points entre 2011 et 2013 est, pour sa part, exclusivement due à des hausses de prélèvements obligatoires. Contrairement à nos voisins européens, les gouvernements successifs français ont, depuis 2010, principalement mobilisé le levier de la fiscalité.

La France est désormais le pays de l'Union européenne où le taux de prélèvements obligatoires est le plus élevé : 45 % du PIB en 2016 selon l'Insee.

Taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB)



⁷ Le solde public primaire français est supérieur au solde primaire stabilisant. Ainsi le déficit et la dette augmentent-ils indéfiniment, en pourcentage du PIB, sous l'effet de l'accumulation des charges d'intérêt. La France connaît un effet « boule de neige » de sa dette.

Note : hors cotisations sociales imputées et crédits d'impôt - Source : Insee, comptes nationaux - base 2010.

S'il est délicat de déterminer jusqu'où il est possible de relever le taux des prélèvements obligatoires, il est désormais avéré que notre niveau est excessif. En dépassant de beaucoup celui des pays concurrents, il affaiblit la compétitivité de nos entreprises et du travail des Français, ainsi que l'attractivité de notre territoire pour les activités productives. En outre, le consentement à l'impôt de nos concitoyens semble avoir atteint ses limites. Plusieurs mouvements de contestation l'ont illustré depuis quelques années, en particulier celui des Bonnets Rouges en Bretagne.

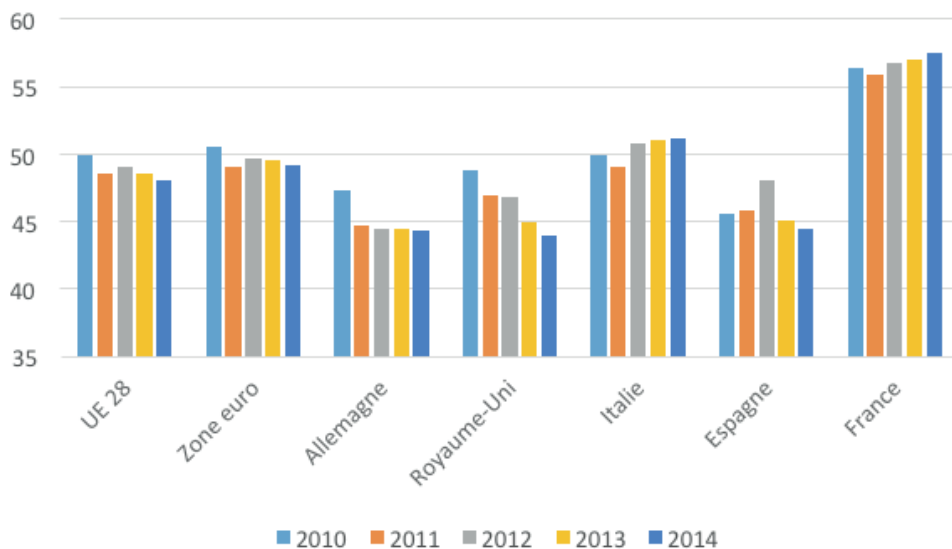
L'effort d'économies de la France est resté limité

Entre 1989 et 2013, le solde structurel, c'est-à-dire l'écart entre les dépenses et les recettes hors effet de la conjoncture, s'est dégradé de 2,8 points de PIB. Cette détérioration, qui s'est produite en dépit d'une hausse sensible des prélèvements obligatoires (+ 3,3 points de PIB), résulte exclusivement de l'augmentation de la dépense publique (+ 6,1 points de PIB sur la période)⁸.

La part des dépenses publiques françaises dans le PIB n'était que de 35 % au début des années soixante. Elle était de la moitié de la richesse nationale annuelle au début des années quatre-vingt. Elle dépasse ce seuil depuis 1991. En 2015, elle atteint 57,0 points de PIB, ce qui place notre pays au deuxième rang de l'OCDE derrière la Finlande, contre une moyenne de 48,5 points en moyenne dans la zone euro, soit un écart de 8,5 points ou encore de 185 Md€. Elle est, comme l'illustre le graphique ci-dessous, le seul pays parmi ses grands partenaires européens à ne pas avoir réduit le poids de ses dépenses publiques, mais à les avoir au contraire augmentées.

⁸ François Ecalte, « Pourquoi le déficit s'aggrave-t-il ? » *Sociétal* n° 74, 2011.

Parts des dépenses publiques (%) dans le PIB



Source : Institut de l'entreprise à partir de données Eurostat

Dans le langage courant, une « économie » est réalisée quand une dépense diminue. Or, entre 2010 et 2014, la France est le seul grand pays européen à avoir augmenté ses dépenses publiques (hors inflation), alors qu'elles ont baissé de 2 à 12 % ailleurs. Entre 2007 et 2015, la dépense publique a ainsi augmenté de plus de 250 Md€ (passant de 991 Md€ à 1 243 Md€)⁹.

Appliquée aux finances publiques, cette définition est jugée trop restrictive. En effet, la plupart des dépenses augmentent spontanément, c'est-à-dire qu'elles croissent même lorsque les paramètres de la politique publique sont inchangés. Ainsi, si les règles applicables au calcul des pensions ne sont pas modifiées, les dépenses de retraite augmentent automatiquement en raison notamment de la croissance du nombre de retraités et de l'indexation des pensions sur les prix.

Il est alors admis qu'une économie est réalisée lorsque la croissance d'une dépense est ramenée au-dessous de sa croissance tendancielle. Cette progression tendancielle des dépenses publiques est estimée à 1,5 % par an (hors crédits d'impôts)¹⁰.

⁹ Source : comptes des administrations publiques de l'INSEE.

¹⁰ Travaux de la Cour des comptes (juin 2012) et Inspection générale des finances (2012).

Les économies réalisées entre 2012 et 2015 s'élèveraient à environ 29 Md€ contre une progression nette de la dépense publique de 92 Md€ sur la même période¹¹.

L'EFFORT STRUCTUREL EN FRANCE

L'effort structurel traduit l'incidence des décisions publiques, en recettes comme en dépenses, sur le déficit public. L'analyse de l'évolution des déficits permet d'isoler la part qui résulte de la seule conjoncture (évolution au fil de l'eau) de celle qui résulte de décisions identifiées. L'effort structurel est exprimé en points de PIB. Il comprend deux volets : un effort de hausse des prélèvements obligatoires et un effort de maîtrise des dépenses publiques.

En France, des périodes assez longues d'effort structurel soit positif soit négatif se sont succédées. Les efforts en dépenses significatifs sur plusieurs années n'ont été effectués que pendant la préparation de l'entrée dans la zone euro.

Dans les autres pays avancés, les baisses de dépenses ont été le levier principal des consolidations budgétaires

Selon l'OCDE, « les redressements reposant sur des restrictions de dépenses sont plus efficaces pour stabiliser la dette et aussi plus durable »¹². Sur plus d'une centaine d'ajustements étudiés, couvrant 21 pays au cours des 40 dernières années, les réussites (aboutissant une réduction de la part de la dette dans le PIB) traduisent un mix de 70 % de baisse de dépenses et de 30 % de hausses d'impôt. C'est l'exacte symétrie pour les expériences considérées comme des échecs¹³.

Une baisse très significative de la dépense publique est possible. En Suède, les dépenses publiques s'élevaient à 63 % du PIB en moyenne entre 1986 à 1995. Elles sont revenues à 53,5 % en 2000 pour s'établir désormais à 50,5 % du PIB en 2015. Au Canada, les dépenses publiques étaient en moyenne de 49 % du PIB en moyenne entre 1986 et 1995 ; elles sont revenues à 40 % en moyenne dans les années 2001 à 2010.

En 2015, l'Institut de l'entreprise a publié son analyse des politiques d'assainissement budgétaire et de redressement économique de l'Espagne, de l'Italie, de l'Irlande et du

¹¹ François Ecalte, FIPECO, 2016.

¹² OCDE, la consolidation budgétaire, 2011.

¹³ A. Alaina, *Fiscal adjustments: lessons from recent history*, 2010.

Royaume-Uni¹⁴. Dans la plupart de ces pays, la fiscalité n'a été mobilisée qu'à la marge (moins d'un tiers de l'ajustement irlandais et moins d'un cinquième de l'ajustement britannique).

LES DÉSÉQUILIBRES DE NOS FINANCES PUBLIQUES AFFECTENT NOS PERFORMANCES ÉCONOMIQUES ET FRAGILISENT NOTRE INDÉPENDANCE

LA SITUATION DE NOS FINANCES PUBLIQUES EST PRÉJUDICIABLE À NOTRE COMPÉTITIVITÉ

La structure et le niveau des prélèvements obligatoires pèsent sur l'économie

Le poids des prélèvements obligatoires est trop élevé en France au regard de l'utilité des dépenses qu'ils financent, ce qui nuit à la compétitivité des entreprises et à l'attractivité du territoire et entraîne des effets négatifs sur la production et l'emploi.

Une baisse du taux des prélèvements obligatoires est donc nécessaire mais elle n'aura d'effet favorable sur les comportements d'investissement et de consommation que si elle est perçue comme durable, c'est-à-dire si elle n'aggrave pas la situation des finances publiques. Or les baisses d'impôts ou de cotisations sociales ne peuvent pas être financées par le supplément de recettes induit par leurs effets favorables sur l'activité économique. Il faut donc simultanément réduire les dépenses publiques, et même plutôt préalablement car il est beaucoup plus difficile de réduire les dépenses que les impôts. Il est donc nécessaire de réviser nos dépenses publiques pour s'assurer de leurs effets bénéfiques et justifier les prélèvements obligatoires nécessaires pour les financer.

Au-delà, c'est la structure des prélèvements obligatoires qui pèse sur l'économie. En France, les prélèvements obligatoires reposent plus lourdement que chez nos partenaires sur les facteurs de production, le travail et le capital, et sur l'appareil productif.

Le poids de la dépense publique pèse sur notre croissance

Un niveau élevé des dépenses publiques peut, au-delà d'un certain seuil, entraîner des effets négatifs durables sur la croissance. Plusieurs économistes ont établi une relation « en cloche » entre le poids du secteur public (en % du PIB) et la croissance nominale :

14 « Sortir de la crise : les enseignements de nos voisins européens », juin 2015, Institut de l'entreprise.

Richard Rahn estimait qu'au-delà d'un niveau de 30 %, la croissance du secteur public affectait négativement le développement économique. Par ailleurs, comme conséquence d'un montant excessif de dépense, un niveau de déficit élevé récurrent peut nuire à la croissance en constituant un stock de dette important dont le remboursement mobilise une part de la dépense publique et évince d'autres dépenses, publiques comme privées, plus productives.

En effet, un haut niveau d'endettement peut provoquer un effet d'éviction du capital privé dans la mesure où la dette française mobilise de l'épargne qui n'est pas consacrée au financement de l'économie.

Les travaux de C. Reinhart et K. Rogoff¹⁵, précisés mais non démentis dans leurs conclusions depuis 2013, mettent en évidence ce lien, corroboré par les données d'endettement et de croissance dans 20 pays de l'OCDE.

Le déficit public alimente le déficit de nos paiements courants

Les déficits publics sont à l'origine d'un déficit persistant de nos paiements courants. L'excédent d'épargne dégagé par l'ensemble des acteurs privés (entreprises et ménages) n'est en effet pas suffisant pour couvrir les déficits des administrations publiques.

Tenue par la Banque de France, la balance des paiements mesure les transactions entre les résidents et les non-résidents, c'est-à-dire entre les acteurs économiques (banques, entreprises, ménages, administrations publiques) qui exercent leur activité sur le territoire national et ceux qui exercent leur activité à l'étranger. Ainsi, la balance des paiements présente les transactions courantes et les transactions financières.

En 2015, le solde des transactions courantes était déficitaire de 4,4 Md€, soit 0,2 % du PIB. Le déficit s'est toutefois sensiblement réduit par rapport à 2014 (-22,8 Md€, soit - 0,9 % du PIB). Pour sa part l'Allemagne dispose d'une balance des paiements excédentaire de + 8,6 % de son PIB (contre + 7,4 % en 2014).

La balance des paiements traduit l'état de l'épargne intérieure. Le déficit des transactions courantes résulte du fait que le déficit des administrations publiques est trop important pour pouvoir être financé par l'excédent d'épargne du secteur privé (entreprises et ménages).

En effet, nos déficits publics sont financés par l'émission d'emprunts, qui sont en majeure partie souscrits par des non-résidents. La part des dettes négociables de l'État qu'ils détiennent a augmenté de 40 points dans les années 2000 pour dépasser 70 % en 2010. Elle a reflué jusqu'à 62 % fin 2015. Ces investisseurs non-résidents, très attentifs

15 Reinhart C.M et Rogoff, K.S (2010), *Growth in a Time of Debt*, National Bureau of Economic Research, Inc.

à la solvabilité des emprunteurs, sont principalement institutionnels (fonds de pensions, fonds d'assurance) mais peuvent aussi être des fonds d'investissement souverains, des banques, ou encore des fonds spéculatifs.

LA DETTE, CONSTITUÉE POUR FINANCER LES DÉPENSES DE TOUS LES JOURS, MET EN CAUSE L'ÉQUITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS ET APPAUVRIT LE PAYS

Le niveau élevé des dépenses publiques résulte du niveau des dépenses de tous les jours

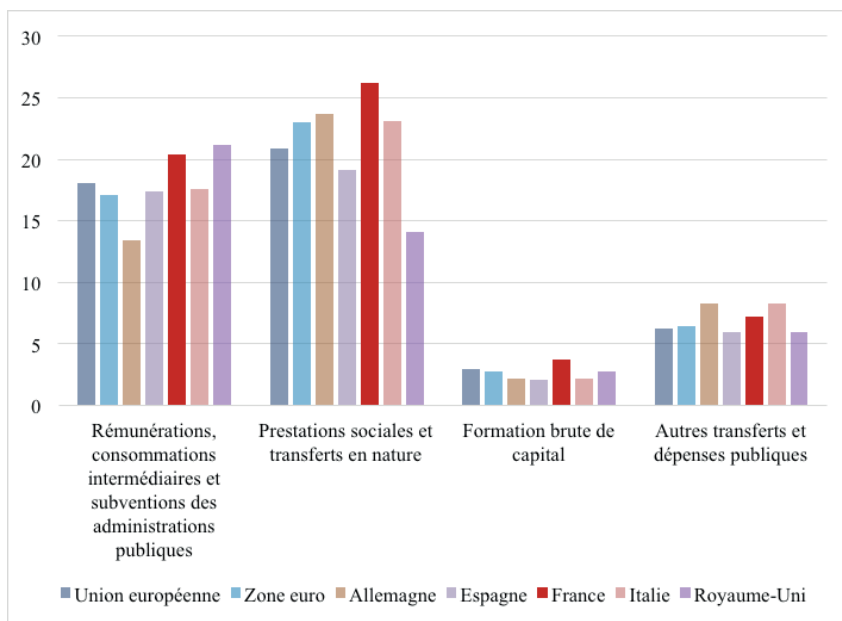
La structure de la dépense publique en France, ventilée entre les grandes catégories de nature de la dépense (fonctionnement – intervention – investissement) et comparée à ses principaux partenaires européens, traduit un dépassement de la France pour toutes les catégories de dépenses, particulièrement marqué pour les dépenses de fonctionnement et subventions d'une part, et pour les dépenses d'intervention (notamment sociales) d'autre part.

Ainsi, en 2014, l'écart entre la France et la moyenne de la zone euro pour l'ensemble des dépenses de fonctionnement et les subventions est de 3,3 points de PIB¹⁶ et pour les dépenses sociales d'intervention (prestations sociales et transferts en nature), de 3,2 points de PIB¹⁷. L'écart est plus faible s'agissant des dépenses d'investissement (1 point de PIB). Par rapport à notre principal partenaire, l'Allemagne, l'écart est particulièrement marqué pour les dépenses de fonctionnement (7,0 points de PIB) et dans une moindre mesure pour les prestations sociales et transferts en nature (2,5 points).

¹⁶ L'écart est particulièrement marqué avec l'Allemagne, de l'ordre de 7,5 points.

¹⁷ L'écart est également marqué avec notre principal partenaire d'outre-Rhin, de 2,5 points. Comme l'a indiqué la Cour des comptes (*Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2016, p. 63), une partie importante de cet écart (de l'ordre de 2,0 points de PIB) s'explique par des choix différents d'organisation de la protection sociale obligatoire : en France, les retraites complémentaires des salariés du secteur privé sont obligatoires, tandis qu'en Allemagne, celles-ci relèvent d'accords collectifs, et que certaines professions indépendantes et catégories à haut revenu ne sont pas tenues de souscrire à un système d'assurance vieillesse ou d'assurance maladie à caractère public.

Structure des dépenses publiques par nature (en % du PIB) en France et dans des pays européens comparables en 2014



Source : Institut de l'entreprise à partir de données Eurostat

Cette composition de la dépense publique dans différents pays européens montre que le niveau élevé de la dépense publique française ne traduit pas un effort relatif plus important pour les dépenses d'investissement. Le déficit français qui résulte de ce niveau élevé de dépenses finance principalement, en réalité, des dépenses de fonctionnement et des prestations et transferts sociaux, qui sont, par nature, des dépenses de tous les jours (en partie sous forme de revenus différés) et ne correspondent pas à un effort pour améliorer la productivité de l'économie et préparer la croissance future.

Cette dette met en cause l'équité entre les générations

Ce caractère économiquement inefficace du surcroît français de dépense publique, composé essentiellement de dépenses de fonctionnement et prestations sociales, c'est-à-dire de dépenses de tous les jours, est souvent omis dans le débat public.

Le montant de la dette comme la nature du surcroît de dépenses qu'elle finance aboutissent à un report de charges, à travers les dépenses d'intérêt de la dette, sur les générations futures. Cette situation est caractéristique d'une iniquité entre générations qui n'a pas de justification économique ou sociale. Elle traduit une incapacité du système

français à financer de manière soutenable ses dépenses courantes, et notamment ses dépenses sociales. Elle est en contradiction avec le principe d'équité intergénérationnelle. Elle est particulièrement injustifiée dans le domaine de la sécurité sociale, où la constitution d'une dette pour financer l'assurance maladie et les retraites constitue une regrettable exception française.

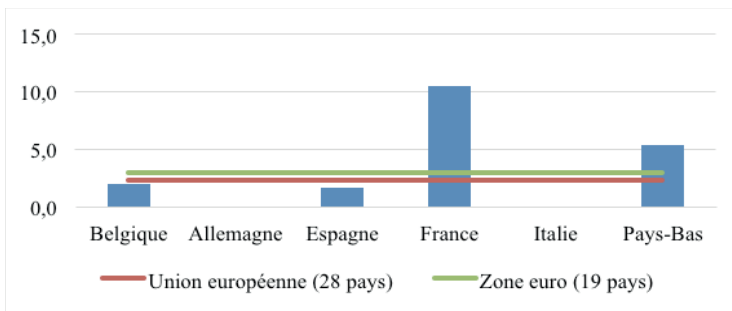
LA DETTE SOCIALE, UNE ANOMALIE FRANÇAISE

Si la dette portée par les administrations sociales françaises représente moins d'un dixième de l'ensemble de la dette publique, elle constitue, par son montant, une singularité en Europe. Le stock de la dette sociale française restant à amortir s'élevait en 2015 à 156 Md€ alors que cette dette était inexistante au début des années 1990. Elle s'élevait à 13 Md€ en 1998 et à 27 Md€ en 2009¹⁸. S'y ajoute la dette portée par l'Unédic à hauteur de 35 Md€.

Si, dans plusieurs autres pays européens, le financement des systèmes de protection sociale est au moins partiellement assumé *via* l'impôt (voire entièrement en Royaume-Uni) et qu'une part de leurs déficits sociaux est portée par l'Etat, la dette sociale française est une exception parmi les systèmes assurantiels de sécurité sociale comme celui de l'Allemagne.

Alors que le poids de notre dette sociale s'élève à 10,5 % du PIB en 2015, elle est inexistante en Allemagne ou en Italie. Au sein de l'Union européenne, le niveau moyen s'élève à 2,2 %.

Dettes brutes des administrations de sécurité sociale (% du PIB) de la France et pays européens comparables en 2015



Source : Institut de l'entreprise à partir de données Eurostat

¹⁸ Source : CADES.

Depuis le début des années 1990, les déficits récurrents des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ont conduit à la constitution d'une dette de long terme portée, depuis 1996, par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), mais aussi d'un endettement de court terme porté par l'Agence de recouvrement des organismes de sécurité sociale (ACOSS) qui sera, à terme, repris par la CADES (à hauteur, estime la Cour des comptes, de 20 à 30 Md€). Toutes choses égales par ailleurs et dans les conditions actuelles de croissance, un tel transfert de dette à la CADES conduira à reporter une fois encore l'horizon d'extinction de la CADES – pratique devenue habituelle depuis sa création en 1996 – actuellement fixé à 2024.

Selon la CADES, notre dette sociale est détenue à près de 94 % par des investisseurs étrangers [dont 36 % par des investisseurs asiatiques, 25 % par des Britanniques, 13 % par des Européens (hors Allemagne)].

L'accumulation des déficits détériore la situation patrimoniale de l'État

Le financement récurrent par l'emprunt des dépenses publiques, pour partie non productives, conduit logiquement, à long terme, à un creusement de l'écart entre l'ensemble des ressources dont disposent les administrations publiques (y compris leur dette financière) et la somme de leurs emplois (y compris leurs nombreuses immobilisations, participations financières, créances et leur trésorerie).

En d'autres termes, cette situation érode la capacité de l'État à reconstituer sa situation patrimoniale.

En termes comptables, cet écart s'est traduit par la détérioration de la situation nette de l'État¹⁹, c'est-à-dire de l'écart entre son passif et son actif.

D'après les comptes nationaux, la différence entre la valeur actuelle des actifs et les passifs a été divisée par trois en euros constants entre 1980 et 2002, passant de 807 Md€ en 1980 à 289 Md€ en 2002. Autrement dit, la différence entre la valeur des biens des administrations publiques et leurs dettes a été divisée par trois en vingt-cinq ans²⁰.

¹⁹ Si l'État, qui concentre l'essentiel des créances et des dettes des administrations publiques françaises, est le seul à faire l'objet d'une comptabilité générale consolidée et d'un acte annuel de certification de la Cour des comptes, il n'y a pas lieu de penser que la situation patrimoniale des collectivités territoriales soit moins dégradée. Le tableau patrimonial des régimes obligatoires de sécurité présente pour sa part en 2015 un actif et un passif équilibrés (135 Md€).

²⁰ *Rompre avec la facilité de la dette publique*, commission présidée par Michel Pébereau, 2006.

L'écart entre le passif et l'actif est négatif depuis le bilan d'ouverture du compte général de l'État en 2006²¹. Sous l'effet des déficits successifs imputés sur le compte de résultat de l'État, cette situation nette s'est constamment et très significativement détériorée au cours des dix derniers exercices comptables, passant de - 593 Md€ en 2006 à -1 115 Md€ en 2015.

La valorisation nette consolidée des actifs de l'État, qui croît moins vite que celle des passifs, s'est même réduite en 2015, pour la première fois depuis la mise en place de la comptabilité générale de l'État (982 Md€ en 2015, contre 986 Md€ en 2014). Cette valeur des actifs de l'État ne tient en outre pas compte des engagements hors bilan au titre des retraites des fonctionnaires, des salariés de la Poste et des ouvriers de l'État (plus de 1 700 Md€ en 2015²²) ni des engagements au titre de l'équilibre des régimes spéciaux (270 Md€).

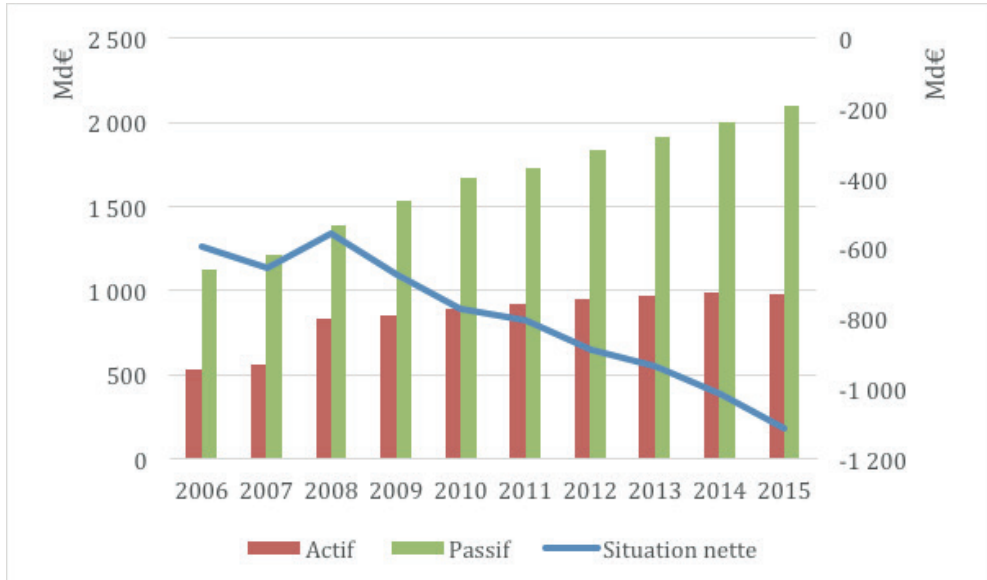
S'agissant du seul régime des fonctionnaires de l'État, son besoin de financement serait compensé à horizon 2050 par les cotisations à recevoir²³, au prix toutefois de la hausse des cotisations employeurs, financée *in fine* par la dette de l'État. La France est le seul pays de l'Union européenne, avec l'Italie, disposant d'un niveau d'engagements hors bilan si élevé. L'Italie a toutefois engagé les réformes nécessaires pour réduire ces engagements.

²¹ En comptabilité générale des entreprises, cet écart est nul en raison de l'ouverture d'un bilan à la création d'une société. À l'échelle d'une nation, la situation nette négative matérialise un actif difficilement évaluable : la capacité dont dispose l'État (ou les collectivités publiques) à lever des ressources via les prélèvements obligatoires.

²² Données issues de l'annexe du compte général de l'État, 2015.

²³ Le besoin de financement serait négatif, correspondant à une situation excédentaire, de -95 Md€ actualisés à 0,18 % (Données issues de l'annexe du compte général de l'État, 2015).

Actif, passif (échelle de gauche) et situation nette (échelle de droite) de l'État (2006-2015)



Source : compte général de l'État de 2006 à 2015, calculs et graphique IDE

Cette situation de dégradation de la valeur des actifs de l'État caractérise un appauvrissement de la Nation française. Elle invite, de manière urgente, à amorcer un assainissement rapide des finances publiques, pour le bien commun des générations actuelles et futures.

C'est pour l'ensemble de ces raisons – inefficacité, iniquité générationnelle et appauvrissement du patrimoine national – que la révision de la dépense et l'effort de réduction doivent porter en priorité sur les dépenses de fonctionnement et les dépenses de transferts, en conjuguant la revue, dispositif par dispositif, de leur efficacité, avec un objectif clair et partagé de réduction du poids de la dépense publique dans la richesse nationale (cf. partie 3).

NOS FINANCES PUBLIQUES FRAGILISENT NOTRE INFLUENCE INTERNATIONALE ET PEUVENT AFFECTER NOTRE SOUVERAINETÉ

La dérive des dépenses limite les capacités de financement de nos priorités régaliennes

L'inertie des dépenses de fonctionnement et des dépenses sociales des administrations publiques a pour conséquence une réduction symétrique des marges de manœuvre de l'État sur ses missions originelles que sont les dépenses régaliennes (sécurité intérieure et extérieure, justice et diplomatie) et qu'il est seul à pouvoir assumer.

À titre d'illustration, l'atteinte des objectifs de l'OTAN de porter le budget des armées à 2 % du PIB (hors pensions) représenterait un effort supplémentaire de l'ordre de 13 Md€ par an. Rapportés à un coût annuel du service de la dette de 45 Md€ et d'un déficit d'environ 70 Md€ en 2016, ces montants indiquent le paradoxe d'un État rendu incapable par l'hystérèse de ses dépenses d'arbitrer certains choix stratégiques. À lui seul, le coût de l'entretien de la force de dissuasion nucléaire française serait de 6 Md€ par an. L'ampleur de ces montants, incontournables pour assurer le renforcement de son appareil de sécurité intérieure et extérieure, souligne l'urgence d'une révision des dépenses publiques et l'importance des efforts supplémentaires d'économies à fournir.

Notre incapacité à tenir nos engagements de réduction des déficits affecte notre crédibilité

Depuis 1997, date de leur entrée en vigueur, la France n'a respecté ses engagements européens de réduction des déficits qu'entre 1998 et 2000, 2010 et 2011, et 2014 et 2015. À l'exception de ces trois périodes, tous les programmes de stabilité transmis à la Commission européenne se sont révélés trop ambitieux au regard des résultats, le plus souvent en raison de prévisions particulièrement optimistes concernant la croissance économique.

Aujourd'hui encore, alors que le Gouvernement s'est engagé à un déficit inférieur à 3 % du PIB en 2017, le Haut Conseil des Finances Publiques souligne que « les déficits structurels pour les années 2016 et 2017 sont supérieurs de 0,3 point à ceux visés dans le programme de stabilité d'avril 2016. Les ajustements et les efforts structurels sont [...] inférieurs au minimum requis par les règles européennes »²⁴.

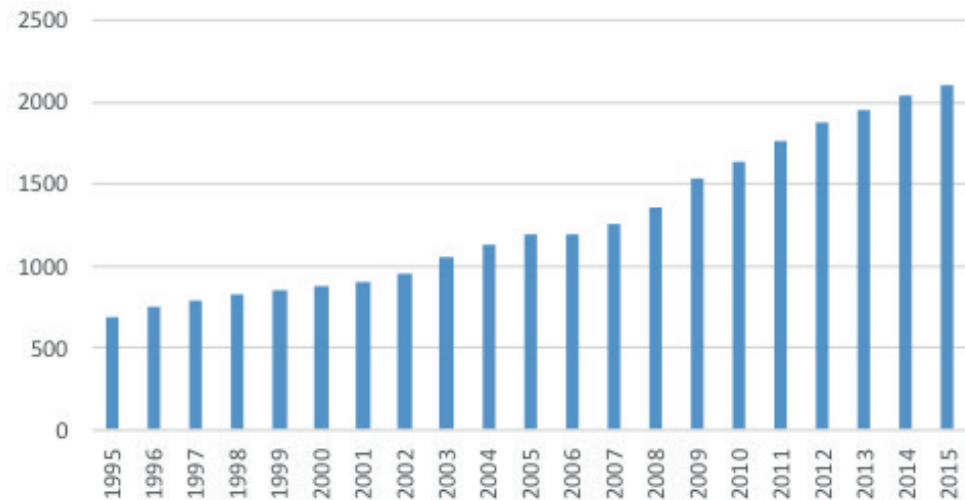
Cette incapacité quasiment permanente à respecter notre trajectoire est une source majeure de préoccupations pour nos partenaires ainsi que pour les institutions chargées d'appliquer les règles européennes. Ils ne peuvent qu'affecter l'influence en Europe et sur la scène internationale.

²⁴ Avis n° HCFP-2016-3 relatif au projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2017.

Notre pays est fortement exposé à un retournement des taux d'intérêt

Conséquence d'un déficit permanent, la dette publique française n'a cessé d'augmenter. Elle s'élevait à 12 % du PIB en 1974, 20 % en 1981, 50 % en 1994 et atteint désormais 97 % en 2016. Cette croissance semble inexorable. En 2003, la dette a dépassé les 1 000 Md€. En 2014, elle a dépassé les 2 000 Md€. Fin 2016, elle est d'environ 2 150 Md€. Mécaniquement, elle augmentera tant que les déficits persisteront.

Dette publique française (1996-2001, Md€)



Note : dette publique au 31 décembre - Source : INSEE, comptes nationaux - base 2010.

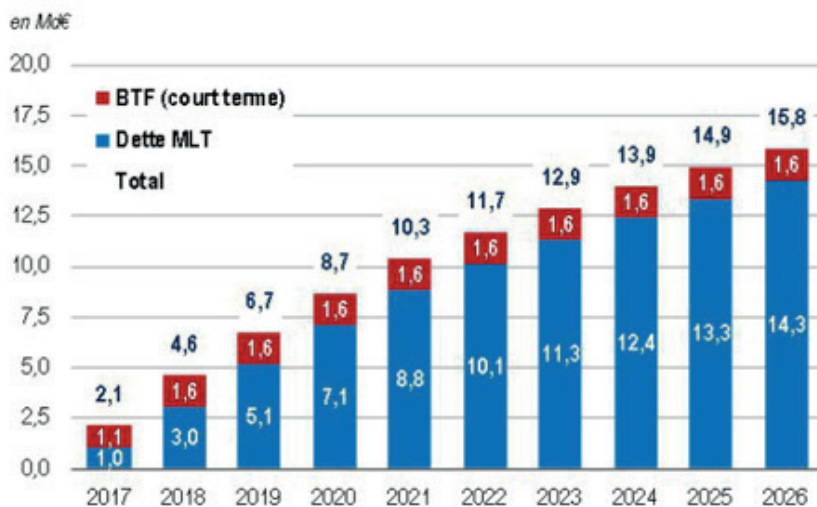
Dans la période récente, la France a financé sa dette à très bon marché. Les taux obligataires à 10 ans (OAT) ont été proches de 0 % en 2016. La France a emprunté à taux négatifs pour des échéances plus courtes. En dépit de l'augmentation exponentielle de la dette, cette conjoncture favorable a permis de réduire la charge des intérêts de sa dette. Elle s'élevait à 47,4 Md€ en 2005 ; en 2015 elle a reculé à 42,1 Md€, alors que la dette s'est accrue de 59 % pendant cette période.

La France est désormais fortement exposée à une remontée des taux. Fin 2016, le taux de l'OAT est légèrement remonté à 0,8 %. Si cette hausse devait se confirmer, l'effet serait dévastateur pour nos finances publiques : par point, cela représente 16 Md€ à horizon 2026 et 2,1 Md€ dès la première année.

IMPACT D'UNE AUGMENTATION DES TAUX D'INTÉRÊT²⁵

Une remontée durable des taux d'intérêt constitue un facteur d'alourdissement de la charge de la dette. Afin de quantifier cette augmentation, une simulation d'un choc de +1 % (+100 points de base) par rapport au scénario de référence sur l'ensemble de la courbe, qui interviendrait dès fin 2016 ou début 2017, est présentée ci-dessous.

Impact d'un choc de taux de 1 % sur la charge maastrichtienne des OAT, BTAN et BTF



Source : Mission Engagements financiers de l'État, PLF 2017

Au-delà de la perspective d'une remontée des taux, le risque d'une crise de la dette souveraine ne peut être écarté. Un État en déficit rembourse ses dettes en empruntant de nouveau. Cette situation est durable tant que l'État trouve des investisseurs disposés à lui accorder de nouveaux prêts. Jusqu'à présent, la France a été protégée de la défiance qu'ont connue l'Italie ou l'Espagne. Toutefois, les emprunts français subissent une prime de risque par rapport aux emprunts allemands dont le niveau a été à certains moments plus bas.

²⁵ PLF 2017, mission « Engagements financiers de l'État », 2016.

POUR SOUTENIR LA CROISSANCE ET ASSURER LA COHÉSION SOCIALE, IL CONVIENT DE RÉVISER ET RÉDUIRE LA DÉPENSE

La focalisation dans le débat public sur le niveau, excessivement élevé, de la dépense publique a occulté la question déterminante de son efficacité et de son efficience. Or un niveau de dépense publique trop élevé et peu orienté vers la préparation de l'avenir est préjudiciable à la croissance et favorise l'installation dans la durée d'un niveau de chômage structurel élevé qui sape les fondements de la cohésion sociale : réduire la dépense peut au contraire être favorable à la croissance.

Qui plus est, à périmètre de services publics donné, une qualité supérieure de service public peut être obtenue tout en baissant les dépenses publiques. La révision des dépenses, qui permet d'améliorer leur efficacité, accroît l'impact de la dépense publique sur la croissance, et simultanément, crée des marges de manœuvre budgétaires nouvelles en faveur du secteur productif, ou mobilisables au service de nouvelles politiques publiques en faveur de la croissance (recherche, innovation) ou de la cohésion sociale.

LA RÉVISION ET LA RÉDUCTION LA DÉPENSE PUBLIQUE PEUVENT ÊTRE SOURCE DE CROISSANCE ET D'AMÉLIORATION DU SERVICE PUBLIC

À moyen terme, les effets d'une baisse durable de la dépense sont positifs

L'argument le plus souvent avancé par les défenseurs de la croissance de la dépense publique réside dans le caractère récessif des ajustements budgétaires, en particulier lorsque ceux-ci sont brutaux et réalisés dans « l'urgence » d'une consolidation des finances publiques.

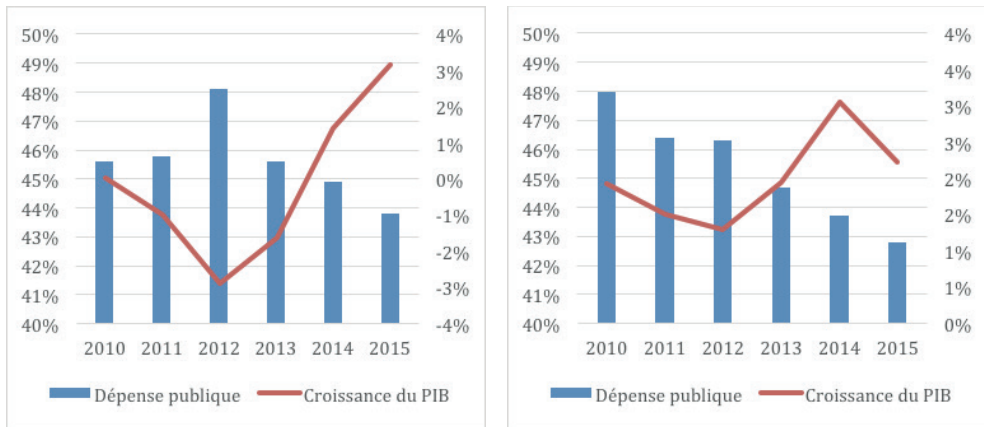
Si les impacts négatifs des baisses de dépenses publiques sur la croissance, à travers la contraction de la demande publique, sont documentés par la littérature économique pour le court terme²⁶, quoique prêtant à débat, ils sont au contraire positifs à moyen et long terme.

Plusieurs exemples européens confortent ce constat. L'Allemagne, qui depuis 2009 a continuellement abaissé son taux de dépenses publiques, sans jamais mettre à

²⁶ Le débat sur la valeur du « multiplicateur keynésien » est ainsi souvent invoqué à tort : d'après les estimations du FMI, l'impact d'une baisse de 1 % de la dépense publique sur le PIB serait seulement de -0,3 %. Même dans des modèles plus keynésiens, il peut se situer à des niveaux plus élevés jusqu'à -1 %, les impacts négatifs s'étiolent rapidement et sont compensés dès le moyen terme par un redressement du potentiel de croissance. En particulier, la réduction de la dette publique qui en résulte permet de libérer la consommation des ménages en abaissant leur taux d'épargne. Cf. Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis, *Rapport sur la situation des finances publiques*, 2010.

mal son potentiel de croissance, constitue l'exemple topique. Plus récemment, les exemples espagnol et britannique ont illustré qu'une baisse de la dépense publique pouvait accompagner même à court terme un redressement de la croissance du PIB (et même une sortie de récession s'agissant de l'Espagne), comme l'illustrent les graphiques suivants.

Évolution des dépenses des administrations publiques (échelle de gauche) et de la croissance du PIB (échelle de droite) en Espagne (gauche) et au Royaume-Uni (droite) en % du PIB entre 2010 et 2015



Source : Institut de l'entreprise à partir de données Eurostat

Une baisse durable de dépense publique n'a jamais conduit à une baisse de la croissance potentielle. C'est au contraire la succession de politiques keynésiennes d'augmentation de la dépense qui contribue, à travers le phénomène de cristallisation de dispositifs inefficaces, à entretenir le niveau du chômage structurel, qui mine la cohésion sociale. En effet, selon France Stratégie, ce niveau n'est jamais passé en dessous de 7,5 % depuis plus de trente ans, quels qu'aient été l'orientation macroéconomique et le niveau de croissance.

Les effets négatifs éventuels d'une baisse de la dépense à court terme ne constituent donc pas un argument pour retarder la nécessaire baisse des dépenses publiques. Le constat actuel du manque de compétitivité de la France milite au contraire pour une révision et une réduction continue de la dépense publique, à même de libérer les énergies du secteur productif, donc la croissance et l'emploi.

LA CONTESTATION DES POLITIQUES KEYNÉSIENNES, PAR JEAN-MARC DANIEL

Le modèle keynésien standard d'analyse de la politique budgétaire repose sur la notion de multiplicateur. Par multiplicateur, il faut entendre l'idée que quand on augmente les dépenses publiques d'une quantité ΔG , on obtient une augmentation de la production ΔY égale au produit de ΔG par le multiplicateur en question. Ce multiplicateur a été théorisé par plusieurs économistes mais sa formalisation la plus connue est celle de l'économiste norvégien Trygve Haavelmø. Dans un article de 1945, celui-ci établit que le multiplicateur est de 1 dans le cas d'une augmentation simultanée des dépenses et des recettes fiscales et supérieur à 1 quand l'augmentation des dépenses est financée par l'emprunt. Les critiques récurrentes sur les politiques d'assainissement mettent en général en avant cet effet multiplicateur, chaque contraction de la dépense conduisant à une contraction de la production. En fait, depuis la parution de l'article d'Haavelmø, plusieurs éléments sont venus battre en brèche la dynamique du multiplicateur.

D'abord, Haavelmø raisonne dans un contexte où il estime que la part d'équilibre des dépenses publiques dans le PIB est aux alentours de 30 %. Au-delà, se posent des problèmes d'efficacité marginale de la dépense qui ont un impact sur la dépense privée. Or en France notamment, ce taux est largement dépassé.

On rejoint le deuxième argument sur les limites du multiplicateur qui a été abordé par M. Friedman et développé par les théoriciens de la *nouvelle macroéconomie classique*, notamment R. Lucas et R. Barro. Pour eux, au-delà d'un certain seuil de dépenses, les ménages incorporent la politique budgétaire dans leur comportement sur la base d'une anticipation de ses effets à long terme sur leur revenu. Le résultat pratique est que toute augmentation des dépenses publiques réduit les dépenses privées. En effet, si elle est financée par l'impôt, le pouvoir d'achat des ménages est amputé de façon immédiate ; si elle est financée par l'emprunt, les ménages anticipent des hausses futures d'impôt, augmentent leur taux d'épargne, ce qui réduit la dynamique immédiate de la demande. Symétriquement, une baisse des dépenses publiques est compensée et au-delà par un accroissement des dépenses privées. Ce mécanisme est connu sous le nom d'équivalence ricardienne.

Le basculement entre dépenses publiques/dépenses privées est à la base de la troisième considération sur les politiques budgétaires restrictives ou expansionnistes.

Celle-ci repose sur l'idée que la dépense publique doit s'analyser en qualité et non pas en quantité comme dans les schémas keynésiens de référence. Quand le ratio de dépenses publiques atteint des seuils de 50 ou 55 %, cette dépense se heurte à des phénomènes de rendements décroissants. La perte d'efficacité relative de la dépense publique est d'autant plus forte quand on la met en regard des dépenses privées auxquelles elle se substitue. Cette idée s'exprime dans les *théories de la croissance endogène* (cf. les travaux de P. Romer) selon lesquelles la qualité de la dépense est plus importante que sa quantité et son statut (dépense publique ou dépense privée). Concrètement, la baisse de la dépense publique est facteur de croissance dans deux cas : soit quand un opérateur privé se substitue à l'État pour réaliser la même opération de façon plus efficace ; soit quand la disparition d'une action de l'État conduit à restituer au privé des moyens qui lui permettent de financer des investissements ou des innovations.

La complexité croissante des économies et l'alourdissement systématique du poids des secteurs publics dans le PIB font que la vision du multiplicateur portée par le « keynésianisme hydraulique » des années cinquante n'est plus d'actualité. Dans ses commentaires, sur les politiques d'austérité menées en zone euro et singulièrement en Grèce, le FMI a conclu qu'il était très difficile de fixer a priori une valeur du multiplicateur. Quoiqu'il en soit, la critique des politiques de rigueur met systématiquement en avant les effets récessifs d'une baisse des dépenses publiques en s'appuyant sur l'existence du multiplicateur. Outre les remarques précédentes sur le multiplicateur, cette critique doit être relativisée pour trois raisons.

Ces effets récessifs tiennent d'abord à un effet comptable. Une partie des dépenses publiques étant comptabilisée dans le PIB, notamment les rémunérations, leur contraction conduit à une contraction de la production telle que mesurée par le PIB.

Par ailleurs, face à la contraction instantanée de la demande due à la baisse de demande publique, l'augmentation de la demande privée appelée à la compenser met un certain temps à se manifester. S'appuyant sur les redressements budgétaires des années 80 et 90, l'OCDE estime ce délai à 16/18 mois.

Enfin, la politique d'assainissement doit se concevoir en articulation avec d'autres mesures structurelles favorisant la concurrence et donc la croissance.

La révision et la baisse des dépenses publiques en France seraient favorables à une croissance durable

L'impact à moyen et long terme de la réduction de la dépense peut être bénéfique à la croissance, lorsque cette baisse permet de recréer des incitations à l'activité, à travers des dispositifs sociaux plus efficaces (par exemple, un mécanisme d'assurance chômage qui favorise la reprise d'emploi), et de réaliser des investissements publics au meilleur rapport socio-économique (cf. partie 2).

Pour être bénéfique, la réduction de la dépense publique doit être réalisée en lien avec le cycle économique. Par le passé, la réduction du déficit structurel n'a pas été réalisée au moment des « hauts de cycle », qui sont pourtant des périodes favorables à un redressement budgétaire. Or les prévisions de croissance pour 2017 et 2018, de 1,4 % en 2017 et 1,7 % en 2018 selon la Commission européenne, sont nettement plus élevées par rapport au niveau de croissance durablement atone constaté depuis 2010. Cette période est une fenêtre d'opportunité pour engager un effort déterminé dans la réduction des dépenses publiques. Sous ces conditions, le retour à l'équilibre budgétaire par l'ajustement des dépenses facilite l'augmentation de la croissance potentielle jusqu'à un niveau permettant de recréer des emplois marchands dans les secteurs les plus productifs – c'est-à-dire de recréer les conditions d'une croissance riche en emplois.

La révision des dépenses est un levier d'accroissement de leur efficacité

Les adversaires des consolidations budgétaires mettent en avant l'importance du niveau de service public fourni comme justification d'un montant excessif de la dépense publique. Ce niveau élevé de dépense serait constitutif du « modèle social français ».

Or lier le niveau de la dépense publique avec son efficacité constitue un contresens économique, nuisible de surcroît à la qualité des biens et services rendus par les administrations publiques aux citoyens (infrastructures, éducation et formation, santé, bien-être social). Au contraire, la révision et la réduction des dépenses sont une nécessité pour produire des services publics au moindre coût et à meilleur degré de qualité, au service des citoyens qui les financent.

D'une part, le lien entre montant des dépenses et niveau de production des services publics est défavorable : en d'autres termes, la dépense publique a des rendements décroissants. À titre d'exemple une étude de la Commission européenne de 2008²⁷ souligne les marges importantes d'efficacité et d'efficience²⁸ accrues dans la dépense

²⁷ European Commission, *Effectiveness and efficiency of public spending*, Ulrike Mandl, Adriaan Dierx, Fabienne Ilzkovitz, February 2008.

²⁸ La notion d'efficacité rapporte les ressources – monétaires ou autres – engagées aux biens publics produits (*outputs*) et celle d'efficience rapporte ces moyens aux résultats attendus (*outcomes*).

publique des pays membres. En 2003, la Banque centrale européenne²⁹ estimait les marges d'efficience de la France à 36 % du niveau des services produits, plaçant la France 20e parmi ses 23 partenaires. Le niveau plus élevé de la dépense publique depuis lors laisse présager de la permanence de ce diagnostic.

D'autre part, le lien entre le montant des dépenses et la qualité des services publics n'est pas univoque ; à cet égard, les diverses évaluations internationales réalisées indiquent une performance plutôt médiocre de la France³⁰.

Plusieurs monographies thématiques ont déjà été réalisées. Elles illustrent un niveau relativement faible d'atteinte des résultats (*outcomes*), en France, par rapport aux pays comparables (OCDE ou Union européenne), étant donné le niveau des ressources engagées³¹.

L'Institut Montaigne a réalisé en février 2014 une étude³² qui recense les moyens, établit des comparaisons internationales et apprécie les résultats obtenus à l'aune de principaux indicateurs pour dix politiques publiques majeures. Nombreux sont les exemples de politiques publiques pour lesquelles la France consacre un niveau massif de dépenses publiques tout en obtenant des résultats médiocres, par rapport aux pays comparables de l'OCDE. Quatre d'entre eux sont particulièrement illustratifs car ils portent sur des politiques déterminantes pour la productivité du travail et le capital humain de la Nation : la formation professionnelle, les politiques de l'emploi, le logement et la santé.

29 A. Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi, *Public sector efficiency : an international comparison*, ECB working paper no 242, juillet 2003.

30 Améliorer le rapport coût - efficacité des dépenses publiques, travaux constants de l'OCDE depuis 2003.

31 Établir de manière précise quelles politiques publiques sont les plus porteuses de gains d'efficience suppose une revue exhaustive des ressources engagées et des résultats obtenus, aussi bien qu'un consensus sur les principaux indicateurs mesurant le degré d'atteinte des objectifs qui leur sont attribués. C'est en partie la tâche des revues de dépenses qui sont évoquées dans la partie 3 de la présente note.

32 Institut Montaigne, *1151 M€ de dépenses publiques : quels résultats ?*, février 2014.

Exemples de comparaisons de l'efficacité de politiques publiques entre la France et les pays comparables de l'Union européenne ou de l'OCDE

<i>Politique publique</i>	Montant des financements publics (Md€)	Part dans la production et comparaison européenne	Résultats et performance comparés
<i>Emploi</i>	83	2,33 % du PIB (OCDE : 1,44 %)	- chômage structurel plus élevé - chômage de longue durée plus élevé
<i>Formation professionnelle</i>	32	2,5 % de la masse salariale (UE 27 : 1,5 %)	- taux de participation plus faible - problèmes de qualité de la formation - frais de gestion anormalement élevés
<i>Santé</i>	180	8,9 % du PIB (UE 27 : 6,8 %)	- accès aux soins satisfaisants - espérance de vie supérieure à la moyenne européenne - mortalité évitable supérieure à la moyenne des pays comparables - prévalence des maladies chroniques et des comportements à risque
<i>Logement</i>	44,9	2,3 % du PIB (NC)	- résultats inférieurs à la moyenne pour l'accès à la propriété - importance des aides aux producteurs - ciblage insuffisant et faible mobilité du parc social - performances médiocres sur le mal-logement

Source : Institut Montaigne (2014)

Dans une démarche similaire, France Stratégie, dans un récent document de travail³³, compare, pour trois grandes politiques publiques, le niveau des dépenses et les principaux résultats obtenus à travers des indicateurs synthétiques. Cette approche permet de situer la France et d'autres pays européens par rapport à une « frontière d'efficacité »,

33 www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/na-fs-depenses-publiques-ok_0.pdf

caractérisée par le rapport le plus efficient entre dépenses et résultats. Sur trois politiques déterminantes pour la croissance que sont l'enseignement secondaire, la santé et, dans une moindre mesure, les retraites, la France apparaît éloignée de cette frontière d'efficience. Enfin, une étude du Fonds monétaire international de 2016³⁴ corrobore ces analyses et confirme la nécessité de rechercher des gains d'efficience dans plusieurs politiques publiques pour lesquelles le ratio entre les ressources consacrées et les résultats atteints n'est pas satisfaisant. L'étude met l'accent sur l'allocation inefficace des ressources dans le domaine de l'éducation, notamment dans le secondaire, qui se traduit par la dégradation des résultats et le creusement des inégalités dans le domaine de l'éducation. Elle donne également comme exemple la politique publique du logement dont le niveau de dépense est particulièrement élevé.

Ce constat d'inefficacité vaut également dans le domaine des transferts sociaux. Ainsi, d'après le FMI, la dépense sociale française, dont les résultats en termes de comblement des inégalités sociales sont faibles au regard des standards européens, pourrait être réduite à hauteur de 3,5 points du PIB, tout en améliorant sa qualité.

En conclusion, la part très élevée des dépenses publiques dans la richesse nationale n'est en aucun cas, pour les citoyens français, une garantie de qualité du service public qu'ils financent. Un effort accru des pouvoirs publics quant au rendement des résultats obtenus au prix d'une dépense publique inégalée en Europe est donc devenu urgent.

FAIRE DES FINANCES PUBLIQUES UN INSTRUMENT DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE EN CONVERGEANT VERS LA MOYENNE EUROPÉENNE

Le niveau de la dépense publique à atteindre est celui qui, tout en réduisant l'écart injustifié de part de la dépense publique par rapport à nos principaux partenaires, doit permettre à la France d'atteindre un niveau de prélèvements obligatoires pertinent, supportable pour le secteur productif et à même de financer – sans recours à l'emprunt pour des dépenses de fonctionnement – le niveau de service public « produit » par les administrations publiques au cours de l'année. Un tel niveau est incompatible avec le maintien d'un différentiel de dépenses aussi fort avec nos principaux partenaires.

Du point de vue de la méthode, la réduction de la dépense publique, pour être crédible et acceptable, doit se traduire par des objectifs simples, pédagogiques et économiquement fondés. Sans être dépourvu d'inconvénients tels qu'une forte

³⁴ Fonds monétaire international, *From containment to rationalization : increasing public expenditure efficiency in France*, Jean-Jacques Hallaert et Maximilien Queyranne, juillet 2016

sensibilité à l'inflation, exprimer ces objectifs en pourcentage du PIB apparaît plus rigoureux qu'afficher des montants nominaux d'économies, calculés de manière très conventionnelle et sujette à controverse³⁵.

Plusieurs ordres de grandeur sont envisageables :

- une réduction de l'ordre de 7 à 8 points de la part des dépenses publiques (autour de 50 % du PIB) permettrait à la France, tout en résorbant son déficit structurel actuel (autour de 2 % du PIB potentiel), de baisser son niveau de prélèvements obligatoires de l'ordre de 5 à 6 points ;
- à moyen terme, une baisse de 10 à 11 points (autour de 46 % du PIB, soit un niveau beaucoup plus proche de l'Allemagne) serait d'ampleur à combler le déficit entre la France et l'Allemagne³⁶ en termes de prélèvements obligatoires (8,6 points³⁷) tout en maintenant l'équilibre structurel de ses finances publiques.

Cet objectif fixé doit aussi se décliner par nature de dépense et par politique publique : pour cela il convient d'objectiver, afin de les réduire, les écarts qui correspondent à des déficits d'efficacité et justifient une réduction de la dépense.

Converger en niveau : réduire la dépense publique autour de 50 % de la richesse nationale

Les comparaisons avec la moyenne de l'Union européenne, ou des pays européens de populations et de niveaux de vie proches couvrant des modèles sociaux divers (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Italie), constituent une approche difficilement contestable. En se fixant un objectif clair de 50 % de dépenses publiques par rapport au PIB, la France comblerait en très grande partie son écart avec les pays européens comparables, tout en restant à un niveau supérieur de dépenses publiques. En effet, la France s'illustre au sein des pays comparables en étant le seul à dépasser constamment, depuis 2010, le niveau de 50 % du PIB de dépenses publiques, mais aussi, en étant

³⁵ Comme l'a démontré la Cour des comptes dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques en juin 2016, l'utilisation comme objectifs de quantums d'économies (50 Md€ entre 2015 et 2017 dans le cadre du pacte de responsabilité, annoncé par le Premier ministre en avril 2014 et mis en œuvre à partir de la loi de finances pour 2015) possède plusieurs inconvénients : calculés en différence par rapport à un tendanciel de dépenses, ces objectifs sont soumis à de nombreuses fragilités méthodologiques, sont peu vérifiables dans leur exécution et constituent un épouvantail de la rigueur tout en passant sous silence la croissance, en termes nominaux et même réels, de la dépense publique.

³⁶ En 2015, l'écart entre la France et l'Allemagne, qui affiche un équilibre structurel de ses finances publiques, était de 13,0 points pour les dépenses publiques et de 8,8 points pour les recettes publiques. Ce dernier concept diverge légèrement des prélèvements obligatoires car il inclut divers revenus et produits non fiscaux de l'État.

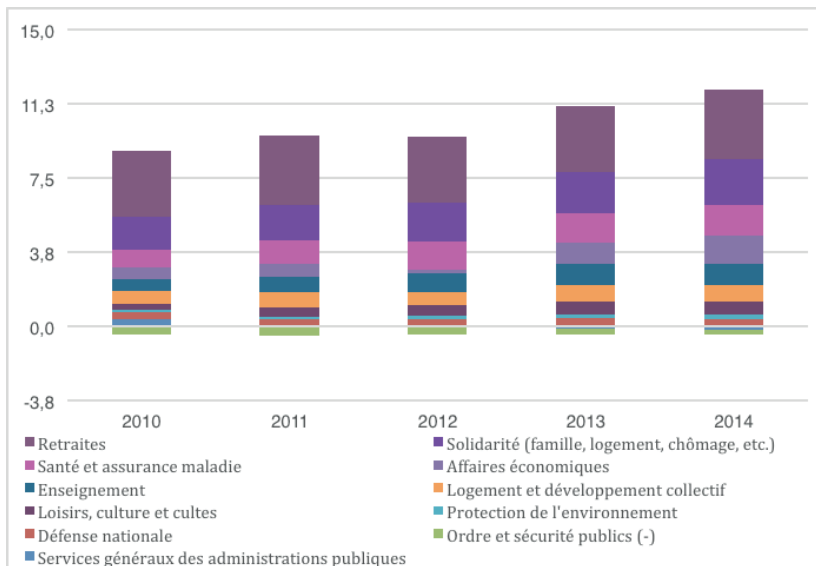
³⁷ François Ecalte, FIPECO, 2016.

le seul avec l'Italie à ne pas avoir engagé par un mouvement tendanciel de baisse de la part de la dépense dans le PIB entre 2010 et 2015³⁸.

Converger en structure : des dépenses publiques au service de l'avenir

La réduction de la dépense doit s'accompagner d'un objectif de rééquilibrage de la structure de la dépense publique. Ces baisses doivent être employées, outre pour le financement des priorités régaliennes³⁹, au service de la compétitivité de l'appareil productif et du rétablissement des marges, mais aussi de la productivité globale des facteurs grâce à la recherche fondamentale, à la recherche et développement et au financement de l'innovation. L'analyse européenne des dépenses publiques par fonction (c'est-à-dire par politique publique) souligne en effet l'amplification au cours des cinq dernières années de certaines singularités de la France.

Décomposition par politiques publiques de l'écart de dépenses publiques (en % du PIB) entre la France et la moyenne des pays européens comparables⁴⁰



Source : Institut de l'entreprise à partir de données Eurostat

³⁸ En 2015, la part de la dépense publique en France a cependant reculé pour la première fois depuis 2011 pour retrouver son niveau de 2013 (57,0 % du PIB).

³⁹ L'écart de la France aux pays comparables en dépenses d'ordre et de sécurité publics était négatif, de l'ordre de -0,3 à -0,4 point de PIB en 2014.

⁴⁰ Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne.

Entre 2010 et 2014, l'écart global entre la France et la moyenne des quatre pays comparables⁴¹ s'est creusé, de 8,5 à 11,5 points de PIB. Cet écart de 11,5 points de PIB s'explique à près des deux-tiers (64 %) par l'importance des dépenses consacrées en France, à la protection sociale, plus particulièrement aux retraites (3,5 points de PIB), aux dépenses de solidarité (2,3 points – essentiellement famille, chômage) à la santé et à l'assurance maladie (1,6 point). Dans une moindre mesure, les dépenses consacrées aux affaires économiques (1,4 point) et à l'enseignement (1,1 point) contribuent à cet écart. Cet écart traduit une préférence collective pour la dépense publique notamment dans le domaine social où le système d'assurance maladie obligatoire assure un niveau de prise en charge élevé de la dépense de soins des ménages (77 % en 2014 d'après la DREES), et où le système d'assurance vieillesse complémentaire est généralisé pour les salariés du secteur privé. Ce choix collectif d'un périmètre plus large de la sphère publique n'explique cependant qu'une part de l'écart constaté avec les pays comparables, notamment avec l'Allemagne.

Surtout, l'augmentation des dépenses de protection sociale reste la principale cause (à hauteur de 50 %) du creusement de l'écart avec la moyenne des pays comparables au cours des cinq dernières années. La part de ces dépenses dans le PIB a augmenté plus rapidement que dans les autres pays européens. Les services généraux des administrations publiques sont le seul poste dont les dépenses ont été mieux maîtrisées en France que dans les pays comparables au cours des cinq dernières années.

Cette analyse confirme l'absence de maîtrise par la France de ses dépenses publiques par rapport à ses partenaires, y compris dans les domaines où l'efficacité des dépenses publiques – notamment en matière d'emploi, de protection sociale ou de logement – apparaît faible.

Il en résulte que la baisse des dépenses publiques doit passer en priorité par la maîtrise des dépenses de protection sociale, et de la même manière par un recentrage des autres dépenses publiques au service d'une plus grande efficacité, afin de libérer les énergies du secteur productif et redresser le potentiel de croissance français.

Dans le même temps, une attention accrue au rendement et à la qualité des services publics doit favoriser, en même temps que la création d'emplois, la cohésion sociale.

⁴¹ Des écarts de même ordre de grandeur et les mêmes tendances d'évolution sont observés en comparant la France avec les 28 États membres de l'Union européenne et avec ceux de la zone euro.

Annuler le déficit structurel et réduire les prélèvements obligatoires

Compte tenu de l'absolue nécessité de rétablissement de compétitivité de la France, il convient de viser une réduction des dépenses suffisante pour permettre une annulation du déficit structurel de la France, et au-delà, réduire nos prélèvements obligatoires.

L'annulation du déficit structurel est tout d'abord une obligation juridique et politique de la France vis-à-vis de ses partenaires européens. : dans le sillage du « six-pack » et du « two-pack » entrés en vigueur dans l'ordre juridique français à partir de 2012, c'est bien un objectif de moyen terme d'équilibre structurel qui s'impose à la France comme à l'ensemble de ses partenaires. Cet objectif a été négocié puis agréé par les deux majorités qui se sont succédé en France entre 2007-2012 et 2012-2017 : il s'impose donc à tous. Divers travaux d'institutions indépendantes ou d'organismes extérieurs à l'administration ont souligné que le déficit structurel de la France s'était réduit mais demeure significativement supérieur à la moyenne constatée dans la zone euro. D'après la Cour des comptes en 2016, la France s'est caractérisée par un point de départ plus dégradé et un retard pris initialement, à partir de 2010, dans le rattrapage de la moyenne européenne. Les ajustements structurels réalisés par la France ont certes été significatifs notamment en 2014 et 2015 (0,5 point de PIB). Toutefois, pour combler définitivement l'écart avec ses partenaires européens et conserver la confiance des marchés, la France ne doit pas prendre prétexte d'un éventuel relâchement des efforts structurels de ses principaux partenaires (Allemagne) pour réduire son propre effort.

À cet impératif politique s'ajoute un impératif économique. Viser puis maintenir un niveau de déficit structurel nul ou proche de zéro, en cohérence avec les estimations de la Commission européenne, pourra s'avérer pertinent dans l'hypothèse d'une reprise du cycle économique : il s'agira alors d'éviter qu'à la faveur d'une amélioration conjoncturelle de son seul déficit nominal, la France ne minore l'ampleur de son ajustement structurel, au risque de s'exposer à un ajustement aux conséquences plus brutales, « à retardement ». L'annulation du déficit structurel doit permettre de s'assurer que les dépenses n'excèdent pas le niveau que permet de financer un taux de prélèvements obligatoires compatible avec le maintien et la croissance des capacités productives du pays. De ce point de vue, en prenant par exemple comme étalon le niveau de prélèvements obligatoires de l'Allemagne, inférieur de 8,8 points à celui de la France, l'annulation du déficit structurel de la France (qui serait de 1,9 % du PIB potentiel en 2016) supposerait ainsi, à terme, d'abaisser le niveau de dépenses publiques de 10,7 points (à 46,3 % du PIB).



LA RÉDUCTION
DE LA DÉPENSE
PUBLIQUE DOIT
ÊTRE IMMÉDIATE,
TRANSVERSALE ET
PÉRENNE

Nous avons en effet à démontrer notre détermination à ne plus faire de la dépense publique la réponse systématique à tous nos problèmes, y compris nos problèmes de société.

POUR ASSURER LA CONFIANCE, RÉTABLIR NOTRE CREDIBILITE

Établir notre crédibilité suppose deux engagements dès le début du prochain quinquennat : une réduction immédiate de la dépense et la mise en place d'un dispositif assurant sa poursuite pendant les années à venir.

CRÉDIBILISER L'ENGAGEMENT ÉLECTORAL PAR UNE ACTION IMMÉDIATE

Nos partenaires européens, les institutions chargées d'évaluer nos finances publiques et les investisseurs dont la confiance est indispensable pour assurer le financement de notre dette seront très attentifs aux premières mesures du futur gouvernement issu des élections présidentielles et législatives de 2017. Ils le sont déjà s'agissant des débats en cours. Or force est de constater que si l'enjeu du redressement des finances publiques a été présent dans la campagne présidentielle de 2007, il a été limité lors de la campagne de 2012. En 2017, certains candidats nient même la nécessité d'un redressement budgétaire.

Or 2017 représente une année déterminante pour notre pays. La France ayant presque systématiquement manqué à ses engagements budgétaires au cours des dernières années, les observateurs ne se contenteront plus de seules déclarations d'intentions. Ils exigeront des engagements normatifs et contraignants suivis de résultats.

À cet égard, le futur gouvernement disposera en 2017 de quatre vecteurs législatifs financiers pour concrétiser les premières mesures visant à assoir sa crédibilité :

- un projet de loi de finances rectificatif pour 2017 (qui devra être voté dès l'été 2017) ;
- le projet de loi de finances pour 2018 ;
- le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 (qui seraient votés fin 2017) ;
- un projet de loi de programmation des finances publiques (qui serait également voté fin 2017 et dont la durée pourrait être ajustée).

Il s'agit d'une occasion unique pour restaurer la crédibilité internationale de la France en matière de finances publiques. Le nouveau gouvernement pourrait alors transmettre à la Commission européenne un nouveau programme de stabilité afin de tenir compte des concrétisations de sa nouvelle loi de finances rectificative et d'annoncer les principaux équilibres des lois pour 2018 de la fin d'année.

L'urgence de la réduction de la dépense publique implique d'utiliser au maximum les premiers jours du quinquennat. Cela suppose que les modalités de mise en œuvre des réformes aient été anticipées par les candidats. Elles s'appuieront sur la demande d'évaluations préalables des mesures ainsi que sur l'exigence légitime de concertations avec les parties prenantes. Mais l'administration dispose d'ores et déjà de tous les éléments nécessaires pour engager ces mesures sans attendre. Les déterminants de la dépense publique sont connus. Les rapports annuels sur la dépense publique et son évolution préparés par le Gouvernement et annexés à la loi de finances sont d'une précision remarquable. Les nombreuses vagues d'évaluation des politiques ou de revues des dépenses offrent aux décideurs un panorama de ce qui peut être engagé sans délai, ainsi que des conséquences précises pour chacun des acteurs et des bénéficiaires de la dépense. Les réformes sont étudiées et leurs modalités connues ; il convient désormais de réaliser les arbitrages indispensables, puis d'assurer leur mise en œuvre rapide.

S'ENGAGER DANS UN EFFORT CONTINU PENDANT AU MOINS CINQ ANS

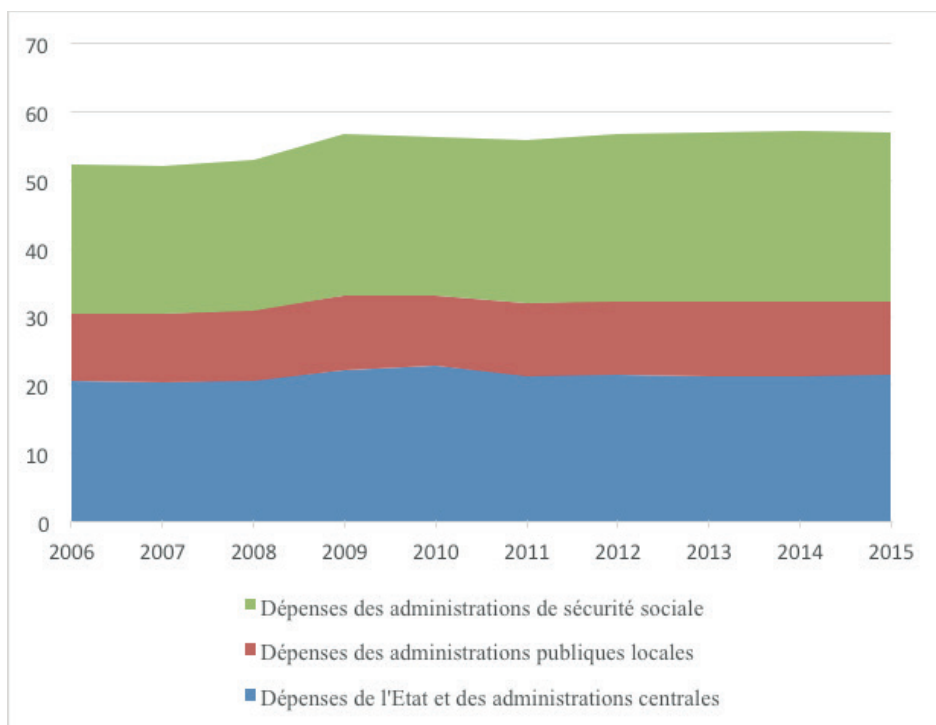
Même si elles sont décidées rapidement, les réformes ne porteront leurs fruits que dans la durée, par exemple celles qui concernent les masses salariales ou les régimes de retraite. Cet engagement dans la durée doit être consacré dans la loi de programmation des finances publiques qui serait votée fin 2017. Celle-ci constitue l'outil adéquat pour mettre en œuvre la réduction des dépenses dans toutes les administrations publiques et dans la durée, notamment en fixant des règles d'évolution des dépenses. La sagesse serait sans doute de présenter, à titre exceptionnel, un programme de réduction de la dépense portant sur cinq années, au lieu des trois prévues par les normes européennes.

FAIRE PORTER L'ENGAGEMENT SUR L'ENSEMBLE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Compte tenu du niveau auquel se situe notre dépense publique, et des dérives constatées de longue date, c'est l'ensemble des dépenses qui doit faire l'objet d'une révision pour dégager autant de marges de manœuvre que possible au service de la croissance

économique et de la cohésion sociale. L'effort de réduction doit être partagé entre toutes les administrations publiques : l'État, les organismes de protection sociale et les administrations territoriales.

Évolution de la répartition par sous-secteurs des dépenses publiques (% du PIB, 2006-2015)



Source : Institut de l'entreprise à partir de données Eurostat

Pour chacune de ces sphères, il convient d'analyser et de sélectionner les dépenses afin d'améliorer à la fois la qualité et coût du service public.

EXPLOITER LES MARGES DE RÉORGANISATION DE L'ÉTAT

Au cours des vingt dernières années, c'est l'État qui, au sein des administrations publiques, a connu le rythme de progression de ses dépenses le moins élevé. Cette relative maîtrise cache cependant des tendances très différentes. Les données issues de la comptabilité nationale illustrent la réduction de la part des services généraux, de l'ordre public et de la défense nationale, qui représentaient il y a vingt ans près de la moitié des dépenses

du budget de l'État, contre environ un tiers aujourd'hui. Les dépenses d'enseignement, de protection sociale (y compris les pensions des fonctionnaires) et de développement économique sont les premières contributrices à l'augmentation régulière du budget de l'État. En outre, la charge des intérêts de l'État représente toujours une quarantaine de milliards d'euros, bien que cette part dans le budget général soit décroissante en raison de la baisse sans précédent des taux d'intérêt.

Jusqu'à présent, la méthode privilégiée par les pouvoirs publics a consisté à donner des objectifs de réduction transversaux de la dépense par ministère, concentrés sur les dépenses de fonctionnement (masse salariale et autres charges), au détriment, notamment, des dépenses d'intervention. L'application des normes « zéro volume » puis « zéro valeur » ont certes permis de fournir un instrument de pilotage pour encadrer la croissance de la dépense. Cependant, la focalisation sur le rythme de progression de la dépense ne suffit pas à donner une direction de long terme sur les grands choix au sein des dépenses du budget de l'État. Les réformes « paramétriques », sur le champ de l'État sont nécessaires mais ne sont désormais plus suffisantes, comme l'illustre l'exemple du contrôle de la masse salariale au cours des cinq dernières années.

MAÎTRISER LA MASSE SALARIALE PUBLIQUE

La maîtrise de la masse salariale de l'État et des collectivités publiques constitue un exemple topique de la logique gestionnaire qui a prévalu à la conduite des politiques budgétaires. Le gel du point d'indice de la fonction publique, solution par nature non pérenne, en est une illustration.

Cette méthode favorise des politiques de gestion de la masse salariale « par à-coups », négociés contre des garanties de pouvoir d'achat ou des mesures catégorielles qui en limitent l'efficacité. Partiellement inefficaces et difficilement acceptables, elles ne sauraient se substituer à une gestion prévisionnelle des carrières de la fonction publique.

La refonte des carrières et des grilles indiciaires, dans le cadre du « protocole parcours, carrières et rémunérations » dans la fonction publique mis en œuvre par décret à compter du 1er juillet 2016 en est un exemple. Ce protocole aurait ainsi, toutes choses égales par ailleurs, selon les calculs de la Cour des comptes, un impact potentiel situé entre 2,5 et 3 Md€ par an sur le seul périmètre de l'État (de 4,5 à 5 Md€ pour l'ensemble des fonctions publiques)⁴². Afin de ne pas anéantir l'effort d'économies engagé sur les dépenses de fonctionnement,

⁴² Cour des comptes, *La masse salariale de l'État : enjeux et leviers*, rapport public thématique, septembre 2015.

la mise en œuvre de cet accord doit nécessairement s'accompagner d'une réduction de la taille de la fonction publique.

La réduction du nombre de fonctionnaires, très présente dans le débat public, est indissociable d'une réflexion sur le périmètre des missions des administrations publiques. À missions pérennes constantes, les départs à la retraite dans les trois fonctions publiques programmés sont de 110 000 par an au cours des prochaines années. Les départs pourraient être complètement exploités si était organisée, au sein des fonctions publiques, une mobilité qui permettrait le déplacement d'agents de services où aucun remplacement n'est nécessaire vers ceux dans lesquels les effectifs ne peuvent être diminués. En outre, parmi les leviers permettant de réduire le nombre de fonctionnaires, l'augmentation du temps de travail représente d'après FIPECO un potentiel de réduction de 80 000 emplois par an⁴³.

Ce niveau pourrait encore être plus élevé dans le cas d'une redéfinition des missions de l'État et de l'effet dans la durée des gains de productivité obtenus par la réorganisation des services.

Enfin, plusieurs pistes plus systémiques documentées et réalisées dans des pays comparables n'ont jamais été sérieusement envisagées par les pouvoirs publics. En particulier, la limitation du bénéfice du statut de la fonction publique et le recrutement d'emplois contractuels, au-delà des cas actuellement permis par le statut pourraient être envisagés. Cette option serait sans impact budgétaire immédiat, mais en offrant à l'administration une souplesse supplémentaire de gestion, elle faciliterait la réorganisation des services publics.

Pour assumer une baisse supplémentaire de ses dépenses, plusieurs pistes structurelles méritent d'être explorées. Les exemples étrangers illustrés par l'Institut de l'Entreprise démontrent que cela est possible⁴⁴.

Tout d'abord, le périmètre d'intervention de l'État⁴⁵ peut être révisé et participer à la réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention inefficaces. Certaines politiques pourraient être abandonnées, sans constituer un handicap pour la croissance

⁴³ François Ecalte, FIPECO, 2016.

⁴⁴ Cf. Institut de l'entreprise, *Espagne : derrière l'austérité, la reprise, et Irlande : le retour du Tigre celtique* novembre et décembre 2014.

⁴⁵ Si plusieurs réflexions ont eu lieu au plus haut niveau de l'État sur la redéfinition des missions de l'État, aucune n'a donné lieu à une mise en œuvre effective par les pouvoirs publics.

nationale, les citoyens ou les entreprises. À titre d'exemple, l'Inspection générale des finances a identifié de nombreuses aides aux entreprises inefficaces⁴⁶, chiffrées par elle entre 2 et 3 Md€.

Ensuite, l'État doit engager, fonction par fonction, un travail de réorganisation sur l'ensemble du champ de ses services, de ses opérateurs et des autres organismes d'administration centrale.

À ce titre, la constitution d'« agences » devait au départ constituer, dans un souci de progrès, une opportunité pour redonner de la liberté de gestion et de l'autonomie à différents organismes chargés de remplir une mission de service public pour le compte de l'État : par exemple les universités, les agences de l'eau, les agences régionales de santé. La rationalisation des nombreux opérateurs de l'État (qui sont principalement des organismes à vocation non marchande) a certes été engagée puisque leur nombre est passé au cours des dix dernières années de 798 à 452⁴⁷. Toutefois le montant des financements qui leur sont octroyés par l'État a fortement augmenté, de 19 à 52 Md€⁴⁸, ce qui indique une constance des pouvoirs publics dans la tentation de la « débudgétisation ». Depuis 2013, les effectifs des opérateurs ont cessé de décroître. Ainsi, la logique « d'agence », qui avait pour objet d'insuffler une culture de gestion décentralisée prometteuse a été détournée de sa vocation originale. Il conviendrait à l'avenir de réfléchir à la constitution « d'agences » moins fragmentées, sur le modèle de la toute récente Santé Publique France⁴⁹, et placées, à l'incitation des pouvoirs publics et sous leur contrôle, en capacité de générer d'importantes économies d'échelle et gains de productivité.

Enfin, les réorganisations des services de l'État doivent être conduites de sorte à réduire à terme les dépenses de fonctionnement. La réforme de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), issue de la fusion et du rapprochement de deux réseaux (celui de la direction générale des impôts et celui de la direction de la comptabilité publique anciennement appelé « Trésor public ») constitue un exemple dont pourraient s'inspirer de nombreuses administrations au-delà du ministère des finances en ayant permis la restitution de nombreux emplois publics. Dans le seul domaine du recouvrement, le rapprochement de la DGFIP avec les services de l'Urssaf est une réforme à envisager. Les principes directeurs de cette réforme (guichet unique, rapprochement des corps,

⁴⁶ Inspection générale des finances, *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, juin 2013.

⁴⁷ François Ecalte, FIPECO, 2016.

⁴⁸ François Ecalte, FIPECO, 2016.

⁴⁹ Créée par la loi portant modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016.

modernisation des processus) augmentés d'une dimension numérique plus assumée méritent d'être appliqués dans d'autres ministères.

REFONDER LA SÉCURITÉ SOCIALE ET L'ASSURANCE CHÔMAGE

En 2016, la dette du régime général de sécurité sociale et du FSV devrait atteindre 152 Md€. Il convient d'y ajouter les 35 Md€ de dette portée par l'Unédic (régime d'assurance chômage). La permanence des déficits de ces administrations sociales qui est à l'origine de cette dette n'est pas légitime.

La sécurité sociale a été conçue comme une assurance, contre les risques de maladie, de vieillesse, d'accidents du travail ou de maladie professionnelle, et de la vie familiale. Elle est financée directement par ceux qui bénéficient de ces protections par les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée (CSG) assises sur le facteur travail, et par des impôts affectés. Dès lors, la constitution d'un déficit structurel et d'une dette est tout à fait illégitime. Elle n'a pas de rationalité économique, comme pourrait l'avoir le financement de dépenses d'investissement. Elle constitue en outre un dévoiement des principes fondateurs de la sécurité sociale. Elle aboutit à transférer sur les actifs de demain la charge de dépenses réalisées pour les Français d'aujourd'hui, ce qui pose un problème d'équité entre les générations. Cette rémanence des déficits sociaux mine la soutenabilité du système et endommage la confiance qui lui est portée par ses bénéficiaires. Notre pays est seul, en Europe, à avoir instauré de telles pratiques.

Au-delà du rétablissement de l'équilibre comptable des régimes de sécurité sociale, la réalisation d'économies sur la sphère sociale doit permettre de refondre profondément le financement de la sécurité sociale, qui pèse sur la compétitivité des entreprises et du travail en France et est devenu profondément inadapté aux réalités d'une sécurité sociale universelle.

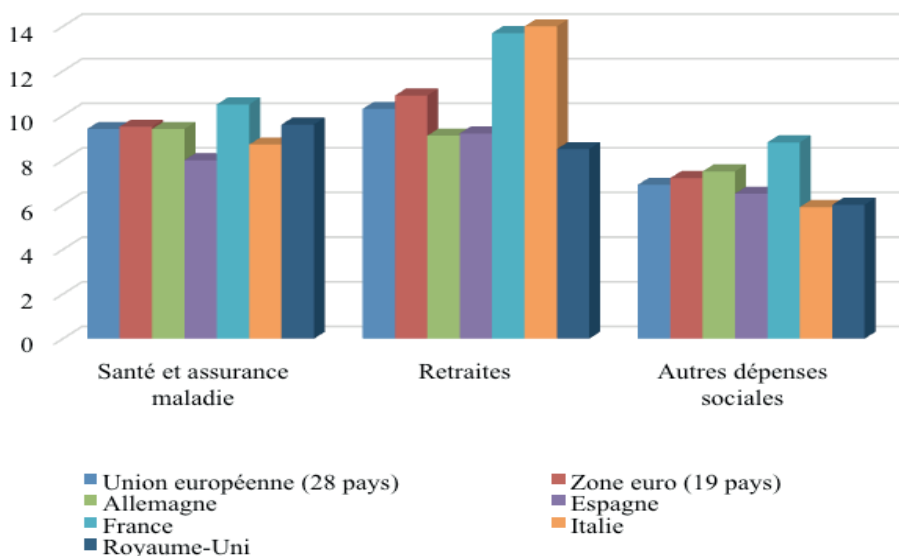
Les leviers à mobiliser pour freiner les dépenses sont bien connus dans le domaine de l'assurance vieillesse, et ont déjà été actionnés au cours des réformes successives des retraites de 1993, 2003 et 2010 : il s'agit de la durée de cotisation nécessaire pour l'obtention de la retraite à taux plein, de l'âge légal de départ à la retraite, du taux d'indexation des salaires portés aux comptes et des modalités d'indexation des pensions déjà liquidées.

Comme de nouvelles réformes seront à nouveau nécessaires pour assurer la viabilité du système de retraites par répartition, dont les besoins de financement pourraient à nouveau

s'accroître de manière très significative dès la seconde de moitié des années 2020⁵⁰, il importera au cours du prochain quinquennat de définir de manière plus anticipée les paramètres qui seront mobilisés, dans un cadre concerté pour l'ensemble des régimes de retraites (de base et complémentaires, mais aussi avec les régimes de fonctionnaires et les régimes spéciaux) afin d'assurer l'acceptabilité et la cohérence des réformes. L'annonce des grands principes des réformes à mettre en œuvre devrait être faite dès le début du prochain quinquennat.

De ce point de vue, les exemples étrangers sont édifiants sur le chemin restant à parcourir. La France conserve des marges d'ajustement paramétriques supplémentaires notamment par rapport à l'Allemagne, où l'âge de départ sans décote sera de 67 ans, au terme de la réforme (à partir des générations 1964).

Part des dépenses de santé-assurance maladie, retraites et autres dépenses sociales en France et dans des pays comparables (en % du PIB, 2014)



Source : Institut de l'entreprise à partir de données Eurostat

⁵⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2016, chap. IX « Les réformes des retraites des salariés du secteur privé : un redressement financier significatif, une méthode à redéfinir dans la perspective de nouveaux ajustements ».

De la même manière, les leviers à mobiliser dans le domaine des dépenses d'assurance chômage que sont la durée minimale d'affiliation, la durée d'indemnisation et le mode de calcul des allocations (qui détermine avec le plafond leur taux de remplacement), sont parfaitement documentés et agissent mécaniquement sur la dynamique de dépenses. Leur mise en œuvre appartient théoriquement aux partenaires sociaux⁵¹. Mais, le montant très élevé de la dette de l'Unédic qui pourrait atteindre 35 Md€ en 2018 et qui bénéficie en dernier ressort d'une garantie de l'État impose que les pouvoirs publics veillent à obtenir des garanties durables de la soutenabilité financière de ce régime.

Alors que la maîtrise des dépenses d'assurance vieillesse et d'assurance chômage passe par de nécessaires ajustements paramétriques, ce sont d'importantes réformes structurelles qui sont nécessaires dans le domaine de l'assurance maladie. Celle-ci concentre l'essentiel du déficit cumulé d'ensemble de la sécurité sociale.

Les pistes de réforme déjà mises en lumière par de nombreux corps de contrôle nécessitent, pour être mises en œuvre, une pédagogie appropriée de la part des pouvoirs publics. En effet, elles peuvent et doivent viser, non pas le rationnement des soins, mais l'amélioration de leur efficacité, de leur qualité, et de l'accès à leur prise en charge.

LA MAÎTRISE DES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE

Dans le domaine de l'assurance maladie, un niveau élevé de service et de protection est possible sans recourir à des déficits récurrents. On le constate par exemple en Allemagne, où un système plus décentralisé de caisses d'assurance maladie, tout en mobilisant une part équivalente de sa richesse nationale, avait accumulé 11,8 Md€ d'excédents en 2014⁵².

En France, les dépenses d'assurance maladie ont ralenti leur rythme de progression depuis 2012, malgré une « pause » marquée dans ce ralentissement en 2013. Le taux de croissance de l'objectif national de l'assurance maladie (ONDAM) a systématiquement été respecté depuis 2010. En 2015, l'ONDAM a augmenté de 2,0 % et il devrait progresser d'environ 1,8 % en 2016 et 2017.

⁵¹ Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de l'Unédic et la gestion de l'assurance chômage*, référé au Premier ministre, mars 2016.

⁵² Cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2015, chap. XVI « Les systèmes de retraites en France et en Allemagne »

Toutefois, comme l'indique chaque année la Cour des comptes dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, cette évolution se situe dans une période d'inflation particulièrement faible et les dépenses d'assurance maladie continuent d'augmenter plus vite que la richesse nationale, c'est-à-dire que le PIB en valeur. Surtout, cette maîtrise optique de l'ONDAM a été obtenue au moyen d'une régulation des enveloppes fermées à destination des établissements de santé publics et des établissements médico-sociaux, au risque d'aggraver leurs déficits cumulés.

Les réformes structurelles nécessaires pour maîtriser durablement les dépenses d'assurance maladie, sans fragiliser le niveau de protection particulièrement élevé offert par le système français de sécurité sociale, sont bien connues. Elles ont fait l'objet d'un rapport conjoint des inspections générales des finances (IGF) et des affaires sociales (IGAS) en 2012 et sont illustrées chaque année par la Cour des comptes.

La réorganisation de l'offre de soins, en ville comme à l'hôpital, demeure une priorité. Alors que la démographie médicale doit connaître dans les années à venir une nouvelle croissance et a été identifiée comme un facteur endogène d'augmentation des dépenses (notamment pour les dépenses liées à des soins dispensés par des auxiliaires médicaux), de nouveaux mécanismes de régulation sont indispensables pour pallier les surdensités médicales et combler les « déserts médicaux ». La Cour des Comptes a mis en lumière que la réforme de la carte hospitalière, qui suppose des regroupements de moyens y compris le cas échéant de sites hospitaliers, peut également être un instrument de sécurité accrue des soins, c'est ce qu'a montré l'exemple de la réorganisation du réseau des maternités. Un contrôle plus énergique de la pertinence des actes à l'hôpital, notamment pour développer le recours aux prises en charge ambulatoires, est nécessaire.

Au-delà de la régulation des volumes de soins, les prix des produits de santé (médicaments et dispositifs médicaux) connaissent aujourd'hui encore des marges de régulation. La pénétration des génériques, de même que la chirurgie ambulatoire, sont anormalement basses en France par rapport à l'ensemble des pays européens comparables (un tiers, contre deux-tiers au Royaume-Uni et en Allemagne). Plus largement, le périmètre du panier de soins et le niveau de prise en charge de nombreuses prestations doivent être considérés sous l'angle de l'efficacité et du service médical rendu, afin de réduire le recours aux actes et prestations inutiles.

Les économies qui peuvent être obtenues n'ont jamais été agrégées de manière certaine et incontestable.

Toutefois, la Cour des Comptes a évoqué des montants d'économies d'une importance significative : 5 Md€ par an pour le développement de la chirurgie ambulatoire à long terme - et dans le cadre d'une convergence de l'ensemble des établissements vers un taux cible sur un nombre très large d'actes, 2 Md€ pour la diffusion des médicaments génériques, 300 M€ par an pour la régulation des dépenses des dispositifs médicaux, et 450 M€ par an pour la régulation des transports sanitaires. Ces exemples ne sont évidemment ni prescriptifs, ni exhaustifs, mais rapportés au niveau des économies estimées comme réalisées par l'administration sur l'ONDAM (environ 3,3 Md€ par an entre 2015 et 2017), elles laissent espérer un vrai potentiel d'économies supplémentaires réalisables.

ASSOCIER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'EFFORT DE REDRESSEMENT

Les dépenses des collectivités territoriales n'ont cessé de progresser de façon constante depuis les lois de décentralisation de 1982, pour atteindre 220,3 Md€ en 2015, dont 169,7 Md€ de dépenses de fonctionnement et 50,6 Md€ de dépenses d'investissement. Le nombre de fonctionnaires territoriaux a été multiplié par 2,5 entre 1981 et 2015, soit une augmentation de 1,2 million d'emplois publics. Le financement par l'État représente au total 100,1 Md€⁵³, dont 33,2 Md€ de dotation globale de fonctionnement en 2016. La dynamique de la dépense locale est portée par la croissance des compétences transférées depuis le premier acte de la décentralisation, mais aussi par la multiplication des échelons territoriaux (communes, intercommunalités, métropoles, départements, régions) et par les choix des élus locaux sur leur champ de compétence propre.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales a jusqu'à présent conduit l'État à ne contraindre les dépenses des collectivités que par le canal de la dotation globale de fonctionnement, qui ne représente qu'un tiers des transferts de l'État en faveur des collectivités et 16,6 % de leurs recettes totales en 2015.

⁵³ Prélèvements sur recettes au profit des collectivités (47,2 Md€), Mission Relations avec les collectivités territoriales (3,8 Md€), transferts hors fiscalité transférée et formation professionnelle (14,3 Md€), fiscalité transférée (31,8 Md€), panier de ressources au titre de la formation professionnelle et de l'apprentissage (2,9 Md€).

LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES⁵⁴

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a confirmé le principe de libre administration des collectivités territoriales qui était déjà présent dans la Constitution. L'article 72 énonce désormais ainsi ce principe : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer [...]. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi [...]. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

Le principe de libre administration, principe de rang constitutionnel, est précisé par la loi et s'impose au législateur et à toutes les autorités administratives. Il est d'ailleurs repris dans le Code général des collectivités territoriales.

Ainsi, la dotation globale de fonctionnement a diminué de 20 % entre 2012 et 2016, mais l'ensemble du financement de l'État est resté quasi stable (de 100,9 Md€ en 2012 à 100,1 Md€ en 2016) du fait de la croissance de la fiscalité transférée (de 27,4 Md€ à 31,7 Md€) et de la mission Relation avec les collectivités territoriales (de 2,7 Md€ à 3,8 Md€).

Évolution de la dotation globale de fonctionnement depuis 2012 (en M€)

2012	2013	2014	2015	2016
41 390	41 505	40 121	36 607	33 222

Source : DGCL.

Parallèlement, les dépenses d'investissement des collectivités territoriales ont diminué d'environ 13 % entre 2012 et 2015 pour l'ensemble des collectivités, dont - 20 % (*Observatoire des finances locales*) pour les communes, tandis qu'elles ont progressé à l'échelon régional (+ 4,7 % sur la période). Le foisonnement sans limite des ronds-points dans les villes comme dans les campagnes, qui est une véritable originalité de notre pays, ne peut manquer d'interpeller sur la nécessité de certains de ces investissements, dans une période où la réduction de la dépense publique devrait être prioritaire. En outre, les

⁵⁴ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/libre-administration-collectivites-territoriales-principes-limites.html>

dépenses de fonctionnement sont en croissance - malgré un ralentissement depuis 2015 - de 1,7 % depuis 2012. Elles se concentrent sur le bloc communal, qui comprend communes et intercommunalités (53 % des 169,7 Md€ en 2015), notamment du fait du poids de leurs dépenses de personnel (près de 50 % des dépenses de fonctionnement des communes). La masse salariale représente au total 35 % des dépenses des collectivités, ce qui explique qu'elle soit considérée comme un des leviers principaux de réduction des dépenses.

UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DES FINANCES LOCALES

1. Les collectivités locales ont davantage contribué, depuis 2014, à l'effort de redressement des finances publiques, au point de dégager une capacité de financement de 0,7Mds € en 2015.
2. Elles ont en effet réalisé des efforts accrus en matière de maîtrise de leurs dépenses : la croissance des dépenses de fonctionnement a été ralentie : +1,7 % en 2015, contre 2,5 % en 2014, et 3 % en moyenne sur 2010-2013 ; de même la croissance des dépenses de personnel s'est nettement ralentie : +1,9 % en 2015 contre 4,1 % en 2014. Certaines grandes collectivités ont même voté des budgets présentant une masse salariale en baisse.
3. De surcroît, cette tendance doit pouvoir être fortement accentuée sur la période qui s'ouvre. En effet, le secteur public local devra exploiter pleinement les gisements d'économie très importants nés des vastes réformes territoriales adoptées par le Parlement au cours des trois dernières années, qui ont porté sur l'ensemble des échelons territoriaux et qui commencent à produire leurs effets en termes d'économies identifiées :
 - La loi MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) du 27 janvier 2014, qui crée les 13 métropoles ;
 - La loi portant délimitation des nouvelles régions, du 17 janvier 2015, instaurant les 13 régions actuelles ;
 - La loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration des communes nouvelles, qui permet de regrouper les communes par étapes ;
 - La loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015, fixant notamment des règles plus strictes relatives aux EPCI, qui devraient conduire à une diminution de 40 % du nombre d'établissements (qui sont actuellement plus de 2000).

L'absence de revue des missions, la permanence d'un empilement administratif et normatif, l'inflation mécanique de la masse salariale et les fragilités de la péréquation plaident pour une réforme fondamentale du modèle économique et de la gouvernance des collectivités territoriales. Cette réforme devrait se concentrer sur deux axes principaux :

- la clarification de la gouvernance et des missions des collectivités territoriales afin de renforcer l'efficacité de la dépense locale, notamment en matière d'interventions et d'investissement ;
- la contractualisation financière sur cinq ans d'une baisse progressive des effectifs et des dépenses de fonctionnement des collectivités, qui suppose une réflexion sur le statut de la fonction publique territoriale et sur les mutualisations possibles entre collectivités.

SYNTHÈSE DU RAPPORT RELATIF AUX MUTUALISATIONS AU SEIN DU BLOC COMMUNAL⁵⁵

L'analyse des pratiques de mutualisation au sein du bloc communal met en évidence un décalage entre le cadre juridique et les pratiques de mutualisation sur le terrain. Dans ce cadre, les mutualisations par l'intercommunalité n'ont pas conduit – contrairement à l'objectif affiché – à une réduction de la dépense communale, mais plutôt à l'extension des services proposés aux habitants, malgré des gains budgétaires ponctuels. Les gains associés aux mutualisations sont rarement évalués, faute d'outils pertinents pour analyser les effets des réformes.

Le rapport propose un assouplissement du cadre des mutualisations et la création d'un coefficient d'intégration et de mutualisation (CIM) afin de favoriser les regroupements. La diffusion des bonnes pratiques ainsi qu'une information financière plus transparente sont deux conditions de succès des mutualisations.

Compte tenu de l'objectif de redressement des finances publiques et de la diversité des pratiques de terrain, le rapport propose d'améliorer la liberté d'organisation et l'incitation financière à la mutualisation.

55 IGA-IGF, décembre 2014.

RÉALISER DES RÉFORMES DE STRUCTURE POUR ASSURER DES ÉCONOMIES DURABLES

Comme l'a montré l'étude réalisée par l'Institut de l'entreprise, les pays qui ont engagé des politiques de rehaussement de leurs finances publiques ont fait porter leurs efforts sur la maîtrise et la réduction de leurs dépenses publiques. Tel a été le cas avant la crise des pays de l'Europe du Nord, de l'Allemagne, du Canada, de l'Autriche et de la Nouvelle-Zélande. Tel a été aussi le cas depuis la crise du Royaume-Uni, de l'Irlande et de l'Espagne.

Pour sa part, au cours des premières années qui ont suivi la crise financière et jusqu'en 2014, la France a mis en œuvre un ajustement structurel prioritairement porté par la hausse des recettes. En matière de dépenses, les mesures d'ajustement jusqu'à présent pratiquées ne sont pas suffisantes. Il est indispensable d'en venir à des réformes de structure.

NÉCESSITÉ ET LIMITES DES MESURES D'AJUSTEMENT POUR RÉDUIRE LA DÉPENSE ET AMÉLIORER SON EFFICACITÉ

Jusqu'ici, dans leur effort de limitation de la progression de la dépense publique, les pouvoirs publics en France – et dans une moindre mesure, les partenaires sociaux – ont eu une préférence pour les approches dites « de rabout », c'est-à-dire une approche visant à contenir l'augmentation de la dépense de manière quasi-uniforme à travers la gestion de paramètres techniques à l'instar du point d'indice des rémunérations de la fonction publique, ou le gel de certaines prestations sociales telles que les prestations de retraites (obligatoires comme complémentaires). Cette approche qui peut être productive d'économies sur le court terme est aussi une manière de repousser les choix. Ces ajustements ont été préférés à des revues plus profondes des dépenses, qui supposent de redéfinir les objectifs des différentes politiques publiques⁵⁶ et d'arbitrer entre elles.

Ces ajustements de la dépense, efficaces à court terme, n'ont plus un rendement suffisant par rapport aux enjeux et ne suffiront pas à engager une baisse de la dépense à même d'améliorer les conditions de la croissance et de la cohésion sociale.

⁵⁶ Traditionnellement, pour réduire les dépenses publiques et accroître les marges de manœuvre fiscales des États (voire pour hiérarchiser les dépenses publiques en vue de financer de nouvelles politiques publiques), la littérature économique distingue les politiques « classiques » de maîtrise des dépenses (*containment*) et les politiques de revues de dépenses (qui peuvent consister en des revues d'efficience, qui visent à accroître le ratio ressources-résultats des dépenses examinées, ou en des revues stratégiques, qui visent à réduire le périmètre des services produits ou des prestations versées), et met en lumière l'efficacité accrue de ces dernières par rapport aux premières. Voir OCDE, *Spending reviews*, Marc Robinson, juin 2013.

Le rendement insuffisant des mesures d'ajustement passées

Le rendement des politiques mises en œuvre est d'ailleurs relativement décevant par rapport aux résultats escomptés. Ainsi, le niveau des dépenses publiques en volume a continué d'augmenter au cours de la période récente : d'après le rapport social, économique et financier annexé au projet de loi de finances pour 2017, la dépense des administrations publiques a augmenté de 1,3 % en volume en 2016, après avoir connu leur niveau de progression le plus bas, de 0,8 %, en 2015. Sont en cause plusieurs facteurs. Le rendement du gel du point d'indice a été largement compensé, comme la Cour des comptes l'a démontré, par l'impact des mesures catégorielles, les dispositifs garantissant le pouvoir d'achat, et le maintien d'un glissement vieillesse-technicité élevé en raison des politiques de promotion et d'ancienneté dans la fonction publique⁵⁷. En 2015, le rendement des décisions de « gel » des principales prestations sociales a été fortement amoindri par la faiblesse des taux d'inflation constatés. De manière générale, la Cour des comptes a souligné la surestimation par les pouvoirs publics des économies (50 Md€) programmées sur la période triennale 2015-2017, en raison des faiblesses méthodologiques qui s'attachent à leur quantification *ex ante* et *ex post*⁵⁸.

Des vertus limitées et, parfois, des effets indésirables

En outre, les politiques de maîtrise « paramétriques » échouent partiellement dans l'atteinte de leurs autres objectifs, tant en termes d'efficacité de l'action publique que de réduction des inégalités. Une étude du FMI mentionnée ci-dessus indique que la maîtrise de la masse salariale de l'État devrait à l'avenir davantage porter sur la réduction des emplois publics et la réduction des effets de structure qui régissent la progression des rémunérations. Cette même étude rappelle que les mesures de gel mises en œuvre pour certaines prestations sociales ne sont pas de nature à accroître leur efficacité – peu avérée – en termes de réduction des inégalités, entre générations et entre niveaux de revenu⁵⁹.

Enfin, la limite principale des politiques de maîtrise par le « rabot » réside dans le manque d'incitation à la réforme structurelle. En n'intéressant pas les différentes parties prenantes – en premier lieu le citoyen-contribuable – au rendement social des mesures d'économies, en ne remettant pas en cause les redondances des dispositifs et des niveaux d'intervention publique, ces politiques de courte vue accroissent au

57 Cour des comptes, *La masse salariale de l'État : enjeux et leviers, rapport public thématique*, septembre 2015.

58 cf. Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2016.

59 À cet égard, une meilleure concentration des dispositifs existants sur les jeunes et les nouvelles formes de pauvreté permettrait d'accroître leur efficacité.

contraire la méfiance à l'égard des politiques de baisse des dépenses publiques, qui sont pourtant indispensables pour améliorer le bien-fondé, la qualité et l'adaptation de ces dépenses aux besoins sociaux.

LES LEVIERS TRANSVERSAUX DES RÉFORMES DE STRUCTURE

Si la réduction des dépenses doit concerner toutes les administrations, elle doit aussi porter sur l'ensemble des catégories de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement). Les expériences étrangères et même françaises en ont démontré la possibilité et indiquent des voies de réformes diverses qu'il importe de généraliser.

Les dépenses de fonctionnement

Dans le domaine des dépenses de fonctionnement (principalement composées de la masse salariale, des achats et autres charges de gestion courante), une inventivité accrue est nécessaire au-delà de la seule régulation des rémunérations des agents, titulaires ou temporaires, des collectivités publiques.

- Les mutualisations des organisations, notamment dans les domaines des fonctions supports, n'en sont qu'à leurs balbutiements. Le pilotage des politiques d'achat, immobilières et informatiques des trois niveaux de collectivités devrait être porté par des grandes directions d'état-major au plus haut niveau de l'État. A titre d'exemple, les directions centrales doivent être renforcées dans les domaines des achats et de l'immobilier. Elles devraient pouvoir fixer des objectifs transversaux et ambitieux de politique immobilière y compris en appui des collectivités territoriales. Au-delà, elles doivent diversifier leurs recrutements pour bénéficier des profils les plus adaptés.
- Les gains de productivité liés à l'usage de l'informatique puis du numérique dans les administrations n'ont jamais fait, en France, l'objet d'une évaluation transversale. En sus de la numérisation de nombreux processus et de la dématérialisation des relations avec les usagers pour lesquels la France est plutôt en avance, la digitalisation des processus internes à l'administration doit franchir un nouveau saut qualitatif : alors que l'ensemble des administrations travaille désormais en inter-administratif au service des usagers, les systèmes d'information des collectivités publiques doivent être harmonisés puis mutualisés, en vue d'une plus grande interopérabilité et d'une architecture commune. Une enquête de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) avait estimé ces gains de productivité potentiels à 20 % du montant des dépenses informatiques pour le seul État. Le

retour sur investissement de ces projets devrait être suivi systématiquement au niveau de l'État⁶⁰. La réduction du nombre de postes de travail rendue possible par les progrès de l'informatique et de l'organisation devrait être systématiquement évaluée, pour l'avenir comme pour le passé.

- La simplification des procédures auxquelles sont soumises administrés et entreprises est en soi un gisement de productivité considérable. Jusqu'ici a prévalu une logique de gestion du flux de nouvelles normes et de simplifications « par touches » législatives (en témoignent les nombreuses lois de simplifications du droit) : c'est celle-ci qui a présidé à la création du Conseil national d'évaluation des normes⁶¹. Force est de constater que cette approche n'est pas parvenue à atténuer de manière sensible le degré de contrainte et de complexité de l'environnement réglementaire dans de nombreux pans de l'intervention publique (logement, urbanisme, agriculture et développement) au cours des dernières années. Une approche sectorielle, qui allie consolidation, codification juridique et réévaluation régulière de l'opportunité du maintien des normes permettrait d'obtenir des résultats plus profonds et durables. Des gains de productivité en résulteraient pour les administrations publiques comme pour les entreprises.
- De nombreuses études ont démontré les potentialités liées aux économies de frais de gestion dans la sphère des organismes de protection sociale. De très importantes économies de gestion pourraient être obtenues à travers le rapprochement des différents régimes et la mise en place de guichets uniques en *front office*, qui peut s'accompagner du rapprochement des systèmes d'information en vue de constituer à terme des services communs en *back-office*. Des cabinets privés ont estimé que dans le seul domaine de l'assurance vieillesse, ces économies pourraient atteindre 2 Md€.

Les dépenses d'intervention

Dans le domaine des transferts sociaux, il est possible de satisfaire de manière aussi généreuse et plus juste – car plus ciblée sur les personnes en situation de fragilité – aux besoins de la protection sociale en améliorant l'efficacité de la dépense, et en réduisant son montant.

60 Cela implique notamment de revoir la carte des implantations physiques des services de l'État pour en diminuer le nombre.

61 Autorité administrative indépendante créée en 2013.

Les dépenses d'assurance maladie et de retraites (de base et complémentaires), qui correspondent à des prestations sociales financées principalement par les cotisations et contributions des salariés obéissent à une logique d'équilibre des régimes, constituent une catégorie à part qui a été présentée précédemment (partie 2.2.).

L'ensemble des autres dépenses de protection sociale, essentiellement constituées, d'une part, des dépenses d'assurance chômage, et d'autre part, des dépenses engagées par l'État et les collectivités au titre de l'aide sociale (aides au logement, hébergement, action sociale) représente un secteur dont la dépense a fortement crû depuis 2010⁶².

Les éléments de faiblesse de l'efficacité de ces dépenses d'intervention sont connus : ils résident dans la redondance des niveaux d'intervention divers (État, collectivités territoriales, et action sociale des régimes de sécurité sociale), leur ciblage insuffisant et leur manque d'évaluation. L'étude du FMI mentionnée ci-dessus⁶³ étudie le potentiel ouvert par le contrôle des ressources, notamment dans le domaine des aides au logement, et la suppression des redondances entre dispositifs et organismes. En particulier, un meilleur ciblage doit permettre d'améliorer les performances de la France dans la lutte contre la pauvreté infantile et juvénile et d'accentuer le caractère équitable (notamment entre générations) des prestations sociales de solidarité. S'agissant la population active, les réformes du marché du travail et l'accès à l'emploi seraient plus à même que les transferts sociaux à garantir le cas échéant la sortie de la pauvreté.

S'agissant des prestations de guichet dans le domaine de l'aide sociale, de nombreux leviers existent qui sont rarement utilisés par les pouvoirs publics pour limiter leur progression, tels que la désindexation de ces prestations ou encore la mise en œuvre de règles de non-cumul de dispositifs (par exemple, pour les aides personnalisées au logement et le bénéfice de la part fiscale pour l'impôt sur le revenu des parents d'étudiant). Ces dépenses pourraient en outre faire l'objet d'objectifs de dépense sur le modèle de l'ONDAM, avec la mise en œuvre d'un mécanisme « d'ajustement automatique » du montant nominal des prestations en cas de dépassement infra-annuel de cet objectif de progression des dépenses.

Pour illustrer ce potentiel de maîtrise des dépenses sociales de solidarité, l'Institut Montaigne a fourni des propositions pour améliorer le ciblage de certains dispositifs et la rationalisation de leurs gestions⁶⁴, en particulier les prestations en rapport avec le handicap,

⁶² D'après les chiffres issus d'Eurostat, leur part dans le PIB s'établissait à 8,2 points en 2014 contre 8,0 en 2010.

⁶³ Ib.

⁶⁴ Institut Montaigne, *Dépense publique : le temps de l'action, 15 propositions pour redonner sens et efficacité à la dépense*, mai 2015.

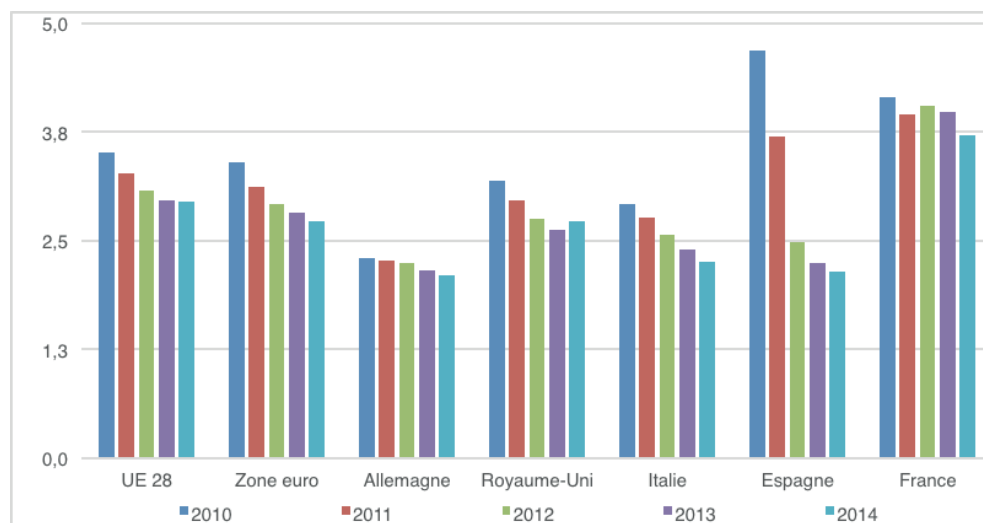
où l'État et les conseils départementaux interviennent de manière parfois non coordonnée pour des montants de dépenses importants (respectivement 8,4 et 7,2 Md€ en 2014).

Les dépenses d'investissement

À la suite de la crise des finances publiques de la zone euro en 2010-2011, la France, comme l'Allemagne, a moins sensiblement réduit le niveau de ses dépenses d'investissement direct des administrations publiques que les autres pays européens. Sa dépense est traditionnellement beaucoup plus élevée que celle de tous nos partenaires car ce type de dépenses bénéficie chez nous d'un *a priori* d'utilité pour la croissance qui est rarement vérifiée par un calcul économique.

Le graphique suivant illustre le niveau durablement plus élevé, et l'absence de baisse au cours des cinq dernières années des dépenses d'investissement de la France par rapport à ses principaux partenaires européens.

Évolution des investissements (FBCF) des administrations publiques (% du PIB) en France et dans les pays comparables en Europe (2010-2014)



Source : Institut de l'entreprise à partir de données Eurostat


Encore cette comparaison ne prend-elle pas en compte l'investissement réalisé par les entreprises détenues en majorité par des administrations publiques, qui représente en France 1,4 point de PIB, soit un niveau supérieur aux pays comparables.

La nécessité de réaliser des investissements en France mérite d'être mieux justifiée.

Contrairement à la France, l'Allemagne dispose d'un excédent budgétaire la plaçant en situation d'opérer une relance par l'investissement. Si les deux pays disposent d'un excellent niveau d'infrastructures, tant en termes de qualité que d'accessibilité, les investissements publics en France attestent d'importantes marges de rationalisation. La comparaison de nos situations respectives ne justifie pas que la France ait un besoin particulier d'investissement par rapport à l'Allemagne. D'autre part, l'importance de l'investissement public réalisé par plusieurs niveaux de collectivités territoriales (de 44 à 58 % selon le traitement réservé aux subventions aux entreprises) et notamment le bloc communal, en sus des investissements gouvernementaux et des entreprises publiques, milite pour une rationalisation des choix d'investissements, au moyen d'une utilisation et d'une évaluation *a posteriori* plus systématiques des projets ainsi financés, pour s'assurer de leur efficacité socio-économique.

Comme le souligne la Cour des comptes, la culture de l'évaluation dans le domaine des investissements publics est très insuffisamment développée et diffusée. L'opportunité des investissements doit s'apprécier au cas par cas, en fonction de leur impact sur la productivité globale des facteurs à tous les niveaux (administrations, ménages, entreprises), et donc de leur impact sur la croissance potentielle. En outre, le champ de leur évaluation systématique doit être étendu au-delà des obligations actuellement prévues par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017. La rigueur des méthodes d'évaluation socio-économique des investissements doit être améliorée, comme le secteur ferroviaire français en fournit l'exemple⁶⁵. Dans ce domaine, l'État et les principales entreprises publiques (SCNF, EDF) peuvent utilement s'inspirer des méthodes en vigueur dans le secteur privé.

⁶⁵ Cour des comptes, *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence, rapport public thématique*, octobre 2014.



LES CONDITIONS
DU SUCCÈS

LA VOLONTÉ POLITIQUE

« Tout dire avant pour tout faire après » semble être devenu le slogan incontournable des campagnes présidentielles. Cette formule empruntée au vocabulaire de l'action politique exprime un principe essentiel à la réussite de l'ambition de réduction de la dépense publique : le fait d'ériger l'objectif de maîtrise des dépenses en priorité du quinquennat. Cependant, s'il est essentiel que le futur Président de la République définisse clairement avant le début de son mandat son objectif de réduction de la dépense publique – par exemple ramener la dépense au niveau de la moyenne de l'Union européenne –, il n'est pas indispensable qu'il fige à l'avance ni les moyens à déployer ni une liste de mesures à prendre pour atteindre cet objectif. Il est plus utile que la mise en œuvre fasse l'objet d'une concertation et d'une appropriation par l'ensemble des acteurs concernés. Le candidat à la Présidence de la République doit donc assumer son ambition réformiste en la matière, fixer un cap clair puis engager immédiatement une démarche qui permette de définir les moyens de sa mise en œuvre. Il doit clairement expliquer que le redressement des comptes publics est une condition essentielle pour la croissance et la cohésion nationale.

DES OBJECTIFS FERMES DÉFINIS AVANT L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Les leçons des expériences étrangères

« *La première loi que nous approuverons, la première pierre de notre projet réformiste, sera la loi de stabilité budgétaire* » a déclaré le futur Premier ministre espagnol Mariano Rajoy devant le Parlement en juillet 2011 lors de son discours d'investiture. La même année, le Premier ministre Pedro Passos Coelho au Portugal expliquait que [son] « *pays vi[vai]t un moment d'urgence nationale* », justifiant le lancement de plusieurs mesures de réduction des dépenses publiques. Mario Monti, président du Conseil italien, soulignait que mandat lui avait été donné « *d'aider à sauver l'Italie d'une crise très grave qui risqu[ait] de compromettre ce qu'ont accompli en 60 ans de sacrifices au moins quatre générations d'Italiens* ». L'Espagne a obtenu entre 2012 et 2015 une réduction de 4,3 points de la part de ses dépenses publiques dans le PIB, tandis que l'Italie et le Portugal ont opéré une quasi-stabilisation (respectivement - 0,4 et + 0,1 point).

Si le fait d'énoncer clairement son ambition réformiste ne permet pas d'éviter des contestations de nature politique pendant le mandat, la clarté du discours politique de ces trois chefs de gouvernement en 2011 a permis de définir des objectifs précis et de conférer à la nécessité de réduire le poids des dépenses publiques la valeur d'un

objectif politique.

Ces trois pays ont ainsi envoyé un message clair tant à leur opinion publique qu'aux observateurs extérieurs sur la priorité accordée par leur gouvernement à la baisse des dépenses publiques. Une ambition de nature similaire en France nécessite par conséquent une clarté et une expression politique de même ampleur.

Une dynamique qui implique l'engagement du chef de l'État

Il est indispensable que le Président de la République porte personnellement le discours politique et la responsabilité de la conduite des réformes nécessaires à la réduction du poids de la dépense publique. Ces réformes nécessitent à la fois de la préparation, de la prévisibilité et un mandat des citoyens, qui manifeste leur conscience que ces réformes – souvent perçues comme étant difficiles – sont aussi porteuses de retombées positives à moyen terme.

L'élection présidentielle au suffrage universel est le moment politique le plus important de la Ve République, ce qui justifie à la fois qu'elle marque le début d'une stratégie de redressement des comptes publics mais aussi que ce soit le Président élu qui porte personnellement le discours et la responsabilité de ce mouvement de réformes.

À l'occasion de la campagne présidentielle, il doit affirmer le caractère prioritaire de l'objectif de maîtrise des dépenses publiques et expliquer en quoi cet objectif est essentiel pour améliorer la situation des Français. Il doit aussi définir à ce stade les grands principes qui sous-tendent son objectif de réduction des dépenses publiques : intensité et nature de l'effort envisagé, calendrier et périmètre de la réforme. Cela suppose de faire lors de la campagne présidentielle la pédagogie indispensable, en abordant la question du poids de la dépense publique dans le produit intérieur brut, l'horizon temporel s'il dépasse le mandat et les objectifs d'ici la fin du quinquennat ainsi que les leviers qui devraient être actionnés, notamment puisque les efforts dépassent la sphère des administrations publiques d'État et concernent également la sécurité sociale et les collectivités territoriales. En revanche, il n'est pas indispensable à ce stade que le Président en campagne s'engage sur un ensemble d'objectifs sectoriels précis car la mise en œuvre des objectifs macroéconomiques définis pendant la campagne doivent faire l'objet d'une démarche dans chacune des composantes de la sphère publique et d'une concertation avec les parties prenantes au début du quinquennat.

Une mobilisation générale autour de l'objectif de redressement des comptes publics

Ainsi mandaté par l'élection du Président de la République, le Gouvernement doit engager dès le début du quinquennat le processus de réforme et créer autour de lui un groupe solidaire de l'objectif de redressement des comptes associant l'ensemble des sphères concernées. La priorité accordée au redressement des comptes publics doit être mise en évidence lors du discours de politique générale du Premier ministre. Le lancement de la réforme suppose un dialogue nourri avec les représentants des administrations (État, administrations sociales, collectivités territoriales), avec les représentants des collectivités territoriales et leurs associations et avec les caisses de sécurité sociale et au sein de chacun de ces organismes avec les agents publics et leurs représentants, ainsi qu'avec les représentants du personnel dans chacune des organisations concernées.

Une grande conférence nationale des finances publiques, en présence du Président de la République et associant l'ensemble du Gouvernement ainsi que les parties prenantes au programme de réduction de la dépense publique (représentants des administrations sociales et des collectivités territoriales, représentants des assemblées), dès le mois de juin, pourrait utilement lancer le processus de transformation.

Le discours du Président de la République pourrait être l'occasion de présenter les éléments suivants :

- les objectifs du quinquennat en matière de finances publiques et les objectifs intermédiaires, par exemple à mi-mandat ;
- les acteurs de la réforme, afin que chacun se sente responsabilisé ;
- l'organisation chargée de piloter la réforme.

La présence de l'ensemble des acteurs de la réforme au sein des administrations publiques est déterminante pour créer, sous l'impulsion du Président de la République et du Premier ministre, un groupe solidairement responsable de la réduction de la dépense publique au cours du quinquennat. Il est en effet indispensable, pour atteindre des objectifs ambitieux de réduction de la part des dépenses dans la richesse nationale, que l'ensemble des administrations soit mobilisé et que les logiques des intérêts particuliers ne fassent pas obstacle à l'ampleur et à la profondeur de l'ambition partagée de réforme dans l'intérêt général.

UNE MÉTHODE CONJUGUANT CONCERTATION, TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ

Une structure dédiée

La réforme doit être portée politiquement par un comité restreint composé notamment du Président de la République, du Premier ministre, du ministre des finances, et des principaux ministres responsables de la dépense publique. Il doit comporter la présence du directeur du budget ainsi que du directeur de la structure responsable du pilotage des réformes.

Cette enceinte au plus haut niveau est indispensable au pilotage du changement. Depuis 2007, la direction générale de la modernisation de l'État – sous l'égide du ministère de l'économie et des finances - puis le secrétariat général à la modernisation de l'action publique – sous la houlette du Premier ministre depuis 2012 - se sont succédé pour accompagner la réforme de l'État au sens large. Les critiques à l'égard de la révision générale des politiques publiques associée à la direction générale de la modernisation de l'État s'étaient concentrées principalement sur trois aspects :

- un déficit de concertation avec les services concernés (approche top-down trop marquée) ;
- l'absence d'adaptation des objectifs aux besoins spécifiques de l'action publique (application indifférenciée de la politique dite du « un sur deux » pour le non-remplacement des fonctionnaires et implication de cabinets de conseil extérieurs non spécialisés dans la conduite du changement public) ;
- la concentration sur la seule sphère des administrations d'État.

La révision générale des politiques publiques a été jugée positivement par l'OCDE dans ses examens sur la gouvernance publique en France en 2012⁶⁶ dans la mesure où elle a permis de rattraper un retard en matière d'amélioration de l'organisation et du fonctionnement de l'État, même si la démarche n'a, entre autres, pas suffisamment exploité le potentiel de mutualisation.

La démarche de modernisation de l'action publique conduite depuis 2012 sous la responsabilité du secrétariat général à la modernisation de l'action publique a, quant à elle, souffert d'une déconnexion entre des pistes de réforme et des objectifs de réduction de la dépense publique et d'une mise en œuvre marginale.

Afin de conduire le redressement des comptes publics, une structure d'accompagnement

⁶⁶ OCDE (2012), *France : Une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique.

et de suivi des objectifs de réforme est nécessaire. Elle doit relever du ministère de l'économie et des finances, afin d'assumer le lien entre les réformes à conduire et l'objectif final d'assainissement des comptes publics. Composée de cadres formés à l'audit et la conduite du changement et capables de traiter la transversalité des sujets d'action publique, assistée le cas échéant par les inspections interministérielles ou des cabinets de conseil externes pour des enjeux spécifiques nécessitant un appui particulier, la structure devrait avoir les quatre missions suivantes :

- recenser et proposer à l'arbitrage du ministre des finances puis du Premier ministre et du Président de la République les secteurs et les politiques publiques qui pourraient faire l'objet d'un projet de réforme ;
- définir avec chaque partie prenante quels sont ses objectifs en termes de maîtrise de la dépense publique, le calendrier à suivre et les étapes intermédiaires en les contractualisant ;
- suivre la mise en œuvre de la réforme, en apportant le cas échéant une assistance aux parties prenantes sur des dimensions techniques (informatique, ressources humaines, immobilier) ; et en s'assurant de la qualité du management de la réforme (association de l'encadrement, et consultation des représentants du personnel) ;
- évaluer la réforme, à la fois en termes de gains budgétaires et d'efficacité pour la politique publique.

L'IMPLEMENTATION UNIT AU ROYAUME-UNI

L'*Implementation Unit* a été créée en 2012 au Royaume-Uni au sein du *Cabinet Office* pour superviser la mise en œuvre des réformes et soutenir les administrations dans leur processus de changement. Le succès de cette structure tient aux caractéristiques suivantes :

- une couverture de tous les départements ministériels ;
- des rapports approfondis sur six à huit problématiques complexes de mise en œuvre du changement ;
- une concentration nette sur l'aide à la mise en œuvre plus que sur le pilotage et la surveillance ;
- un système de suivi léger avec une liste réduite d'actions à accomplir ;
- une transparence totale sur les constats et les travaux avec les administrations concernées ;

- des constats de terrain partagés avec les administrations ;
- un système informatique fiable entre les administrations et l'*Implementation Unit* permettant d'éviter des demandes de documents trop lourdes et des processus de remontées chronophages pour les administrations ;
- une attention particulière portée aux retours des usagers sur la qualité du service public.

La structure pourrait s'inspirer de l'*Implementation Unit* britannique en se concentrant sur une logique d'appui aux administrations et se garder de constituer une structure de surveillance chronophage pour les gestionnaires du changement. La légitimité de cette structure et son positionnement sont déterminants pour qu'elle dispose d'un effet d'entraînement sur les services concernés par la réforme, mais aussi sur les administrations qui pourraient apporter leurs services à la conduite du changement en tant que prestataires aux différentes sphères conduisant les réformes. La direction générale de l'administration et de la fonction publique pour les ressources humaines, la direction de l'immobilier de l'État pour la rationalisation du parc immobilier, la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État pour les projets informatiques ou encore la direction du budget pour l'évaluation des économies associées aux changements de paramètres des politiques publiques doivent par exemple se placer dans une logique de service pour appuyer ce grand mouvement de réformes.

Enfin, pour asseoir à la fois l'importance de l'objectif de redressement des comptes publics et la légitimité de la structure de pilotage du changement tout en leur conférant une dimension politique, il pourrait être envisagé de désigner explicitement le ministre de l'économie et des finances, numéro deux du Gouvernement, comme le pilote opérationnel responsable de la conduite des réformes et de l'atteinte des objectifs sous l'autorité du Premier ministre et du Président de la République. Le fait de doter le ministre des finances d'un rôle politique et opérationnel dans le cadre de la réforme devrait permettre de garder toujours à l'esprit un objectif d'assainissement des finances publiques dans la conduite des réformes.

Une responsabilisation de tous les acteurs

Une fois les objectifs de réduction définis par le gouvernement pour chaque sphère de l'action publique, les différentes parties prenantes doivent établir, chacune à leur échelle, leurs objectifs ainsi que les moyens d'action qu'elles souhaitent mettre en œuvre pour y parvenir. Cet exercice nécessite à la fois un engagement de nature politique et une mise en œuvre technique compatible avec le calendrier budgétaire, afin de dégager régulièrement des économies.

LES PRINCIPES À APPLIQUER POUR LA CONDUITE DES REVUES DES DÉPENSES⁶⁷

Selon une étude de l'OCDE de juin 2013, les revues de dépenses doivent faire partie du processus budgétaire, être un exercice régulier plutôt que ponctuel, présenter les arbitrages aux responsables politiques pendant la préparation du budget et respecter l'annualité budgétaire.

Une condition essentielle de l'efficacité du processus de réforme est le respect du diptyque liberté/responsabilité, permettant de fixer aux parties prenantes des objectifs tout en leur laissant les mains libres pour définir leurs moyens d'action, en garantissant un suivi régulier et le respect du calendrier fixé.

Le contrat de réforme, qui associera chaque service concerné, la structure chargée de piloter la réforme, le ministre des finances et le Premier ministre, devra comprendre a minima les éléments suivants :

- le périmètre de la réforme : une politique publique, un opérateur, un service, plusieurs politiques d'intervention par exemple ;
- le calendrier de la réforme : délai quinquennal assorti d'objectifs annuels, points d'étape avec la structure chargée du pilotage tous les six mois et avec la direction du budget au moment de la préparation du budget ;
- les objectifs de la réforme : les objectifs doivent forcément intégrer un objectif de réduction des dépenses de la structure ou de la politique publique concernée ;

⁶⁷ 3rd annual meeting of OECD senior budget officials, spending reviews, Paris 3-4 June 2013, GOV/PGC/SBO (2013)

- les engagements réciproques des parties : on pourrait prévoir à ce titre, par exemple, l'intervention de la structure chargée de piloter la réforme pour des assistances techniques, des engagements de la direction du budget sur la période de contractualisation ou d'autres types d'engagements de la structure concernée par la réforme (ceux-ci pourraient être spécifiquement destinés à conforter un engagement pris vis-à-vis des représentants du personnel par exemple).

La mise en œuvre de cette contractualisation doit associer les agents et leurs représentants afin qu'ils participent aux travaux de préparation du contrat et en valident les principes. La contractualisation sera par définition différenciée selon la sphère publique concernée :

- pour les administrations et les opérateurs de l'administration publique d'État, le contrat peut être signé par le directeur de l'administration ou de l'opérateur concerné ; la bonne conduite du contrat et l'atteinte des objectifs constituent les objectifs fixés aux responsables des structures ;
- pour les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales, le poids des engagements réciproques de l'État – et notamment de la direction du budget et de la direction de la sécurité sociale – sera plus déterminant que pour les administrations d'État. Les signataires des contrats seront les directeurs des caisses de sécurité sociale et idéalement les présidents d'associations d'élus (puis de l'exécutif de chaque collectivité) correspondant à chaque échelon (communes, départements, régions et, le cas échéant, métropoles).

Le degré relatif d'indépendance des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales par rapport à l'État justifie leur traitement différencié dans le cadre de la contractualisation. Il convient de distinguer les parties prenantes avec qui l'État doit contractualiser – organismes de sécurité sociale et collectivités territoriales – de celles à qui l'État peut imposer des objectifs de façon plus unilatérale (administrations et opérateurs de l'État).

À titre d'exemple, les efforts demandés aux collectivités territoriales doivent s'accompagner d'engagements clairs de l'État sur le niveau de la dotation globale de fonctionnement sur la durée du quinquennat. Des engagements sur la stabilité normative et sur la simplification des réglementations imposées par l'État aux collectivités sont des contreparties envisageables pour permettre un accord entre l'État et les collectivités sur la réduction des dépenses publiques.

De même, il est nécessaire de présenter une stratégie quinquennale précise aux caisses de sécurité sociale afin qu'elles puissent anticiper les décisions ayant un impact sur leurs frais de fonctionnement et le montant des interventions.

Les objectifs, le calendrier et les engagements réciproques des parties doivent être clairs afin que chacun évolue dans un cadre prévisible pendant le quinquennat. Ils doivent s'appuyer sur le cadre créé par la loi organique relative aux lois de finances, qui décline les objectifs et indicateurs par mission, programme puis unité opérationnelle, dans un cadre annuel et pluriannuel.

La structure chargée de piloter la réforme doit prévoir des points d'étape réguliers avec les parties prenantes afin de vérifier la réalité de l'application du contrat, le cas échéant apporter une assistance complémentaire ou réviser les objectifs du contrat en cas de blocage non anticipé.

Un discours clair sur les conséquences de la révision de la dépense publique

Il faut promouvoir les gains associés à la réforme, à la fois dans le cadre du discours politique général porté par le Premier ministre, mais également au niveau administratif. Dans la continuité du discours développé par le futur Président de la République lors de la campagne présidentielle, il doit poursuivre ses efforts de pédagogie, en s'appuyant sur le ministre de l'économie et des finances chargé de piloter la réforme d'un point de vue opérationnel.

Les gains associés à la réforme doivent être exposés clairement, en mettant en valeur les objectifs finaux poursuivis par les réformes. Ainsi, si l'objectif global de réduction des dépenses publiques doit conduire à améliorer la compétitivité et *in fine* la croissance et l'emploi, il convient d'établir pour chaque réforme quels avantages vont bénéficier soit aux fonctionnaires dont les services font l'objet d'une réforme, soit aux usagers d'un service public ou aux publics cibles d'une politique publique. Ainsi, si tous les contrats de réforme doivent comprendre un objectif de réduction de la dépense publique, cela n'exclut pas – au contraire – d'établir de façon concomitante des objectifs d'amélioration de l'efficacité de l'action publique et de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Les gestionnaires doivent aussi énoncer clairement que les réformes produisent des gains de productivité qui permettront de rétribuer les efforts des agents en améliorant notamment la qualité de leur travail et de leurs conditions de travail.

UN CONTRÔLE ÉTROIT DU PARLEMENT ET UNE MOBILISATION DES CITOYENS

UN CONTRÔLE PARLEMENTAIRE RENFORCÉ

Responsabiliser les ministres et les directeurs d'administration

Outre le Premier ministre et le ministre des finances qui sont directement impliqués dans le pilotage des réformes et les arbitrages budgétaires, l'ensemble du Gouvernement et des directeurs d'administration doivent être mobilisés au service de cet objectif de redressement des comptes publics. La contractualisation des objectifs, l'évaluation des avantages et des inconvénients de la réforme et les travaux de préparation budgétaire s'organisent au sein de l'administration, mais le Parlement doit être impliqué à la fois dans l'évaluation des objectifs de réforme et dans le suivi de ces objectifs.

Des délégations des commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Sénat pourraient être intégrées à une commission unique spécifiquement chargée du suivi de l'objectif de redressement des comptes publics, sous la présidence conjointe des présidents des deux commissions des finances et intégrant les parlementaires susceptibles d'apporter leur expertise sur des enjeux sectoriels (collectivités territoriales, interventions en matière sociale, santé par exemple). Cette commission élargie chargée du suivi de la réforme pourrait auditionner l'ensemble des ministres, accompagnés par les directeurs d'administration centrale et les responsables d'opérateurs, afin qu'ils présentent leur contrat de réforme en début de quinquennat. Les responsables des associations d'élus, accompagnés d'élus particulièrement impliqués dans la réforme, pourraient aussi être auditionnés. Les parlementaires pourront, s'ils en ont besoin, solliciter l'appui de la Cour des comptes au titre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances pour qu'elle apporte un éclairage technique sur tel ou tel aspect des réformes présentées.

La commission auditionne les ministres pour entendre leurs objectifs de réforme. Cette commission élargie comprendra de fait les deux commissions des finances chargées de suivre lors de l'examen du projet de loi de finances la réalisation des objectifs annuels exposés dans les contrats de réforme qui leur auront été soumis, ce qui garantit une continuité totale entre les réformes et les budgets annuels.

Après avoir exposé leur contrat en début de quinquennat, ministres et directeurs concernés devraient présenter chaque année avant l'examen du projet de loi de finances le bilan de leur action pour l'année écoulée, afin que la commission puisse évaluer le

degré d'avancement du contrat, et jauger aussi la sincérité du projet de loi de finances au regard des économies constatées et projetées. La commission chargée du suivi de la réforme pourrait disposer d'un droit de communication des documents postérieurs aux contrats de réforme afin de vérifier que la conduite du projet est conforme au contrat. Le vote de la loi de règlement devrait être l'occasion pour la commission d'effectuer une analyse critique et détaillée de l'exécution des réformes de l'année n-1. En effet, le calendrier parlementaire contraint ne permet pas aux commissions des finances d'effectuer des travaux approfondis à cette occasion.

Le vote du projet de loi de finances constitue un rendez-vous démocratique important, voué à prendre de l'ampleur dans le cadre de l'effort de redressement des comptes publics. L'approbation du projet de loi de finances par le Parlement sera *de facto* associée à une validation des trajectoires de finances publiques établies par le Gouvernement et donc de la sincérité des projections compte tenu des projets de réforme exposés par les ministres à la commission concernée.

Donner toute sa place à la reddition des comptes

Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année N-1 est actuellement soumis au Parlement ainsi qu'à la Cour des comptes qui contrôle la régularité et la sincérité des comptes. Cet exercice donne lieu à un rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'année N-1 et sur les orientations des finances publiques.

Le dépôt et l'examen du projet de loi de règlement ne sont à ce jour pas un exercice destiné au grand public. Il serait très opportun de l'exploiter pour renforcer le caractère démocratique et public de reddition des comptes. L'adossement au projet de loi de règlement des rapports annuels de performance qui détaillent la mise en œuvre des orientations budgétaires est un support utile pour apprécier la qualité de la gestion en année N-1.

Dans le cadre de l'effort de révision et de réduction de la dépense publique, le dépôt de la loi de règlement pourrait donner lieu à une conférence de presse du ministre de l'économie et des finances sur les résultats, puis à une communication de la commission parlementaire chargée du suivi de la réforme sur les résultats constatés au regard des objectifs de l'année N-1. Il conviendrait d'établir des indicateurs simples qui permettraient de vérifier que le Gouvernement a bien suivi le projet de loi de finances et atteint ses objectifs, conformément au plan de redressement budgétaire pluriannuel.

LA LOI DE RÈGLEMENT

Le Parlement examine, en juin-juillet de l'année N+1 (2013), le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année N (2012). Ce texte arrête le résultat de l'exécution de l'année N (2012) en comptabilité budgétaire (notamment les dépenses constatées par mission et par programme) et générale.

Il présente également un volet « Performances », qui permet au Parlement d'apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques et leurs performances relatives. Il détaille les résultats obtenus et mesure la différence avec les prévisions pour en tenir compte lors de la discussion du budget de l'année N+2 (2014).

DES CITOYENS INFORMÉS ET IMPLIQUÉS

Le vocabulaire administratif et des débats trop politiques peuvent avoir pour effet d'éloigner les citoyens d'une vision claire des objectifs de la réforme et de la compréhension de ses enjeux. Pourtant, il est avéré que les citoyens se saisissent très spontanément des outils mis à leur disposition pour comprendre et participer à la gestion des services publics qui les concernent et pour donner leur avis, notamment grâce à l'essor des plateformes *via* internet qui permettent de partager des expériences et de noter des services.

Un exercice d'ampleur de réforme des administrations publiques et de révision de la dépense lancée en 2017 ne peut s'exonérer d'une réflexion approfondie sur la façon la plus efficace d'impliquer les citoyens dans la définition, la conduite et l'évaluation des réformes. Il s'agit à la fois de partager avec les citoyens les objectifs des réformes, mais aussi pour l'État de s'engager en toute transparence sur un calendrier et des dispositifs précis à mettre en œuvre.

Assurer la transparence sur la réforme

Des réformes de la sphère publique peuvent facilement être cantonnées à une réflexion intra-administration tant les enjeux en termes de ressources humaines sont susceptibles de prendre le pas sur les objectifs de service public. Le fait d'imposer la transparence sur les contrats de réforme est une condition essentielle pour que les citoyens puissent comprendre le programme de réformes du quinquennat, les enjeux de chaque réforme et

son impact escompté. En plus de connaître l'objet et le contenu des contrats de réforme, les citoyens doivent disposer de l'information sur le degré d'avancement des projets, en accédant aux mêmes indicateurs de suivi que ceux utilisés par la structure chargée de piloter la réforme.

Il convient à cet effet d'établir un site internet dédié au projet de redressement des comptes publics, qui exposerait :

- les objectifs de révision et de réduction de la dépense sur cinq années, avec un échéancier annuel ;
- les parties prenantes à la réforme ;
- les contrats de réforme conclus ;
- le degré d'avancement de la mise en œuvre de ces contrats, actualisé tous les six mois avec des indicateurs simples.

Ce site interactif pourrait également inclure des entretiens avec les pilotes de la réforme qui auraient pour objectif d'explicitier les enjeux de chaque chantier et d'incarner la dynamique de changement.

Parallèlement, le rôle central du Président de la République et du Premier Ministre dans la conduite de la réforme doit être perceptible tout au long du quinquennat, faute de quoi citoyens et administrations pourraient ressentir un relâchement de l'ambition de redressement. Cela suppose par exemple qu'ils s'expriment régulièrement sur l'avancement des réformes et la réalisation de l'objectif de maîtrise des finances publiques, en mettant bien en évidence les avantages associés aux réformes et les dispositifs mis en place pour limiter les inconvénients.

Une conférence annuelle avec l'ensemble des parties prenantes – collectivités, caisses de sécurité sociale, Gouvernement et administrations centrales –, permettant à chacun d'exprimer son bilan et les perspectives de redressement, devrait permettre de garder un front uni en faveur de la maîtrise des dépenses publiques et de démontrer aux citoyens que l'ensemble de la sphère publique est mobilisé autour de l'objectif commun de révision et de réduction de la dépense publique.

Informier et intéresser le citoyen

Indépendamment du processus de redressement des comptes publics, il est nécessaire d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité des informations publiques relatives à la dépense afin que le citoyen dispose d'une meilleure compréhension des enjeux, mais également soit en mesure de cerner l'usage de la dépense publique et les retombées des

politiques publiques financées par l'impôt. À ce titre, la lisibilité des charges et impôts dont s'acquittent les citoyens est un facteur déterminant du consentement à l'impôt, et indirectement et de compréhension de la nécessité de la révision des dépenses. Il convient donc que les citoyens soient mieux informés à la fois du niveau de la dépense publique et des prélèvements obligatoires, afin qu'ils saisissent qu'un tel niveau de dépense a des conséquences directes sur le montant des impôts par ménage.

Le citoyen doit participer à l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. La complexité des feuilles de salaire qui détaillent l'ensemble des prélèvements, ou la difficulté qu'ont les citoyens à comprendre à qui bénéficient leurs impôts locaux et quels sont les échelons responsables de leurs taux sont des freins au consentement à l'impôt et réduisent de fait la légitimité des prélèvements. Réciproquement, le fait que l'impôt sur le revenu ne soit acquitté que par une minorité (45 %) de citoyens réduit le lien entre l'impôt et la dépense publique, et de fait la sensibilité des citoyens au poids de la dépense publique.

Ce manque de lisibilité nuit à la perception des inconvénients de la dépense publique, et masque parfois que la dépense publique conduit automatiquement à l'impôt ou à la dette. Le citoyen doit pourtant être le gardien vigilant de la dépense publique, et par conséquent en saisir les conséquences sur la croissance, l'emploi et la cohésion nationale.

UNE ADMINISTRATION AUDACIEUSE

La conduite des réformes nécessaires au redressement des finances publiques suppose une impulsion politique assumée et continue, une méthodologie efficace qui s'appuie sur une structure de pilotage et d'accompagnement du changement, mais également une dynamique des administrations et de leurs cadres pour entraîner les équipes au service de la réforme, tout en entretenant l'esprit de réforme et la volonté de susciter des initiatives. Pour libérer les forces de progrès et de réforme des administrations, il est nécessaire à la fois de repenser la gestion publique et le management public, mais aussi de s'interroger sur l'efficacité et la pertinence des missions confiées aux services publics, en assumant le caractère obsolète de certaines missions tout comme la nécessité d'en créer de nouvelles.

DES MANAGERS PUBLICS MOTEURS DE LA RÉFORME

Les personnes chargées de piloter la réforme doivent disposer des outils nécessaires à la conduite du changement et agir selon le principe de liberté/responsabilité inscrit dans la loi organique relative aux lois de finances. Cela suppose la responsabilisation des

gestionnaires à haut niveau et sa déclinaison aux échelons opérationnels, la souplesse accrue de la gestion des ressources humaines par la mobilité. Il convient également de conférer aux réformes des trois sphères publiques de la lisibilité, afin de mettre en valeur l'amélioration du service rendu qui accompagne le souci d'efficacité et d'économie de la dépense.

LE SYSTÈME DE RESPONSABILITÉ FRANÇAIS SOUFFRE DE DEUX DÉFAUTS MAJEURS⁶⁸

Ex ante, la multiplication des acteurs conduit à une dilution des responsabilités en matière de prise de décision : entre le cabinet du ministre, le directeur d'administration centrale, l'autorité de contrôle indépendante, et le dirigeant d'opérateur/établissement public, la chaîne des responsabilités est trop imprécise.

Ex post, la mesure et l'appréciation des résultats demeurent très perfectibles, ainsi que les mécanismes [valorisant] la performance (prime, progression de carrière).

Responsabiliser les gestionnaires de la réforme

Les administrations doivent être mobilisées au service de la révision et de la réduction de la dépense publique. La déclinaison opérationnelle des réformes suppose que chaque administration, collectivité ou opérateur désigné pour conduire un effort de révision et de réduction des dépenses publiques dispose, outre d'un pilotage politique de haut niveau (directeur d'administration, élu, directeur général des services par exemple), d'un pilote opérationnel du projet. Ce pilote pourrait être l'interlocuteur privilégié de la structure chargée de piloter la réforme, disposer d'une relation directe avec le responsable hiérarchique du service ou de la politique publique et engager la préparation de la réforme, garantir son suivi et rendre compte de son avancement et de ses résultats. Au-delà du pilote spécifiquement dédié à la réforme, il convient d'intéresser l'ensemble des gestionnaires publics à la réussite de la réforme. Cela suppose une participation active des cadres à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme, mais aussi que des réunions d'information et des plans de communication soient développés à l'endroit de l'ensemble des agents des structures concernées. La préparation de la réforme et son appropriation par tous les agents concernés sont des facteurs clef de succès indispensables au bon déroulement du programme de plan de redressement.

La responsabilisation de l'ensemble des gestionnaires afin qu'ils soient concentrés sur

⁶⁸ Restaurer la responsabilité des décideurs publics, Réformer le réformateur, Institut de l'entreprise, 2016

l'objectif de réforme suppose tout d'abord qu'ils soient pleinement intégrés au processus de concertation et à l'élaboration du contrat de réforme. Dans un deuxième temps, le pilote de la réforme doit, au sein de son service, décliner les objectifs du contrat de réforme à l'échelle de chaque gestionnaire. À titre d'exemple, si un service est chargé de réduire une dépense d'intervention, il doit identifier l'ensemble de la chaîne des gestionnaires concernés : juridique, financier, gestion de la relation à l'usager, etc. Il doit ensuite décliner l'objectif global du contrat de réforme à l'échelle de chaque service, et les traduire en objectifs pour les gestionnaires responsables.

Ces objectifs doivent être assortis d'indicateurs simples, peu nombreux et mesurables afin d'évaluer chaque année si l'ensemble des gestionnaires participe, chacun à son niveau, à l'avancement de la réforme. Le fait de décliner ces indicateurs pour tous les gestionnaires permet au pilote de la réforme de disposer d'une cartographie claire des acteurs de la réforme et ainsi d'identifier les leviers actionnables en cas de dysfonctionnements. Les gestionnaires doivent bien expliciter leurs objectifs vis-à-vis de leurs équipes afin que chacun travaille dans un environnement transparent, conscient des objectifs et du calendrier à respecter. Des plans d'action peuvent être mis en œuvre pour cadrer ces actions de modernisation, le cas échéant avec le soutien de la structure chargée de piloter la réforme.

Favoriser la mobilité de tous les agents

Le profil des pilotes directs ou indirects des réformes est déterminant pour la réussite de l'effort de redressement des comptes publics. Cela suppose une bonne adéquation entre les compétences des gestionnaires publics et les missions qui leur sont confiées. La diversification des profils peut passer par l'intégration de personnes issues de la sphère privée ayant déjà conduit des réformes de même nature (notamment pour les systèmes d'information), comme le propose l'Institut de l'entreprise.

Une meilleure adéquation entre le profil des gestionnaires et la réforme qu'ils sont chargés de piloter suppose aussi de renforcer la mobilité au sein de la fonction publique. Dotés de profils généralistes, les hauts fonctionnaires et les fonctionnaires sont théoriquement en mesure de travailler pour l'ensemble des missions de service public mais sont dans les faits souvent cantonnés à un même ministère, voire à un même service tout au long de leur carrière.

Cette pratique de sédentarité administrative présente à des inconvénients pour les intéressés, dont elle limite les possibilités de diversification des expériences professionnelles et les opportunités de carrière. L'absence de mobilité empêche

surtout une gestion raisonnée des talents et des compétences au service de projets, et notamment de projets de réforme. Il est essentiel, pour conduire une réforme d'ampleur de redressement des comptes publics, que l'administration soit en mesure de s'appuyer sur ses meilleurs gestionnaires en fonction de leurs compétences et puisse encourager leur mobilité au service de la réforme.

LA PROFESSIONNALISATION DES RH ET DES MANAGERS POUR UNE GRH RENOUVELÉE⁶⁹

Il apparaît nécessaire de renforcer l'intégration au niveau interministériel de la gestion des hauts potentiels, pour assurer la cohérence transversale des pratiques et impulser une véritable politique de mobilité interne pour les hauts fonctionnaires. Pour ce faire, comme on l'a vu, la création et le renforcement de la Mission « Cadres Dirigeants » auprès du Premier Ministre ont constitué une réforme majeure.

Au-delà des cadres de l'administration, la mobilité est un facteur essentiel de rationalisation de la masse salariale publique, notamment pour exploiter les départs à la retraite avec des redéploiements utiles à l'accomplissement des missions. Dans le cadre de l'effort de révision et de réduction de la dépense publique, il est nécessaire d'améliorer l'allocation des fonctionnaires en fonction des missions de l'État qui nécessitent plus ou moins d'effectifs. Ainsi, à l'échelle de l'État, il est nécessaire de pouvoir organiser facilement des transferts entre ministères et opérateurs si certaines missions venaient à perdre de l'importance ou au contraire à se développer du fait de l'évolution des enjeux.

Donner du sens aux réformes pour l'ensemble des agents

La critique récurrente adressée aux réformes de la sphère publique conduites depuis 2007 porte principalement sur l'absence de sens conféré à la réforme. Associée à la pratique du rabot systématique – d'effectifs ou de moyens de fonctionnement –, la réforme peu lisible et peu transparente est toujours mal vécue par les agents, qui y voient une simple manœuvre de réduction des coûts en dépit des avancées potentielles que représente la mutation. Au-delà du sens de la réforme, celle-ci doit être lisible et prévisible, afin de ne pas nuire aux anticipations des agents. Ainsi, les agents déplorent souvent que les efforts de l'année N-1 ne se traduisent pas par une incitation positive en année N, qui réplique souvent la même exigence d'économie sans tirer le bilan de l'année précédente.

⁶⁹ Restaurer la responsabilité des décideurs publics, Réformer le réformateur, Institut de l'entreprise, 2016.

Annoncer une réduction de 3 % des dépenses de fonctionnement pour l'année, puis renouveler cet engagement chaque année suivante donne le sentiment d'une paupérisation inéluctable et permanente.

Il convient par conséquent d'inscrire clairement les réformes dans le respect de trois principes :

- un périmètre clair : quelles sont les activités ou les services concernés par la réforme ?
- un calendrier précis : quelles sont les échéances, quand commence et se termine le programme de réforme ?
- des objectifs positifs : la réforme s'accompagne-t-elle d'une amélioration des conditions de travail, d'une informatisation, d'un changement de missions en faveur de tâches à plus forte valeur ajoutée, de mobilités ?

L'appropriation de la réforme par l'ensemble des agents est une condition essentielle de réussite. Chacun doit être acteur de la réforme, comprendre ses objectifs et être en mesure d'en identifier les étapes successives et les résultats attendus.

UNE ADMINISTRATION NUMÉRIQUE ET AGILE

Concentrer l'action publique sur les activités stratégiques

La réflexion sur la réduction de la dépense publique suppose d'établir une revue des missions des administrations publiques et de distinguer les missions qui revêtent un caractère stratégique et nécessitent un maintien dans la sphère publique de celles qui peuvent être gérées par un service externalisé – public ou privé – car elles constituent des actions répétitives qui ne sont pas associées à un enjeu de politique publique.

Sans dévaloriser les missions actuellement mises en œuvre dans certaines administrations, il convient au contraire de tendre vers des missions à plus forte valeur ajoutée, renforçant ainsi l'intérêt des missions pour les agents et permettant en même temps d'envisager des redéploiements de fonctionnaires en faveur de missions qui manquent d'effectifs.

Afin de procéder à l'examen des missions, il est nécessaire que chaque administration s'interroge sur l'intérêt des différentes actions qu'elle entreprend (interventions, contrôle de gestion) et sur les moyens de les traiter en utilisant moins d'effectifs et de moyens (simplification, numérisation) pour redéployer ceux-ci sur des missions plus stratégiques. Cet effort de rationalisation doit s'accompagner d'un effort de pédagogie à l'égard des

agents, mais aussi d'un souci de formation et d'accompagnement des agents pour qu'ils envisagent une reconversion professionnelle. Si les coûts de transition sont souvent sous-estimés lors des démarches de conduite du changement, ils doivent dans ce cadre être anticipés afin de renforcer l'adhésion des agents et de permettre une mobilité professionnelle effective au sein de la fonction publique, condition indispensable à la réduction des dépenses publiques par une allocation optimisée des moyens budgétaires aux missions des administrations.

Utiliser le numérique pour accompagner les réformes

Nos administrations se sont beaucoup informatisées mais elles n'ont pas systématiquement accompagné ce mouvement d'un calcul du nombre de postes de travail rendus excédentaires ni tiré les conséquences en termes de redéploiement de la masse salariale. Il existe donc des marges de manœuvre pour réduire les dépenses en tirant parti de ces économies potentielles.

La révolution numérique doit être utilisée comme un outil pour accompagner le changement au sein de l'administration. Cela suppose d'envisager tous ses usages pour permettre une rationalisation des missions de l'État :

- le numérique pour la gestion administrative (réduction des moyens de fonctionnement et du nombre d'agents nécessaire pour la gestion des dossiers, amélioration des conditions de travail, transfert des opérations vers l'utilisateur) ;
- le numérique pour transformer les services (interfaces Web, analyse des comportements des usagers pour mieux planifier la charge de travail et l'affectation des ressources, notamment à l'accueil) ;
- le numérique pour organiser la formation des agents, avec des cours en ligne mutualisés pour toutes les administrations sur une plateforme, en libre accès.

Afin de déployer le changement grâce au soutien du numérique, il est indispensable que les administrations soient au préalable correctement outillées, ce qui suppose des investissements en matériel informatique, et de fait des coûts de transition à prendre en compte dans l'équilibre économique du déploiement de la réforme.

Afin de couvrir ces coûts de transformation en lançant un vaste mouvement de modernisation de l'administration, il pourrait être envisagé de mobiliser les financements du Programme d'investissement d'avenir pour les investissements dans le domaine de l'informatique et du numérique.

Afin de réduire les dépenses d'intervention et les coûts de gestion des politiques publiques, les administrations pourraient également avoir recours aux techniques du *nudge*, qui consistent à influencer le comportement des individus non pas par la régulation et la réglementation mais par des incitations inspirées de l'économie comportementale. Chaque investissement numérique doit être précédé d'une étude sur les économies de moyens qu'il permet de réaliser, notamment au niveau des effectifs, de façon à assurer une bonne information des agents sur le bien-fondé des économies à réaliser en parallèle.

LE NUDGE COMME OUTIL DU CHANGEMENT

En 2008, Richard Thaler et Cass Sunstein publient *Nudge*, qui signifie « coup de pouce », ouvrage qui présente comment les individus prennent leurs décisions quotidiennes et comment des techniques permettent d'identifier les facteurs qui les influencent. Il constitue un tournant dans la compréhension des leviers de changement comportementaux des individus qu'ils soient citoyens, usagers ou consommateurs. Depuis lors, les décideurs politiques – comme David Cameron en Grande-Bretagne ou Barack Obama aux États-Unis – ont décidé d'appliquer les enseignements issus de la révolution de la « *Behavioral Economics* » qui sous-tendent les stratégies *Nudge*.

A titre d'exemple, ces techniques permettent de réduire la mortalité sur la route non pas par la régulation mais en jouant sur la signalétique, ou de réduire les interactions non dématérialisées entre l'administration et les usagers en les incitant à opter pour les plateformes en ligne plutôt que le téléphone ou le courrier.

Ajuster les niveaux de décision aux besoins du service public

L'organisation des services de l'État au niveau central et déconcentré s'appuie à la fois sur de nombreuses agences, sur des départements ministériels aux effectifs conséquents et des services déconcentrés associés à des réseaux particulièrement fournis. Dans le cadre de la réflexion sur les missions que l'État doit conserver afin de réduire la dépense publique, il est utile d'envisager que certaines missions soient dévolues à des agences.

ORGANISATION DE L'ÉTAT : REPENSER LE RECOURS AUX AGENCES

Le site viepublique.fr cite deux avantages associés à la création des agences :

- faciliter le recrutement de compétences inhabituelles dans les services de l'État ;
- faciliter la conclusion de partenariats avec les collectivités territoriales ou les acteurs de la société civile.

Toutefois, deux rapports du Conseil d'État et de l'inspection générale des finances (IGF) relèvent que la plupart des agences ont été créées de façon ponctuelle, sans réflexion sur la cohérence d'ensemble de l'action de l'État et les problèmes de gestion publique qui y sont associés :

- *une fois créée, une agence a tendance à perdurer, y compris lorsqu'elle avait vocation à être temporaire ;*
- *dans certains champs de politiques publiques, les acteurs apparaissent nombreux et la répartition des compétences imprécises.*

Par ailleurs, les rapports soulignent que les administrations centrales peinent à exercer leur rôle de pilotage des agences, faute d'avoir des compétences adaptées à l'exercice des fonctions stratégiques de conception, de contrôle et d'évaluation. Enfin, les effectifs et moyens financiers engagés par les agences ne sont pas soumis aux contraintes budgétaires imposées aux administrations centrales. Face à ce constat, le Conseil d'État et l'IGF recommandent notamment de renforcer la tutelle stratégique de l'État et de mieux encadrer le recours aux agences.⁷⁰

Il convient de réfléchir aux structures porteuses des politiques publiques afin de maximiser leur efficacité, en privilégiant à la fois la décentralisation au plus proche des usagers et la pertinence du périmètre, au service de l'efficacité des agents gestionnaires des missions. Dans le cadre du processus de délégation de certaines missions à des agences, il est indispensable que les administrations centrales s'adaptent à ce mouvement en assumant une tutelle stratégique, fondée sur l'établissement des objectifs et leur suivi, sans peser outre mesure sur les structures. La précision de la mission confiée à l'agence, le recrutement d'agents dédiés formés et spécialisés et sa capacité à répondre aux besoins évolutifs de leur tutelle sont des gages d'une bonne gestion administrative.

⁷⁰ <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/evaluation/organisation-etat-encadrer-recours-aux-agences.html>



ANNEKE

COMPOSITION DE LA COMMISSION

Cette note s'inscrit dans le prolongement des travaux de l'Institut de l'entreprise menés en 2014 et 2015 sur la consolidation budgétaire en Europe. Elle est le fruit de la réflexion d'un groupe de travail placé sous la présidence de Michel Pébereau, président d'honneur de l'Institut de l'entreprise.

Membres du groupe de travail

Jean-Marc Daniel, Économiste, Directeur de la revue Sociétal

Pierre-Mathieu Duhamel, ancien Directeur du Budget

François Ecalte, Président fondateur de Fipeco

Pierre-François Gouiffès, Président du Directoire d'Efidis

Michel Jacob, Président de Galileo Finance

Frédéric Monlouis-Félicité, Délégué général, Institut de l'entreprise

Philippe Rambal, Associé en charge du service public, EY

François de Saint-Pierre, Associé-gérant, Lazard Gestion

Marc Schwartz, Conseiller référendaire, Cour des comptes

Erell Thevenon-Poullennec, Directrice des études, Institut de l'entreprise

Rapporteurs

Mathieu Gatineau

Morgane Weill

Président***Antoine FRÉROT***

Président-directeur général de Veolia

Conseil d'orientation***Philippe CARLI***

Administrateur du Groupe Amaury

Philippe CROUZET

Président du directoire de Vallourec

Jacques GOUNON

Président-directeur général du Groupe Eurotunnel

Henri LACHMANN

Vice-président, administrateur de Schneider Electric

Bruno LAFONT

Co-président du Conseil d'administration de LafargeHolcim

Frédéric LEMOINE

Président du directoire de Wendel

Marie-Christine LOMBARD

Présidente du directoire de Geodis

Christophe de MAISTRE

Président de Siemens France

Gérard MESTRALLET

Président non exécutif du Conseil d'administration d'Engie

Christian NIBOUREL

Président d'Accenture France

Denis RANQUE

Président du Conseil d'administration d'Airbus Group

Jacques RICHIER

Président-directeur général d'Allianz France

Augustin de ROMANET de BEAUNE

Président-directeur général du Groupe ADP

Frédéric SAINT-GEOURS

Président du Conseil de surveillance de la SNCF

Jean-Jacques SALAÛN

Directeur général Inditex France

Nicolas SEKKAKI

Président d'IBM France

Pierre-Sébastien THILL

de CMS Bureau Francis Lefebvre

Délégué Général***Frédéric MONLOUIS-FÉLICITÉ***

DÉPENSE PUBLIQUE : L'AUTRE ÉTAT D'URGENCE

La situation de nos finances publiques est alarmante. Le Haut Conseil des finances publiques et le Conseil Constitutionnel donnent l'alerte. Les perspectives de croissance et de déficit pour 2017 et 2018 sont inquiétantes. Au niveau européen en 2017, la France sera probablement, avec la Grèce, le seul pays en situation de déficit excessif. Dans la période récente, la France a financé sa dette à très bon marché, masquant son explosion. Si les taux augmentaient pour retrouver leur niveau de 2005, la charge de la dette doublerait et notre dette risquerait d'être insoutenable. En dépit des enjeux et des menaces, la question de la dépense publique est presque absente du débat présidentiel. Certains candidats nient même la nécessité de redresser les comptes publics.

Ce ne sont pourtant rien de moins que l'influence internationale de notre pays, son indépendance, la compétitivité de notre territoire, nos emplois et notre cohésion sociale qui sont en jeu. Ce déséquilibre de nos finances publiques résulte de la dérive de la dépense. C'est sur celle-ci qu'il faut agir, de toute urgence. C'est pourquoi nous devons impérativement démontrer notre capacité collective à équilibrer durablement les comptes publics. Le redressement des finances publiques doit être la priorité du prochain Président de la République. Cette note, sous la direction de Michel Pébereau, tire la sonnette d'alarme. Elle montre pourquoi et comment réduire la dépense immédiatement, de façon transversale et pérenne. Volonté politique au plus haut niveau de l'Etat, mise en œuvre concertée et mobilisation des administrations seront nécessaires pour atteindre cet objectif que nous ne pouvons plus différer ■



facebook.com/institut.delentreprise



medium.com/institut-de-l-entreprise



twitter.com/inst_entreprise
[@inst_entreprise](https://twitter.com/inst_entreprise)



instagram.com/inst_entreprise



[linkedin.com/company](https://linkedin.com/company/institut-de-l-entreprise)
[/institut-de-l-entreprise](https://linkedin.com/company/institut-de-l-entreprise)



29, rue de Lisbonne - 75008 Paris
Tél. : +33 (0)1 53 23 05 40
www.institut-entreprise.fr