



## Résumé

Depuis plus de trente ans, l'action publique s'est trop souvent résumée à créer de nouvelles dépenses, sans se soucier d'évaluer ni leur efficacité, ni celle des dépenses précédentes. La décentralisation et l'extension continue des frontières de l'action publique ont entraîné une multiplication des missions et des

acteurs chargés de les mettre en œuvre. C'est ce processus d'accumulation jamais maîtrisé qui a permis à **la dépense publique d'atteindre le niveau exceptionnellement élevé de 56 % de la richesse nationale**. Il est sans précédent dans notre histoire et par comparaison avec nos voisins. Il est surtout injustifiable au regard de la qualité des biens et des services publics qu'il permet de produire et donc de sa contribution à la performance de notre économie et au bien être de notre population. La dépense publique n'a pas pu atteindre un tel niveau sans que prospère un matelas de dépenses inefficaces. En outre, au cours des trente dernières années, le niveau des recettes a été, en moyenne, inférieur de trois à quatre points de PIB à celui des dépenses

Cet écart jamais comblé entre dépenses et recettes, devenu un symbole du renoncement politique, a creusé la dette publique jusqu'à faire naître une nouvelle catégorie de dépenses, en passe de devenir la première de toutes et de paralyser l'action publique, la charge d'intérêts. Il est dès lors vain d'espérer que la seule hausse des impôts ou qu'un hypothétique retour de la croissance permette l'assainissement de nos comptes : les impôts comme la croissance ne changeraient rien au niveau des dépenses publiques, qui est la racine du problème.

Ce que l'impasse de la dette et la crise économique ont montré, c'est que la dépense publique est progressivement devenue sa propre ennemie. Réduire le niveau des dépenses publiques n'est pas seulement la seule voie permettant d'assainir durablement nos finances publiques, et plus tard, d'alléger la charge fiscale et sociale pour restaurer notre compétitivité. C'est cette réduction même qui redonnera son sens à la dépense publique. Seule une telle entreprise, qui substituera à des dépenses trop nombreuses, trop coûteuses et aux effets incertains des dépenses plus utiles et plus efficaces, redonnera confiance dans l'action publique.

**La réduction des dépenses publiques demande tout d'abord des progrès dans l'évaluation et la gouvernance d'ensemble des finances publiques. L'Institut recommande de :**

- faire désormais voter par le Parlement à l'automne un document unique sur les finances publiques qui regrouperait le budget de l'État, ainsi que les prévisions de tous les autres

acteurs de la dépense publique : collectivités locales, Sécurité sociale, opérateurs divers, afin d'assurer une juste répartition des efforts. Le vote sur le budget d'ensemble serait assorti d'un vote sur un budget alternatif qui entrerait en vigueur en cas de dégradation de la conjoncture ;

- investir davantage dans l'évaluation, de la rendre plus indépendante et plus professionnelle ;
- mettre en place un mécanisme de « péremption automatique » pour les dépenses publiques les plus importantes. Celles-ci devraient être confirmées ou non au bout de quelques années, au regard d'évaluations imaginées dès la conception du dispositif.

Par ailleurs, en matière de réduction des dépenses publiques, il existe des pistes concrètes permettant d'obtenir des résultats puissants. En premier lieu, **les efforts déjà entrepris doivent être prolongés, amplifiés, et concerner tous les acteurs de la dépense publique. Pour cela, le rapport recommande de :**

- renforcer le principe d'une diminution des dotations de l'État aux collectivités locales. L'attribution de ces dotations pourrait être modulée en fonction de critères de bonne gestion et de maîtrise des dépenses, notamment de personnel ;
- imposer à tous les acteurs sous la tutelle de l'État, des contraintes aussi strictes, voire plus strictes, que celles que l'État s'applique à lui-même et d'être beaucoup plus restrictifs sur les dispositifs d'affectation directe d'impôts à des entités autonomes ;
- poursuivre les efforts de **maîtrise des dépenses de fonctionnement** courant des administrations (immobilier, chauffage, papier) et de les élargir à l'ensemble des acteurs publics **pour une économie de 10 Md€ au bout de cinq ans ;**
- engager une **réduction des dépenses de personnel de 9 Md€ sur cinq ans** dans les trois fonctions publiques (État, collectivités territoriales et hôpitaux). Elle reposerait sur une poursuite du gel du point de la fonction publique et sur une réduction des effectifs qui représenterait, sur cinq ans, l'équivalent de 300 000 postes. Elle pourrait être réalisée en ne remplaçant qu'une partie des départs à la retraite et ne devrait conduire à aucune perte de pouvoir d'achat pour les agents publics. La réduction des effectifs serait permise par la poursuite de la recherche de gains de productivité dans l'ensemble des administrations, par une augmentation de 2 h 30 de la durée hebdomadaire de travail des agents publics et par un allongement d'un jour du délai de carence des fonctionnaires en cas d'arrêt maladie. Cet effort demandé aux agents est évidemment très significatif, mais de moindre ampleur que ceux demandés dans d'autres pays. Il doit être compris comme une contrepartie à la forme de garantie de l'emploi dont bénéficient les agents publics, dont la valeur est particulièrement manifeste en période de crise.

Mais ces mesures ne suffiront pas. **D'autres gisements d'économies doivent être trouvés.** Les dépenses de prestations sociales et de subventions diverses au monde économique représentent plus de la moitié de la dépense publique et plus des trois quarts de son accroissement de ces trente dernières années. Le rapport fait le choix de se focaliser sur six domaines d'action publique.

- 1/ **Dans le domaine de l'assurance maladie (85 Md€ hors hôpitaux), il est possible de réaliser des économies de 15,5 Md€** sans réduire l'accès aux soins et sans avoir recours à des déremboursements. Cela suppose de se concentrer davantage sur l'amélioration du rapport coût/efficacité des soins. Ainsi peuvent être économisés 5 Md€ sur les prix et volumes de médicaments consommés, et près de 8 Md€ sur d'autres postes dynamiques de dépense (arrêts maladie, transports de patients, actes de biologie et de radiologie, recours à l'hospitalisation). Le parcours de soins des patients atteints de maladies chroniques pourrait être optimisé et l'introduction de parcours de référence opposables pour le remboursement permettrait une économie de 2 Md€ correspondant à des soins inutiles ou redondants. Il est également recommandé de mettre en place un bouclier sanitaire pour répartir de façon plus juste le reste à charge pour les patients.
- 2/ **Concernant l'assurance chômage (30 Md€), le cadre d'indemnisation est très généreux mais peu efficace** car insuffisamment centré sur les besoins des personnes les plus éloignées de l'emploi. Il est proposé de rétablir un régime d'allocations dégressives, notamment pour les demandeurs d'emploi les plus proches de l'emploi, pour 3 Md€ d'économies. Le seuil donnant accès aux conditions d'indemnisation plus favorable pour les seniors pourrait être repoussé de 50 à 60 ans, pour 1 Md€ d'économie. Le déficit du régime des intermittents du spectacle a pris une ampleur injustifiable : il représente les deux tiers du déficit de l'assurance chômage pour moins d'1 % des actifs. En mettant fin aux excès, des économies de l'ordre de 400 M€ pourraient être dégagées.
- 3/ **En matière de logement**, le volume atteint par la dépense publique (40 Md€) nous distingue de tous nos voisins. Or, les résultats sont très loin d'être à la hauteur de l'investissement public. Les objectifs sont confus et en partie contradictoires et le nombre d'acteurs et de dispositifs bien trop important. Le saupoudrage des aides est massif, conduisant par exemple le parc de logements sociaux à ne pas jouer son rôle de logement des plus modestes, en raison de critères d'accès trop larges et d'un effort de construction insuffisamment ciblé. Sur la dépense, il est recommandé de **mieux cibler les aides personnelles au logement**, afin qu'elles bénéficient véritablement aux personnes visées et ne soient pas captées par les propriétaires (2 Md€). La gestion des bailleurs sociaux peut largement être améliorée, pour 1 Md€ d'économies. **Certains dispositifs d'aide à l'accession à la propriété pourraient être supprimés**, tels les prêts à taux zéro (2,8 Md€), les interventions d'Action logement (2,5 Md€) et les plans et comptes épargne logement (1,1 Md€). Un tel recentrage de cette politique publique serait à même d'économiser 10 Md€, tout en améliorant la situation des ménages les plus modestes.

- 4/ **La politique familiale** représente 60 Md€ hors quotient familial. Si les Français y sont très attachés, elle pourrait cependant mieux atteindre ses objectifs tout en dégagant de substantielles économies. Il convient de privilégier le développement d'une offre d'accueil plus importante et plus performante plutôt que le recours aux prestations monétaires. C'est pourquoi il est proposé des économies sur les prestations de l'ordre de 13 Md€, dont la contrepartie serait un investissement massif, de l'ordre de 6 Md€, sur l'accueil des enfants en bas âge. **Le principal gisement d'économies serait la remise en cause des majorations de pensions (8,7 Md€)** qui sont anti-redistributives et ne répondent pas aux objectifs de la politique familiale : c'est pendant que les enfants sont à charge que les prestations doivent être versées et non après. **Certaines allocations pourraient être mises davantage sous condition de ressources**, comme le complément de libre choix du mode de garde. Le congé dit parental est un dispositif qui désincite au travail des femmes. Parallèlement au développement de l'offre de garde, il pourrait être progressivement mis en extinction.
- 5/ S'agissant des prestations sociales de solidarité, la prime pour l'emploi (2,5 Md€) ne joue désormais plus qu'un rôle marginal et est mal ciblée. Sa suppression dégagerait des marges de manœuvre pour revaloriser la partie du RSA visant à inciter au retour à l'emploi (1,5 Md€), et le reste de l'économie serait affecté au désendettement (1 Md€).
- 6/ Enfin, en ce qui concerne **les dépenses publiques en faveur des entreprises**, le nombre de dispositifs (6 000) est déraisonnable et celui des acteurs impliqués excessif. Il serait utile de recentrer l'aide au développement économique sur le couple État-région, d'instaurer une véritable démarche d'évaluation de ces dispositifs et d'engager une réduction significative du niveau des aides, de 500 M€.

**Alors que ces pistes n'ont labouré qu'une partie du champ des possibles, elles représentent un total de 57,2 Md€.**

Ce montant permettrait que l'effort de retour à l'équilibre des comptes publics qui reste à réaliser soit assuré à plus de 80 % par des économies sur les dépenses. Or, jusqu'ici, l'effort réalisé en 2011, 2012, et vraisemblablement 2013, a été assuré en moyenne aux deux tiers voire aux trois quarts par des hausses de recettes.

Toutes ces réformes n'ont pas vocation à être mises en œuvre au même moment ni au même rythme. Il appartient au pouvoir politique d'établir des priorités. Mais il est possible d'obtenir une réduction de la dépense publique suffisamment puissante pour désendetter le pays et dégager des marges de manœuvre pour les dépenses ou les réductions fiscales les plus essentielles.

Cet effort ne peut pas être indolore. La réduction des dépenses d'intervention, qui ont chacune des bénéficiaires directs et indirects, ne manquera pas de susciter des oppositions. Il faudra les mettre en œuvre, en ayant constamment le souci de l'explication, en s'appuyant sur des évaluations, et en montrant la nécessité d'un partage juste de l'effort. La restauration de notre compétitivité, la préservation de notre indépendance et la pérennisation de notre modèle social sont à ce prix : elles le méritent.