

INSTITUT
MONTAIGNE



Redonner sens et efficacité à la dépense publique

15 propositions pour 60 milliards d'économies

RAPPORT DÉCEMBRE 2012

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur trois axes de recherche :

Cohésion sociale

Mobilité sociale, intégration des minorités, légitimité des élites...

Modernisation de l'action publique

Réforme de l'État, éducation, système de santé...

Stratégie économique et européenne

Compétitivité, spécialisation industrielle, régulation...

Grâce à ses experts associés (chercheurs praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



Redonner sens et efficacité à la dépense publique

15 propositions pour
60 milliards d'économies

DÉCEMBRE 2012

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I - LA RÉDUCTION DU POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES EST INDISPENSABLE POUR DÉSENDERTEER LE PAYS, RÉTABLIR SA CROISSANCE ET PRÉSERVER SON MODÈLE	7
1.1. Il n'y a pas d'alternative crédible à un redressement rapide et durable de nos finances publiques	9
1.2. Ce redressement n'aura pas lieu sans une réduction de la dépense publique	22
II - LES EFFORTS ENTREPRIS SONT ENCOURAGEANTS MAIS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS ET ÉTENDUS	33
2.1. Les efforts entrepris pour réduire la dépense publique vont dans le bon sens mais ont encore des résultats limités	33
2.2. Pour une dépense publique performante, les efforts entrepris doivent être poursuivis et étendus.....	54
III - LA RÉFORME DES DÉPENSES D'INTERVENTION : UNE ENTREPRISE DÉSORMAIS INCONTOURNABLE	75
3.1. Les dépenses d'intervention constituent le principal gisement d'économies sur la dépense publique.....	75
3.2. Les réformes possibles pour réduire les dépenses : six exemples concrets.....	80
CONCLUSION	137
REMERCIEMENTS	141

INTRODUCTION

Il aura fallu que se produise une grave crise économique, nationale et européenne pour accélérer un processus qu'on savait inéluctable. L'État, notre État, est à bout, presque à terre. Il ne dispose plus des moyens nécessaires pour stimuler l'économie, restaurer la compétitivité du pays, ou jouer son rôle de garant de la solidarité nationale et de la cohésion sociale. Si rien n'est fait, le modèle français se fracassera sur le mur de l'endettement et de l'atonie de la croissance.

Cette situation n'a rien d'un coup de tonnerre dans un ciel serein. Dès 2005, bien avant la crise, la commission présidée par Michel Pébereau¹ écrivait « *la poursuite de la dynamique d'endettement actuelle apparaîtrait très rapidement insoutenable aux yeux des prêteurs, ce qui se traduirait par un relèvement brutal du coût de financement des administrations publiques (...) Poursuivre sur cette tendance conduirait à une paralysie durable de l'action publique et mettrait à rude épreuve nos ambitions de croissance et de solidarité* ». Ces avertissements n'ont pas été entendus. Il nous faut désormais redresser nos comptes, dans l'urgence, au pire des moments, celui de la crise des dettes souveraines et de la panne de la croissance européenne.

Ce que l'impasse de la dette et la crise économique ont aussi montré, c'est que la dépense publique est progressivement devenue sa propre ennemie. Depuis plus de trente ans, l'action publique s'est 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 multipli-

¹ *Des finances publiques au service de notre avenir : rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale*, rapport de la commission Pébereau, 2005.

cation des missions et des acteurs chargés de les mettre en œuvre. Il en résulte un empilement complexe, parfois incompréhensible, des interventions publiques, des dépenses et des responsabilités.

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 n'est pas financé. 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.

C'est parce qu'un tel niveau de dépenses représente une charge trop lourde, probablement insoutenable pour les entreprises et les ménages, que le système fiscal n'a jamais été en mesure de les financer intégralement : en moyenne au cours des trente dernières années, le niveau des recettes a été inférieur de trois à quatre points à celui des dépenses². Cet écart jamais comblé a creusé la dette publique année après année, jusqu'à faire naître une nouvelle catégorie de dépense, en passe de devenir la première de toutes et de paralyser l'action publique : la charge d'intérêts.

Il est dès lors vain d'incriminer la crise économique ou la gestion de tel ou tel gouvernement car les causes sont plus lointaines et plus profondes. Il est vain aussi 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 sont

² Le déficit public moyen entre 1980 et 2011 est de 3,4 % du PIB. Cette moyenne se rapproche de 4 % sur une période plus récente (3,8 % depuis 1990, 4 % depuis 2005).

nos comportements collectifs et nos processus de décision qui sont en cause. C'est à leur remise en cause qu'il faut s'attacher.

Réduire le niveau des dépenses publiques ne permettra pas seulement d'assainir 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. La situation actuelle montre combien la dépense publique peut être utile pour répondre aux nouvelles demandes de services publics, pour aider notre industrie, stimuler notre effort de recherche ou conforter le pacte social. Ce sont ceux qui croient le plus en la vertu de l'action publique qui devraient défendre, en première ligne, la suppression des dépenses inefficaces accumulées par des décennies d'insouciance. 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. Elle est la voie qui peut permettre à la fois le double redressement dont notre pays a besoin, celui de ses comptes publics et de sa compétitivité, et la préservation d'un modèle où la sphère publique retrouvera sa légitimité aux yeux de notre peuple, celle que confère les résultats de l'action conduite.

LA RÉDUCTION DU POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES EST INDISPENSABLE POUR DÉSENDETTER LE PAYS, RÉTABLIR SA CROISSANCE ET PRÉSERVER SON MODÈLE

La situation actuelle des finances publiques est la conséquence de trente années d'écart entre dépenses et recettes. De trente années d'écart aussi, entre les paroles et les actes, entre la volonté affichée de rétablir l'équilibre des comptes et le refus de faire payer aux Français le véritable prix de leur modèle social à travers l'impôt, ou de réviser les contours de ce modèle pour en réduire le coût.

La crise que connaissent nos finances publiques – qui est autant une crise de confiance qu'une crise financière – était donc inéluctable. Les troubles bancaires puis économiques de 2008 ont accéléré sa venue et son acuité. Celle-ci commande désormais de renverser la tendance et ce d'autant plus rapidement que la France n'a quasiment jamais respecté par le passé les engagements qu'elle avait pris en la matière, entamant sa crédibilité auprès de ses partenaires européens et de ses créanciers.

Cette crédibilité ne s'apprécie d'ailleurs pas de manière symétrique s'agissant des recettes et des dépenses.

Du côté des recettes, les observateurs extérieurs, organismes internationaux, agences de notation, ne doutent guère de la capacité de notre pays à pratiquer des ajustements à la hausse sous l'emprise

de la nécessité. Nous sommes, à juste titre, crédités d'une grande inventivité en matière fiscale et la réputation technique de l'administration fiscale française, sa capacité à asseoir et à recouvrer l'impôt ne sont pas discutées.

S'il existe un doute en matière de recettes, c'est celui qui concerne le niveau des prélèvements fiscaux et sociaux déjà atteint dans le système français. Jusqu'où peut-on encore augmenter les prélèvements obligatoires dans un espace économique ouvert, avec libre circulation des hommes et des facteurs de production, sans risquer une perte de substance accélérée ?

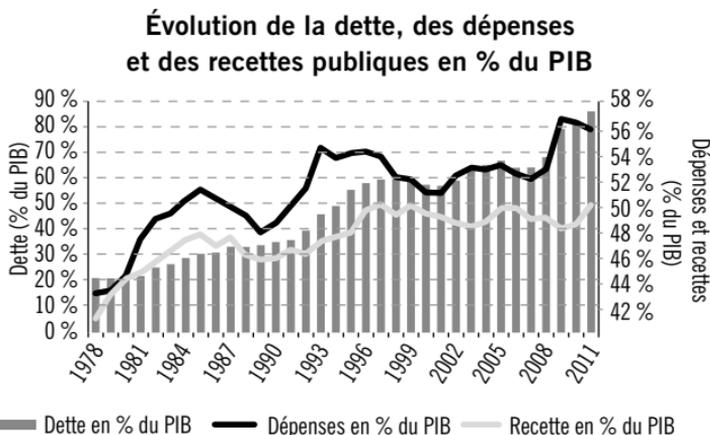
Du côté des dépenses en revanche, notre crédibilité est très faible : en hausse ininterrompue depuis des décennies, supérieure à 50 % du PIB depuis trente ans, proche des records absolus dans l'espace européen, la dépense publique apparaît aux yeux des observateurs comme une composante du « consensus républicain ». Elle constitue d'autant plus un test du sérieux budgétaire de notre pays que, si elle est plutôt louée par la gauche et plutôt critiquée par la droite, la dépense n'a été, dans la durée, véritablement remise en question par aucun des deux pôles de notre vie politique lorsqu'il exerce les responsabilités.

S'il se veut durable, le rétablissement de nos finances doit donc s'opérer sur les dépenses. D'abord parce que nos marges d'accroissement des prélèvements sont faibles, sauf à détériorer davantage encore notre compétitivité et à décourager l'activité. Ensuite parce que la grande majorité des ajustements menés à l'étranger suggère que les baisses de dépenses sont plus efficaces que les hausses de prélèvements. Enfin, parce qu'à leur niveau actuel, les dépenses étouffent la croissance du pays.

1.1. Il n'y a pas d'alternative crédible à un redressement rapide et durable de nos finances publiques

1.1.1. Un accroissement insoutenable des dépenses publiques, des prélèvements, des déficits et de la dette

La France connaît, chaque année depuis 1974, un déficit de ses comptes publics. Le niveau actuel de la dette n'est donc pas le fruit d'une succession de crises conjoncturelles qui l'aurait fait apparaître, mais bien le résultat d'un décalage permanent entre niveau des dépenses et des recettes, qui traduit une gestion insuffisamment rigoureuse de la plupart des gouvernements qui se sont succédé.



Source : INSEE.

La montée progressive de la dette publique montre qu'un tel écart

est en réalité insoutenable : il a pu être indolore et absent du débat public tant que la dette est demeurée faible en proportion du PIB. Son accroissement considérable au cours des 30 dernières années, de 20 % à 90 % du PIB et de 100 Md€ à 1 800 Md€, rend aujourd'hui l'esquive impossible.

1.1.2. Une situation devenue un symbole du renoncement politique

Si ce constat est désormais bien connu, la manière dont se sont constitués ces déficits l'est moins. L'analyse de l'effort structurel, qui permet de mesurer l'impact des décisions politiques sur les finances publiques **indépendamment de la conjoncture**³, est à ce titre éclairante. Elle permet en effet de distinguer les périodes de gestion rigoureuse des périodes dispenseuses et de mettre en lumière la part prise par les dépenses et les recettes dans l'amélioration ou la détérioration du solde public.

En deux décennies, de 1989 à 2010, le solde structurel, c'est-à-dire l'écart entre les dépenses et les recettes hors effet de la conjoncture, s'est dégradé de 3,7 points de PIB. Les trois quarts de cette détérioration sont imputables à la hausse des dépenses. La décomposition par année⁴ permet de mettre en évidence cinq périodes :

- **une période de gestion rigoureuse** entre 1994 et 1998, marquée par la volonté de qualifier la France à l'euro (un objectif politique fort et partagé par la majorité et l'opposition), même si le redres-

³ L'effort structurel est la somme de deux composantes. La première, liée aux dépenses, est égale au produit de la part des dépenses publiques dans le PIB (soit 55 %) par la différence entre le taux de croissance potentielle de l'économie et l'évolution constatée des dépenses publiques. La seconde, liée aux recettes, est l'impact annuel des mesures nouvelles ayant un impact sur les prélèvements obligatoires (PO).

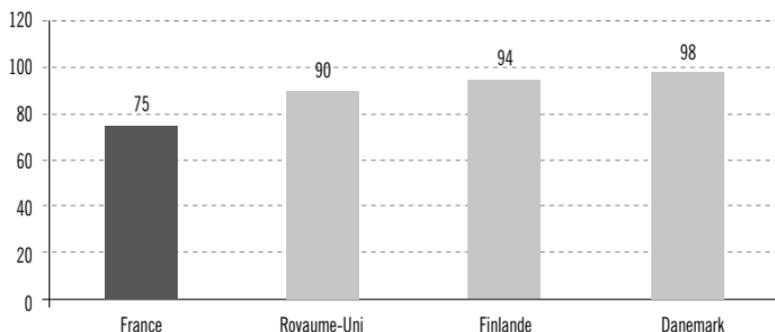
⁴ « Pourquoi le déficit s'aggrave-t-il ? », F. Ecalle, *Sociétal* n° 74, 4^e trimestre 2011.

I. LA RÉDUCTION DU POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES
EST INDISPENSABLE POUR DÉSENDETTER LE PAYS,
RÉTABLIR SA CROISSANCE ET PRÉSERVER SON MODÈLE

sement est davantage lié à des hausses de recettes qu'à un effort sur la dépense. Ce dernier est toutefois perceptible avec la maîtrise des dépenses d'assurance maladie à partir de 1996 et la montée en puissance de la réforme des retraites de 1993 ;

- **une période de stabilisation** entre 2003 et 2006, même si la dépense a contribué négativement à l'évolution du solde structurel pendant cette période ;
- **trois périodes de forte détérioration** : entre 1990 et 1993 (dérapage des dépenses), 1999 et 2002 (baisse des prélèvements) et depuis 2007 (mix des deux).

Évolution de l'effort structurel en % du PIB



Source : Données gouvernementales 2009.

Source : F. Ecalé.

Cette analyse, qui neutralise l'effet de la conjoncture, met en relief l'impact de la décision politique sur les finances publiques. Il en ressort au moins deux constantes :

- des dépenses nouvelles apparaissent sans que les dépenses plus anciennes soient supprimées ;

- les rares périodes de croissance ne sont pas mises à profit pour rétablir l'équilibre, mais pour rendre aux Français, sous forme de baisses d'impôts pérennes, les recettes temporaires issues de l'accélération de la croissance. C'est l'effet « cagnotte ».

Au final, **les déficits se creusent en bas de cycle économique sous l'effet des stabilisateurs automatiques, mais ne se résorbent jamais complètement en haut de cycle**, ce dernier point nous distinguant d'ailleurs de la plupart de nos voisins, qui gèrent mieux l'alternance des phases d'accélération et de ralentissement de la croissance.

Cette analyse est à mettre en perspective avec les déclarations de plus en plus alarmistes de la classe politique, qui semble impuissante à mettre en œuvre des solutions qui ont fait partout leurs preuves.

Gouvernement	Mention de la situation des finances publiques dans les déclarations de politique générale	Rythme annuel de progression des dépenses ⁽¹⁾	Évolution de l'effort structurel ⁽²⁾	Dettes en % du PIB ⁽³⁾	Taux de PO en % du PIB ⁽³⁾
1981-1984	Pierre Mauroy , (8/07/1981) : pas de mention particulière.	13,5 %	–	29,0 %	42,4 %
1984-1986	Laurent Fabius , (24/07/1984) : « Les déficits publics sont limités, mais le ministre de l'économie (...) devra chercher à les réduire. »	7,4 %	–	31,1 %	41,9 %
1986-1988	Jacques Chirac , (09/04 1986) : « Les dépenses et les déficits publics seront sévèrement comprimés. »	5,3 %	–	33,3 %	41,9 %
1988-1991	Michel Rocard , (29/06/1988) : « La maîtrise des finances publiques et sociales s'impose car tout abourdissement de la dette publique se paye un jour par une limitation de notre taux de croissance »	6,1 %	– 0,8 point	36,00 %	41,9 %

I. LA RÉDUCTION DU POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES EST INDISPENSABLE POUR DÉSENDETTER LE PAYS, RÉTABLIR SA CROISSANCE ET PRÉSERVER SON MODÈLE

Gouvernement	Mention de la situation des finances publiques dans les déclarations de politique générale	Rythme annuel de progression des dépenses ⁽¹⁾	Évolution de l'effort structurel ⁽²⁾	Dette en % du PIB ⁽³⁾	Taux de PO en % du PIB ⁽³⁾
1991-1993	Edith Cresson , (22/05/1991) : « <i>La maîtrise des finances publiques est d'autant plus nécessaire qu'il y a ralentissement des recettes fiscales.</i> » Pierre Bérégovoy , (08/04/1992) : « <i>Nos finances publiques n'en sont pas moins maîtrisées. Elles le resteront.</i> »	6,3 %	- 1,9 point	46,0 %	42,0 %
1993-1995	Edouard Balladur , (08/04/1993) : « <i>Cette dérive dangereuse [des finances publiques] doit être impérativement stoppée. Une loi quinquennale (...) prévoira des objectifs en matière de baisse des dépenses et des prélèvements, de déficit budgétaire et d'endettement.</i> »	3,0 %	+ 1,5 point	55,5 %	42,7 %
1995-1997	Alain Juppé , (23/05/1995) : « La gestion de nos finances publiques sera inspirée par la volonté de respecter (...) l'objectif de limitation des déficits publics à 3 % du PIB. (...) Un freinage de la dépense publique est indispensable. »	2,6 %	+ 1,8 point	59,5 %	44,2 %
1997-2002	Lionel Jospin , (19/06/1997) : pas de mention particulière.	3,5 %	- 2,0 points	59,1 %	43,3 %
2002-2005	Jean-Pierre Raffarin , (03/07/2002) : « <i>Nous devons créer les conditions d'une croissance forte et durable. Nous allons nous y employer en menant de front baisse des prélèvements, réduction des déficits et réformes économiques.</i> »	4,1 %	+ 0,1 point	66,8 %	43,8 %
2005-2007	Dominique Villepin , (08/06/2005) : « Nos engagements de dépense publique seront respectés et les dépenses n'évolueront pas plus vite que l'inflation. »	3,9 %	- 1,0 point	64,2 %	43,4 %

REDONNER SENS ET EFFICACITÉ À LA DÉPENSE PUBLIQUE
15 PROPOSITIONS POUR 60 MILLIARDS D'ÉCONOMIES

Gouvernement	Mention de la situation des finances publiques dans les déclarations de politique générale	Rythme annuel de progression des dépenses ⁽¹⁾	Évolution de l'effort structurel ⁽²⁾	Dettes en % du PIB ⁽³⁾	Taux de PO en % du PIB ⁽³⁾
2007-2012	François Fillon, (03/07/2007) : <i>« C'est le choix des déficits et de la dette qui ont privé l'État de toute marge de manœuvre. Nous maintiendrons le cap du désendettement et du retour à l'équilibre budgétaire. »</i>	2,5 %	- 1,5 point	89,9 %	44,9 %

(1) En valeur, source : INSEE - (2) En points de PIB - (3) Fin de période,

Source : INSEE

1.1.3. Une situation de plus en plus problématique

Le niveau atteint aujourd'hui par la dette pose six types de difficultés.

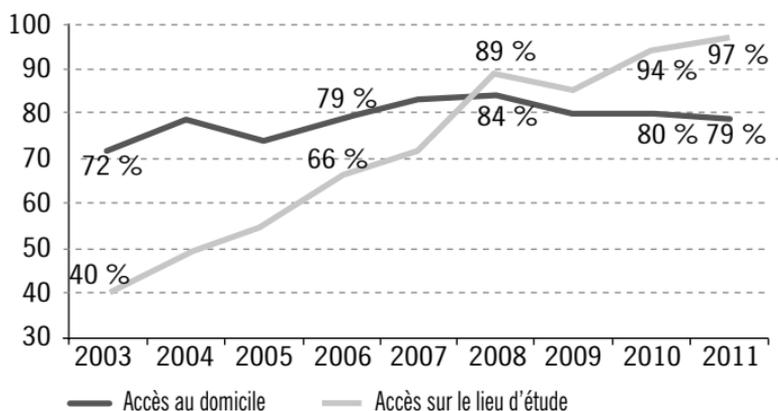
Il réduit tout d'abord, et dans des proportions considérables, les marges de manœuvre budgétaires. Pour le seul État, les intérêts payés chaque année représentent d'ores-et-déjà le deuxième poste de dépenses (soit autant que les budgets de la défense et de la justice cumulés) et se rapprochent progressivement des dépenses d'enseignement scolaire. Pour l'ensemble des administrations publiques cette charge, qui paralyse l'action publique, s'élève à plus de 50 Md€. À titre d'illustration, ces ressources permettraient, selon le choix des uns ou des autres, de supprimer l'impôt sur le revenu ou de doubler le nombre d'enseignants par l'embauche d'un million d'agents.

Il rend ensuite le pays extrêmement vulnérable à une remontée des taux. Il est vrai qu'au cours des trente dernières années, la charge d'intérêts n'a fait « que » doubler (passant de 1,2 % du PIB en 1980 à 2,6 % en 2011), alors même que la dette publique était multipliée par quatre (de 21 % en 1980 à 86 % en 2011) grâce à des taux qui

I. LA RÉDUCTION DU POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES
EST INDISPENSABLE POUR DÉSENDETTER LE PAYS,
RÉTABLIR SA CROISSANCE ET PRÉSERVER SON MODÈLE

ont eux-mêmes été divisés par quatre (de 13 % environ en 1980 à près de 3 % en 2011). Ces taux ont aujourd'hui atteint un niveau en dessous duquel ils peuvent difficilement descendre. On signalera à cet égard que si la France emprunte depuis plusieurs mois à des taux réels négatifs, elle le doit à une signature jugée relativement plus solide que celle de pays qui payent, eux, des taux prohibitifs. Dès lors que ces pays se trouvent être dans la même zone monétaire que nous, célébrer, comme l'ont fait certains responsables politiques, cet écart de taux comme une bonne nouvelle peut sembler un peu hâtif.

Évolution de la charge d'intérêts des administrations publiques et des taux d'emprunt de long terme



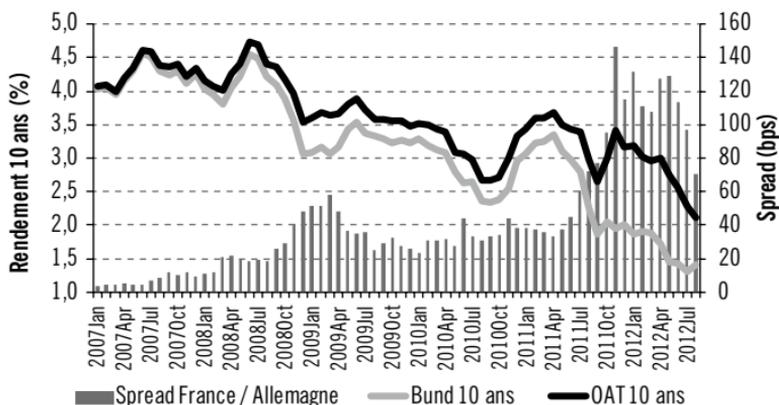
Source : INSEE.

Dans le scénario d'une extension de la crise des dettes souveraines et d'une hausse brutale des taux, notre pays serait ainsi exposé à une hausse considérable de sa charge d'intérêts, déclenchant un effet « boule de neige » sur son endettement et aboutissant potentiellement à une perte de contrôle de nos finances. À titre d'exemple,

une hausse de 100 points de base des taux (c'est-à-dire d'un point de pourcentage) majorerait, selon la Cour des comptes, les intérêts de 6 Md€ en 2016 et de 14 Md€ en 2022.

Le niveau atteint par notre dette nourrit aussi des doutes quant à la capacité de la France à faire face à ses engagements. Si la profondeur de notre tissu économique et la capacité de l'État à faire rentrer l'impôt protègent encore le pays de la défiance que connaissent l'Espagne ou l'Italie, il n'en supporte pas moins déjà une « prime de risque » par rapport aux coûts d'emprunt de l'Allemagne. À terme, le risque qui ne peut être complètement écarté est celui d'une perte de souveraineté du pays, aboutissant comme en Grèce à des choix drastiques imposés de l'extérieur, conduisant à des pertes sèches de revenus, des licenciements d'agents publics, des privatisations précipitées et à la remise en cause de notre modèle social.

**Taux nominaux des obligations d'État à 10 ans
en France et en Allemagne**



Source : Banque de France.

I. LA RÉDUCTION DU POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES
EST INDISPENSABLE POUR DÉSENDETTER LE PAYS,
RÉTABLIR SA CROISSANCE ET PRÉSERVER SON MODÈLE

Tout autant que le montant de notre endettement qui se rapproche des 100 % du PIB, c'est (i) sa dynamique, (ii) notre incapacité dans l'histoire récente à dégager un excédent et (iii) le non-respect quasi-systématique de nos engagements de retour à l'équilibre en application du pacte de stabilité européen, qui inquiètent.

Ce niveau d'endettement peut aussi provoquer un effet d'éviction du capital privé, la dette publique absorbant l'épargne disponible au détriment du financement des entreprises. Compte tenu des taux élevés d'épargne, au niveau mondial comme en France, ce risque semble aujourd'hui éloigné, même si l'assèchement du financement de long terme des entreprises dans un contexte de durcissement des règles prudentielles, doit nous inciter à beaucoup de vigilance.

Il grève par ailleurs, dans des proportions significatives, notre potentiel de croissance. Les travaux de Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff⁵ portant sur 44 pays et environ 200 ans (et plus précisément sur 20 pays avancés au cours des 60 dernières années⁶) ont mis à jour une corrélation très nette entre taux de croissance et taux d'endettement, *au-delà d'un seuil* situé autour de 90 points de PIB. La croissance des pays à très fort endettement est ainsi inférieure de 1,5 % à 3 %⁷ à celle des pays dont l'endettement est plus faible, du fait notamment d'une forte pression à la hausse sur les prélèvements obligatoires. Même s'il a évidemment un caractère un peu artificiel, ce seuil de 90 % (que la

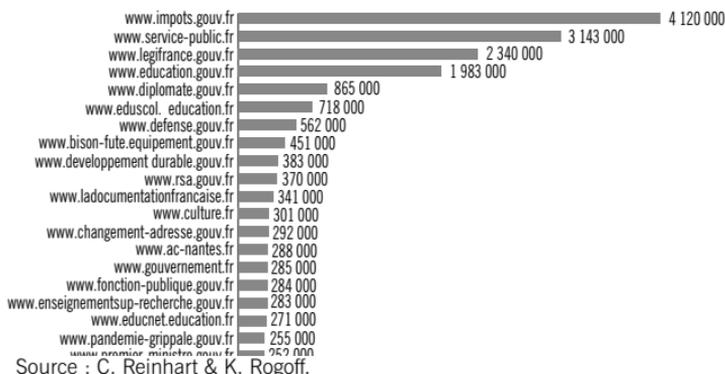
⁵ « Growth in time of debt », C. Reinhart et K. Rogoff, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 2009.

⁶ Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, soit 1 180 observations réparties dans quatre groupes : endettement < à 30 % du PIB (443 observations), entre 30 et 60 % (442), entre 60 et 90 % (199), > à 90 % (96).

⁷ Selon que l'on retient le taux moyen ou le taux médian de l'échantillon.

France est en train de franchir) n'en reste pas moins un niveau au-delà duquel la « tolérance à la dette » devient problématique.

Taux de croissance en fonction du taux d'endettement dans 20 pays de l'OCDE (1946-2009)



Ce niveau pose enfin la question du transfert entre générations : les déficits reviennent à transférer des revenus du futur vers le présent, dans la mesure où les dépenses élevées et les prélèvements bas d'aujourd'hui, devront demain laisser la place à des dépenses plus faibles et des prélèvements plus élevés. C'est d'autant moins acceptable que le vieillissement démographique (les dépenses publiques de retraite et de santé devraient augmenter chacune de trois points de PIB à horizon 2030) exigerait au contraire un transfert de revenus vers le futur par l'accumulation d'excédents⁸.

1.1.4. Un redressement désormais urgent

⁸ *Quels sont vraiment les inconvénients d'une dette publique très élevée ?* P. Artus, Flash Économie Natixis n° 141.

I. LA RÉDUCTION DU POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES
EST INDISPENSABLE POUR DÉSENDETTER LE PAYS,
RÉTABLIR SA CROISSANCE ET PRÉSERVER SON MODÈLE

Il est certain que le redressement des comptes publics serait plus aisé à mettre en œuvre en période de croissance, qui présente le triple avantage d'accroître spontanément les bases fiscales, de réduire les dépenses (indemnisation du chômage et minima sociaux) et d'accroître le dénominateur du ratio dette/PIB. L'ajustement structurel⁹ peut ainsi s'étaler sur une période de temps plus longue, évitant ainsi, selon l'expression consacrée, que la « rigueur » ne vienne « casser » la croissance comme en Grèce ou en Espagne.

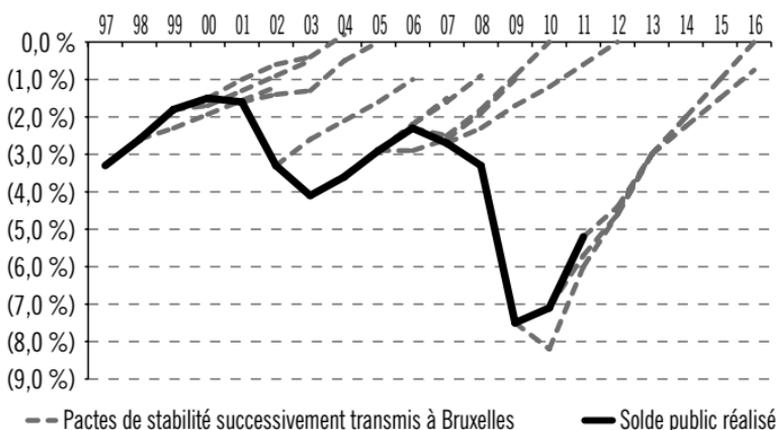
Sans s'interroger à ce stade sur l'impact supposé négatif d'un redressement des comptes sur la croissance (la littérature économique comme les exemples étrangers offrent une vision beaucoup plus nuancée sur ce point que les idées d'inspiration keynésienne qui prévalent en France, et c'est plutôt l'inverse qui est avéré au-delà d'un certain niveau d'endettement¹⁰), il faut simplement rappeler que nous n'avons en réalité guère le choix de l'objectif. Nous avons, par contre, celui des moyens.

Si nos engagements en matière de réduction des déficits ont été tenus en 2011, cela ne suffit pas à restaurer une crédibilité très entamée auprès de nos créanciers (qui sont, à 65 %, des non-résidents) et le respect de la trajectoire communiquée (déficit de 3 % en 2013, puis équilibre en 2017) est absolument essentiel dans un environnement marqué par une grande fébrilité sur les marchés financiers.

⁹ Le seul à même de redresser durablement les comptes publics.

¹⁰ Voir C. Reinhart et K. Rogoff, *op. cit.*

Trajectoire des finances publiques : données transmises à Bruxelles et solde public réalisé¹¹



Source : ministère de l'Économie.

Seul un redressement entamé rapidement offre la garantie de pouvoir le conduire à un rythme encore supportable, c'est-à-dire 1 à 1,5 point de PIB par an. Cela ne serait plus le cas s'il devait s'opérer sous la pression de nos créanciers et s'il devait être combiné avec une envolée des taux qui accroîtrait fortement l'effort à réaliser.

Le pays ne pourra pourtant pas se contenter de faire disparaître ses déficits structurels, stoppant ainsi la croissance de la dette publique : au-delà du « flux », c'est le « stock » de dette qui inquiète les investisseurs et nous conduit à verser des intérêts conséquents. Il faudra donc amorcer un cycle de désendettement, qui suppose d'assurer le retour à l'équilibre structurel des comptes publics pendant un

¹¹ Les années 2010, 2011, et vraisemblablement 2012 ont vu le respect des engagements pris en matière de réduction des déficits.

nombre suffisant d'années, conformément aux engagements du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance signé le 2 mars 2012 et ratifié le 22 octobre. Pour sortir durablement de la zone de risque, notre pays devrait viser un retour de son niveau d'endettement en dessous de 50 % du PIB, soit une quasi division par deux du ratio actuel.

1.1.5. Agir maintenant car le redressement est à notre portée

Pour revenir durablement à l'équilibre des comptes, il convient de résorber le déficit structurel, qui atteignait 4,8 % du PIB fin 2011 et devrait encore s'élever à 3,6 % du PIB fin 2012, soit un effort de l'ordre de 70 Md€ pour l'ensemble des administrations publiques. Cet assainissement est tout à fait possible : il s'agit de trouver environ 30 Md€ d'économies et de recettes nouvelles en 2013 (soit 1,5 point de PIB), puis 10 Md€ par an pendant quatre ans (soit environ 0,5 point de PIB).

Cet effort est ambitieux mais pas exceptionnel : l'Espagne, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Islande, l'Italie et le Portugal sont engagés dans des plans d'ajustement bien plus amples, représentant entre 5 et 12 % de leur PIB. Pour la seule année 2012, l'Italie et l'Espagne devraient parvenir à réduire leur déficit structurel de près de trois points de PIB, soit l'équivalent du chemin qui reste à parcourir pour la France en quatre ans.

L'histoire budgétaire des États offre par ailleurs de nombreux exemples de redressement ayant impliqué des efforts de cet ordre. Une étude¹² portant sur 21 pays de l'OCDE entre 1970 et 2007 a ainsi recensé

¹² *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*, A. Alesina, S. Ardagna, 2009.

42 ajustements budgétaires dont l'ampleur annuelle a dépassé les 1,5 % du PIB et qui se sont prolongés pendant plus d'un an, dont certains ont été très vigoureux (au Canada par exemple où les dépenses publiques ont diminué de 53 % en 1994 à 44 % en 1997, mais aussi en Suède ou en Finlande dans les années 1990, etc.).

L'effort structurel nécessaire pour le retour à l'équilibre est un peu moins élevé que celui consenti par la France entre 1994 et 1997 pour se qualifier à l'euro (trois points contre 3,3 points). Même s'il passe par une remise en cause de nos pratiques budgétaires, cet effort est évidemment à notre portée.

1.2. Ce redressement n'aura pas lieu sans une réduction de la dépense publique

Les voies du redressement ne sont pas innombrables. Si l'on exclut d'emblée la possibilité d'un accroissement significatif à court terme de notre croissance potentielle – souhaitable mais peu probable – et le retour d'une inflation élevée – à la fois peu probable et peu souhaitable¹³ – il reste les deux leviers de la recette et de la dépense. Dès lors que les marges de manœuvre en termes d'accroissement des prélèvements sont réduites pour les raisons déjà évoquées, il faut bien examiner, enfin, le levier de la dépense. De bons arguments militent pour ce choix. Le premier, c'est que la grande majorité des ajustements menés à l'étranger suggèrent que les baisses de dépenses sont plus efficaces que les hausses de prélèvements. Le second, c'est qu'il est impossible que le poids des dépenses en France ait atteint un tel niveau sans que s'accumulent des dépenses inefficaces

¹³ Qui ont en commun d'accroître le dénominateur du ratio dette / PIB.

qui constituent un frein à la croissance. Dès lors, l'ajustement à la baisse de ces dépenses aura non seulement des effets en termes de réduction du déficit mais aussi des effets positifs à court et moyen termes sur notre potentiel de croissance¹⁴.

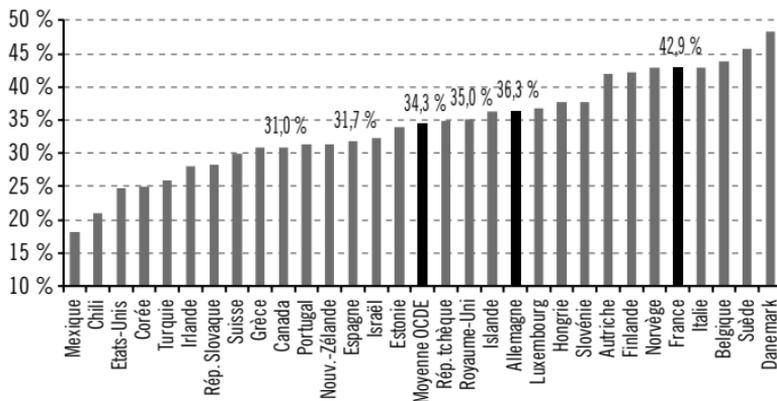
1.2.1. Les marges de manœuvre sur les prélèvements sont très réduites

Il est vrai que l'état de nos finances est tel que leur rétablissement impliquera inévitablement de trouver de nouvelles recettes, même si les marges de manœuvre en la matière sont très limitées. S'il est impossible de définir un taux « maximum » de prélèvements obligatoire, on peut toutefois rappeler trois évidences : (i) au-delà d'un certain montant, les prélèvements obligatoires découragent l'activité, (ii) le rendement de l'impôt risque alors de ralentir de ce fait par évasion fiscale et (iii) dans un monde ouvert, le taux de prélèvement contribue à renforcer ou à dégrader la compétitivité d'un pays et l'attractivité de son territoire.

Or, le taux de prélèvements obligatoires français était, en 2010, le 5^e plus élevé des pays de l'OCDE (42,9% du PIB, soit 6,6 points de plus que l'Allemagne et 8,6 points de plus que la moyenne des pays de l'OCDE), un taux qui s'est accru en 2011 et 2012 (respectivement à 43,9 % et 45,0 % du PIB), les mesures d'ajustement ayant principalement reposé sur des hausses d'impôts.

¹⁴ Un diagnostic partagé par les Français si l'on en croit les résultats d'un sondage Opinion Way / Institut Montaigne / Tilder réalisé en mai 2012. Pour 60 % des sondés, la baisse des dépenses de l'État permettra de favoriser la croissance, devant l'allègement de la fiscalité des entreprises (29 %), l'assouplissement du marché du travail (19 %), un grand programme d'investissements publics (19 %), le renforcement du rôle de l'État dans l'économie (16 %) et l'investissement dans l'enseignement supérieur (16 %).

Prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB dans l'OCDE en 2010



Source : OCDE.

On répondra bien entendu que ces taux ne sont pas strictement comparables, qu'ils reflètent des choix différents d'allocation entre dépense publique et dépense privée, et que la France n'a rien à voir avec le Mexique (18 % de prélèvements obligatoires), les États-Unis (25 %) ou même le Royaume-Uni (35 %). Il reste que ces pays sont nos concurrents et, pour certains, nos partenaires au sein d'un espace de libre circulation des hommes et des initiatives économiques.

Si des marges de hausse des prélèvements peuvent toujours être trouvées, ce serait une grave erreur de ne pas bien peser à l'aune de notre compétitivité (i) la masse de prélèvements supplémentaires qui sera levée dans le cadre du rétablissement de nos comptes et (ii) la nature de ces nouveaux prélèvements. La hausse continue de la pression fiscale, le foisonnement des impôts et la complexité des règles fiscales

ont joué un rôle défavorable dans la compétitivité de notre économie¹⁵. C'est pourquoi le levier de la hausse des recettes ne pourra plus jouer qu'un rôle limité dans le redressement des comptes publics.

1.2.2. En matière de réduction des dépenses publiques, la France ne peut plus revendiquer l'exception

Les exemples passés de redressement budgétaire d'ampleur doivent être étudiés avec prudence, car ils se sont produits dans des contextes qui peuvent être très différents du contexte actuel (croissance économique chez un État voisin, politique monétaire accommodante, etc.) Il reste que les études économiques sont assez unanimes pour constater comme l'OCDE que « *les redressements reposant sur des restrictions de dépenses sont plus efficaces pour stabiliser la dette et aussi plus durables* », même si c'est pour ajouter aussitôt que « *l'on a plus de chances de réussir un redressement de grande envergure en utilisant des instruments multiples portant à la fois sur les recettes et les dépenses.*¹⁶ »

L'étude des stratégies de consolidation menées au sein des 21 pays de l'OCDE et au cours des 40 dernières années¹⁷ (soit 107 ajustements) va dans ce sens : les stratégies dites « réussies »¹⁸, c'est-à-dire ayant abouti à une réduction du ratio dette / PIB supérieure à 4,5 points en trois ans ont consisté en moyenne en

¹⁵ Voir notamment : *Une fiscalité au service de la « social-compétitivité »*, Institut Montaigne, mars 2012.

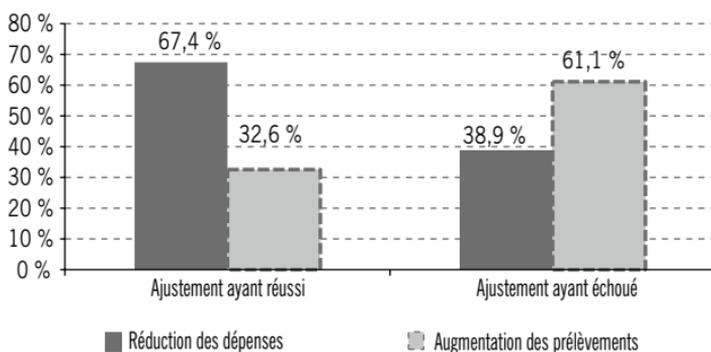
¹⁶ *La Consolidation budgétaire*, OCDE, 14 décembre 2011 (ECO/CPE/WP1(2011)19).

¹⁷ *Fiscal adjustments: lessons from recent history*, A. Alesina, 2010.

¹⁸ Par exemple : Pays-Bas, Finlande et Norvège dans les années 1990, Royaume-Uni, Danemark, Irlande et Suède dans les années 2000 pour ne citer que des pays d'Europe continentale.

2/3 de dépenses en moins, et 1/3 de recettes en plus¹⁹ ; les stratégies ayant « échoué » au contraire, étaient celles dont le mix était presque inverse, lequel n'est d'ailleurs pas sans rappeler la voie tracée par le gouvernement actuel pour 2013.

Résultat des politiques d'ajustement budgétaire en fonction de leur mix



Source : A. Alesina et S. Ardagna, 2009.

Qu'ils aient ou non décidé de suivre cette « sagesse des anciens », la plupart de nos partenaires européens se sont engagés dans des stratégies de redressement s'inscrivant dans ce mix, c'est-à-dire portant en majeure partie sur des économies de dépenses. C'est le cas de l'Allemagne (effort annoncé de trois points de PIB sur la période 2011-2014, pesant aux 2/3 sur les dépenses), du Royaume-Uni (effort de sept points de PIB pesant à 80 % sur les dépenses) ou encore de l'Irlande (effort de neuf points de PIB portant aux 2/3 sur les dépenses).

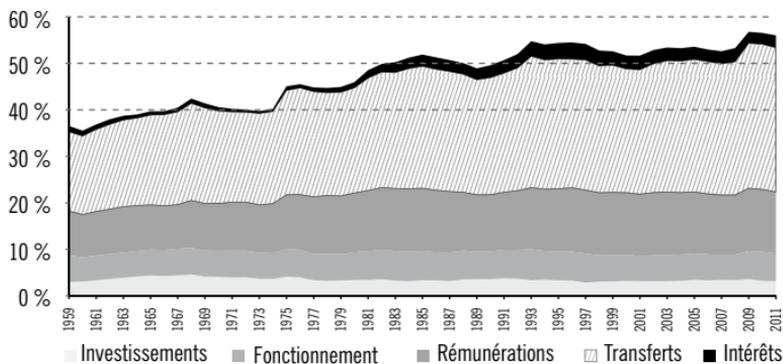
¹⁹ Un mix en faveur de la dépense qui était encore plus net dans une étude précédente : voir *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*, A. Alesina et S. Ardagna, 2009.

1.2.3. Le niveau actuel des dépenses publiques en France pose en soi problème

L'inexorable progression de la dépense publique depuis l'après-guerre, due pour l'essentiel à un très fort accroissement des transferts (les prestations sociales, minimas et subventions de toute nature qui forment le cœur du « modèle français ») a porté la masse des dépenses à 56,6 points de PIB en 2010, soit le plus haut niveau de son histoire.

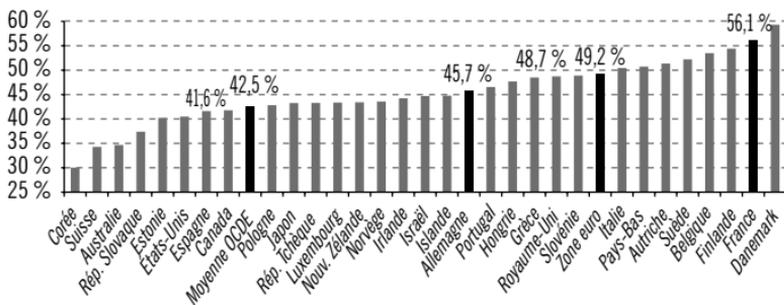
La France reste ainsi, en 2012, le 2^e pays de l'OCDE en termes de dépense publique, soit un écart de 13,6 points de PIB avec la moyenne des pays de l'OCDE et de 10,4 points avec l'Allemagne (contre 8,7 points en 2010, soit un accroissement de 2,7 % de PIB révélant les premiers fruits de l'effort d'ajustement de l'Allemagne initiés en sortie de crise).

Dépense publique par nature en % du PIB en France (1959-2011)



Source : INSEE.

Dépense publique en % du PIB dans l'OCDE en 2010



Source : OCDE.

Ce niveau traduit évidemment la préférence très marquée de la France pour la dépense publique au détriment de la dépense privée, et ce, dans tous les domaines : santé, éducation, logement, culture, etc. Or, si le choix de financer certains services par la dépense publique plutôt que par la dépense privée est neutre du point de vue de la croissance, c'est à la condition expresse que la dépense publique permette d'atteindre des résultats au moins identiques à coût équivalent.

Les études économiques et les comparaisons internationales sont malheureusement assez claires à ce sujet : au-delà d'un certain niveau de dépenses, un matelas de dépenses inefficaces apparaît, qui entrave la compétitivité du secteur privé au travers de prélèvements supplémentaires et freine l'efficacité du secteur public qui n'est pas incité à rechercher des gains de productivité, pour finalement étouffer la croissance.

Cette relation entre accroissement et inefficience de la dépense publique a été largement étudiée²⁰. Il ressort ainsi d'une revue de

²⁰ Voir notamment : *The effectiveness and efficiency of public spending*, U. Mandl, A. Dierx, F. Ilzkovitz, European Commission Economic Papers n° 301, février 2008.

I. LA RÉDUCTION DU POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES
EST INDISPENSABLE POUR DÉSENDETTER LE PAYS,
RÉTABLIR SA CROISSANCE ET PRÉSERVER SON MODÈLE

l'efficacité des dépenses publiques²¹ menée en 2000 sur un échantillon de 23 pays de l'OCDE, que l'inefficacité moyenne de la dépense est de l'ordre de 20 %. Autrement dit, si la performance des administrations des pays de l'OCDE se rapprochait des meilleures pratiques observées dans chaque domaine, ces pays pourraient bénéficier de services publics identiques pour 80 % de leur coût actuel²².

Cette contre-performance n'est naturellement pas uniforme, et on distingue en réalité trois groupes de pays : ceux dont les dépenses publiques sont maintenues en dessous de 40 points de PIB ont des dépenses efficaces à 98 %, un taux qui baisse à 81 % au sein des pays dont la dépense est comprise entre 40 et 50 points de PIB, pour atteindre finalement 65 % en moyenne dans les pays qui dépassent 50 points de PIB. La France quant à elle se classe en 20^e position sur 23 (juste devant la Suède et la Finlande), avec un ratio d'efficacité de 64 % seulement, de sorte qu'un euro de biens publics coûte en réalité un peu plus de 1,5 euro à produire²³.

L'inefficacité de notre dépense publique ressort de manière tout aussi nette d'une comparaison avec l'Allemagne, « *le seul pays avec lequel les Français acceptent d'être comparés* »²⁴ compte tenu de la proximité des deux modèles.

²¹ Chaque pays étant comparé aux pays les plus performants de l'échantillon pour chaque catégorie de dépense. *Public sector efficiency : an international comparison*, A. Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi, ECB Working Paper n° 242, juillet 2003.

²² Encore cela implique-t-il que les pays les plus performants ne puissent plus dégager de gains de productivité.

²³ Dans le même sens, mais avec des résultats plus modérés, voir : *Où l'État est-il efficace relativement à son coût ?*, P. Artus, Flash Economie Natixis n° 685 : la France pourrait avoir un niveau identique de services publics tout en réduisant ses dépenses publiques de neuf points de PIB.

²⁴ *163 milliards de plus, analyse comparative de la dépense publique en France et en Allemagne*, Institut Thomas More, Note de benchmarking n° 6, mai 2011.

REDONNER SENS ET EFFICACITÉ À LA DÉPENSE PUBLIQUE
15 PROPOSITIONS POUR 60 MILLIARDS D'ÉCONOMIES

En points de PIB, 2010	Allemagne	France	Écart
Protection sociale	20,6	24,2	3,6
École	4,3	6,0	1,7
Logement	0,7	1,9	1,2
Défense	1,1	2,1	1,0
Santé	7,2	8,0	0,8
Administration générale	6,1	6,9	0,8
Culture	0,8	1,5	0,7
Environnement	0,7	1,0	0,3
Sécurité	1,6	1,7	0,1
Affaires économiques	4,8	3,4	(1,4)
Dépense totale	47,9	56,6	8,7

Dès lors que notre dépense publique est supérieure à celle de l'Allemagne de 10 points de PIB environ (8,7 points en 2010), il est en effet légitime de se demander, pour un surcroît de dépenses annuelles supérieur de 200 Md€, quels sont les services publics dont bénéficient les Français et pas les Allemands. Or, l'étude de différents indicateurs de performance par secteur tend à démontrer au contraire que – à l'exception notable des dépenses de défense – « le même service peut être rendu avec moins de moyens » : le niveau des soins en Allemagne²⁵ est globalement comparable au nôtre, les performances de son système éducatif sont meilleures dans l'ensemble²⁶, le parc de logements y est plus vaste, etc.

C'est la véritable réponse à ceux qui craignent l'effet négatif sur la croissance de la réduction des dépenses publiques. **La contribution de la dépense publique à la croissance n'est pas qu'une affaire de quantité, c'est aussi et surtout, au-delà de certains seuils, une**

²⁵ Mesuré par exemple par l'espérance de vie, le nombre de lits d'hôpital ou de médecins par habitant.

²⁶ Au classement PISA 2009, la France était 22^e, l'Allemagne 20^e.

affaire de qualité. Si certaines dépenses publiques ne font pas la preuve de leur efficacité à partir d'évaluations sérieuses, alors elles peuvent être sans crainte réduites ou supprimées. La croissance ne sera pas pénalisée et cet effort permettra d'éviter la hausse de la fiscalité qui, elle, présente toujours un effet négatif qui persiste à moyen terme.

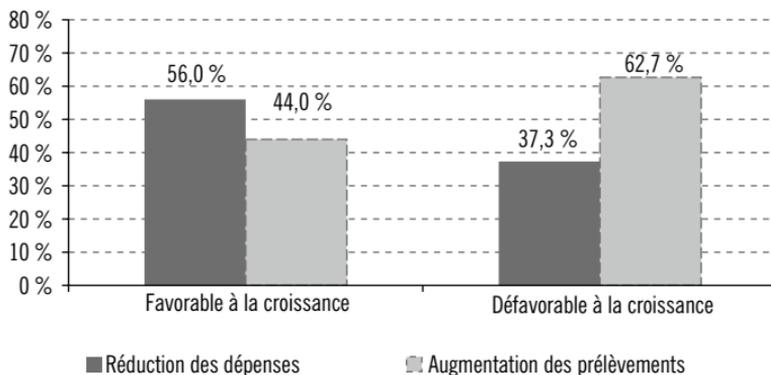
De fait, un rééquilibrage fondé principalement sur les dépenses a, généralement, (et contrairement aux idées reçues) non seulement un effet budgétaire plus durable, mais aussi un impact moins restrictif sur l'activité économique à court terme. Selon les estimations du FMI, dans le cas d'un programme de redressement fondé sur l'impôt, l'effet négatif sur le PIB d'un rééquilibrage budgétaire de 1 % du PIB est de – 1,3 % après deux ans contre seulement – 0,3 % dans le cas des programmes fondés sur les dépenses²⁷.

On signalera finalement que les consolidations budgétaires ne sont pas systématiquement négatives pour la croissance. Dans un peu plus d'un cas sur quatre (sur les 107 ajustements observés entre 1970 et 2007 dans l'OCDE²⁸), elles ont même été suivies par des périodes de forte croissance, dès lors qu'elles étaient suffisamment larges et crédibles pour être décisives, et qu'elles pesaient principalement sur la dépense.

²⁷ Même si ces ordres de grandeur sont sujets à débat, le FMI admettant que l'effet négatif sur la croissance du « multiplicateur budgétaire » a peut-être été sous-estimé, les effets restrictifs d'une baisse de la dépense sur l'activité sont des effets de court terme. Même dans les modèles keynésiens, « une baisse permanente de 1 % de la demande publique a un effet sur le niveau de PIB qui s'étirole rapidement au cours du temps, si bien que l'effet sur la croissance initialement négatif devient rapidement positif » (*Rapport sur la situation des finances publiques*, P. Champsaur, JP. Cotis, 2010).

²⁸ *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*, A. Alesina et S. Ardagna, 2009.

Effet sur la croissance des politiques d'ajustement budgétaire en fonction de leur mix



Source : A. Alesina et S. Ardagna, 2009.

LES EFFORTS ENTREPRIS SONT ENCOURAGEANTS MAIS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS ET ÉTENDUS

2.1. **Les efforts entrepris pour réduire la dépense publique vont dans le bon sens mais ont encore des résultats limités**

Les initiatives visant à rationaliser les dépenses sont aussi anciennes que foisonnantes : circulaires « Rocard » du 23 février 1989, « Juppé » du 26 juillet 1995 et « Jospin » du 3 juin 1998 relatives à la modernisation des services publics, création de l'ONDAM²⁹ en 1996, ou encore les 170 audits de modernisation effectués entre 2005 et 2007, etc.

La dernière décennie est marquée par deux initiatives de grande ampleur. La première, en 2001, est la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) qui a réformé en profondeur le pilotage de la dépense publique pour installer une logique de performance. La seconde, en 2007, est la révision générale des politiques publiques (RGPP), premier effort systématique visant à améliorer la qualité des services publics tout en en diminuant leur coût.

De fait, pour prospérer, la réduction des dépenses doit s'appuyer sur deux instruments : le premier, c'est l'adoption de règles budgétaires

²⁹ Objectif national des dépenses d'assurance-maladie.

contraignantes permettant de fixer des objectifs, de calibrer des mesures d'économies et de mesurer leur résultat. Le second, ce sont des plans d'action, identifiant un par un les dispositifs qui peuvent être réduits ou supprimés, ce qui suppose de réaliser au préalable de véritables efforts d'évaluation. Dans ces deux domaines, des progrès non négligeables ont été accomplis, mais le chemin à parcourir est encore long.

2.1.1. Des règles budgétaires à la fois plus contraignantes et plus vertueuses

Deux types de règles budgétaires ont été progressivement introduites : (i) des règles supranationales encadrant l'évolution des déficits et de la dette et (ii) des règles visant à encadrer telle ou telle catégorie de dépenses.

Des règles européennes de plus en plus contraignantes

Les règles européennes du Pacte de Stabilité et de Croissance, introduites en 1997 dans le cadre de la convergence prévue par le traité de Maastricht, prévoient une limitation du déficit des administrations publiques à 3 % du PIB et du niveau de dette publique à 60 % du PIB. Malgré leurs limites - notamment la non-prise en compte de l'état de la conjoncture - elles présentent l'intérêt d'avoir un champ très large et de viser un cantonnement de la dette à un niveau censé rendre impossible son emballement, à l'échelle de la durée d'une crise. Ces règles ont cependant montré leurs limites en 2003, alors que la croissance était positive. La France et l'Allemagne ont fait le choix de ne pas les respecter et se sont opposées avec succès à la procédure pour déficit excessif engagée par la Commission, portant ainsi lourdement atteinte à la crédibilité du pacte.

Dans le contexte de la crise des dettes souveraines, les États ont fait, dans l'urgence, le choix de renforcer à la fois ces règles et l'effectivité des sanctions en cas de non respect du pacte. Ainsi, le « six pack » adopté en novembre 2011, puis le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) adopté en mars 2012 devraient permettre à moyen terme le retour à un niveau proche de l'équilibre structurel³⁰ pour l'ensemble des administrations publiques. La surveillance du respect de la trajectoire par des comités budgétaires nationaux indépendants et par la Commission européenne, ainsi que l'existence de mesures correctrices en cas de dérapage³¹ devraient entraîner des progrès majeurs en matière de discipline budgétaire.

Un pilotage de la dépense de plus en plus fin

La plus ancienne règle en la matière concerne les dépenses de santé. Le vote chaque année depuis 1996 d'un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), prévoit un programme d'économies pour en limiter la croissance spontanée à un montant défini. Son respect fait l'objet d'un suivi infra annuel. Alors qu'il n'avait plus été tenu depuis 1997, il a été respecté en 2011 et le sera en 2012.

Le budget de l'État n'a, de son côté, été soumis à des règles budgétaires qu'à partir de la deuxième moitié de la décennie 2000. En 2005, a été introduite dans la loi organique³² une disposition prévoyant que les lois de finances fixent chaque année la façon dont

³⁰ Le déficit structurel est limité à 0,5 % pour les pays les plus endettés (dette/PIB supérieure à 60 %) et 1 % pour les autres.

³¹ Le volet préventif (notamment limités à la hausse des dépenses) comme le volet correctif (sanctions financières dans le cadre d'une procédure pour déficit public excessif) deviendraient de droit sauf vote contraire à la majorité qualifiée.

³² Loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

sont utilisés les éventuels excédents de ressources qui apparaissent en cours d'année du fait d'un contexte économique plus favorable que prévu au moment de l'élaboration du budget. Les lois de finances annuelles votées depuis ont toujours prévu que ces excédents devaient être consacrés à l'amélioration du solde, donc au désendettement, évitant la reproduction du regrettable épisode dit de la « cagnotte »³³.

Outre cette règle, a été introduite, pour le budget de l'État, une double norme de dépenses, ainsi qu'une série de règles dites transversales :

i/ la norme de dépenses du périmètre dit « élargi », c'est-à-dire des dépenses du budget général de l'État, hors remboursements et dégrèvements d'impôts (361 Md€ en 2012), date de 2004. A cette même date a été créée la règle dite du « **zéro volume** » selon laquelle les dépenses de ce périmètre n'évoluent pas plus vite que l'inflation ;

ii/ la norme de dépenses du périmètre dit « restreint », c'est-à-dire excluant de la norme précédente les dépenses pour lesquelles les marges de manœuvre sont nulles (charges d'intérêt pour 49 Md€ en 2012 et contribution au financement des pensions des fonctionnaires pour 38 Md€). Une règle dite du « **zéro valeur** », c'est-à-dire de stabilisation en euros courants a été imposée à ce périmètre depuis le budget 2011, qui représente environ 275 Md€. La loi de finances initiale pour 2012 a légèrement

³³ Alors que se profilait, au cours de l'exécution du budget de 1999 voté en déficit de 36 Md€ (2,7 % du PIB), un possible surcroît de recettes (4,6 Md€), celui-ci a été qualifié par le Président de la République de « cagnotte » que le gouvernement chercherait à cacher. Le gouvernement a consenti dès lors à des baisses d'impôts pour 3,5 Md€, et ce alors que le budget était toujours largement en déficit. Cet épisode a montré que la culture de bonne gestion des finances publiques était faible, à tous les niveaux de l'appareil d'État.

durci cette règle (« zéro valeur moins 1 Md€ »), mais le projet de loi de finances pour 2013 revient sur ce durcissement.

Si elles ne suffisent pas, en raison du caractère trop restreint de leur périmètre, et du contournement dont elles peuvent être l'objet au travers des dépenses fiscales ou des débudgétisations, ces normes ont dans leur ensemble été respectées, et ont permis de ralentir sensiblement la croissance des dépenses de l'État. En 2011, à périmètre constant, les dépenses du budget général ont progressé de 0,3 %, soit un taux sensiblement inférieur à l'inflation constatée, qui était de 2,1 %.

Depuis 2007, elles ont été déclinées dans des normes transversales visant à encadrer certaines catégories de dépenses du budget de l'État :

- a) **dépenses de personnel** (81 Md€), avec la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, assortie de l'affectation de la moitié des économies générées à la revalorisation des traitements ;
- b) **dépenses de fonctionnement civiles de l'État** (19 Md€) : réduction de 10 % sur la période 2011-2013 ;
- c) **dépenses d'intervention de l'État** (57 Md€) : réduction de 10 % des dépenses discrétionnaires sur la période 2011-2013, dont l'effet devrait porter essentiellement sur les dépenses identifiées comme discrétionnaires, c'est-à-dire pilotables à court terme.

La première de ces normes n'a été strictement respectée qu'à partir de 2011. La deuxième a été respectée en 2011 et en 2012 à quelques centaines de millions près. Quant à la troisième, il est impos-

sible de se prononcer sur son respect, faute de données exploitables. Le bilan de ces normes transversales, certes récentes, apparaît donc contrasté, même si elles jouent incontestablement un rôle d'aiguillon.

2.1.2. Une prise en compte encore lacunaire des mesures de la performance

Parallèlement aux normes, une culture, encore embryonnaire, de la performance s'est développée, qui repose sur de larges progrès dans la transparence de l'action publique et le développement de premiers travaux d'évaluation des politiques publiques.

Un développement très sensible de l'information budgétaire grâce à la LOLF

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), votée en 2001, a profondément renouvelé la façon dont est préparé, délibéré et exécuté le budget de l'État. La structure du budget est désormais calquée non sur les structures administratives existantes, mais sur les politiques publiques regroupées en programmes et en missions. La LOLF veut ainsi pousser le Gouvernement et le Parlement à identifier les politiques publiques³⁴ et préciser leurs objectifs, puis à tirer les conséquences de la mesure de leurs résultats. Elle vise ainsi à substituer à une logique de moyens une logique de résultats.

Si la qualité de l'information fournie par les régimes de Sécurité sociale et les collectivités locales est désormais bien moindre que celle de l'État, on peut regretter que les outils de la LOLF, en particulier les volumineux rapports de performance produits par les

³⁴ Aboutissant par exemple au rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, les deux forces servant la même politique.

administrations, ne fassent pas l'objet d'une attention suffisante, en vue d'améliorer la qualité et la cohérence des politiques publiques, ou de réduire le coût de leur mise en œuvre.

En particulier, le premier destinataire de ses informations et le mieux placé pour en tirer les conséquences est le Parlement³⁵. Il était attendu de la LOLF qu'elle permette un enrichissement du débat sur la loi de règlement (fin de l'exécution du budget de l'année précédente), pour tirer les conséquences des rapports de performance sur les dépenses publiques qui n'auraient pas fait la preuve de leur efficacité ou de leur efficience. Le Parlement ne s'est en réalité pas emparé de ces outils et le débat sur la loi de règlement est demeuré « *litannique, liturgique et léthargique* ».

Des évaluations insuffisamment prises en compte

La dépense publique s'est accrue en France sans qu'aucun investissement véritable ne soit réalisé dans l'évaluation des politiques. Or, si tout euro de dépense est par nature un euro précieux, il l'est encore plus quand celle-ci dépasse 56 points de PIB. On ne saurait par ailleurs mener à bien une réduction substantielle des dépenses sans pouvoir au préalable choisir, sur la base d'évaluations incontestables, les domaines et les politiques qui seront concernés.

Certaines dépenses sont, dans leur nature, indiscutables (défense, justice, éducation) ; d'autres peuvent être entièrement remises en cause. Dans les deux cas, des analyses coût/bénéfice sont indispensables, et une fraction significative de la dépense devrait être investie dans son évaluation.

³⁵ D'autant qu'aucune restriction au droit d'amendement ne peut être opposée à des amendements de réduction de la dépense publique.

De nombreuses méthodes existent pour évaluer les politiques publiques : évaluations *ex-ante* qui reposent sur des modèles économiques, évaluations *ex-post*, plus convaincantes mais aussi plus longues, plus coûteuses, et devant surtout être organisées dès la conception des dispositifs afin de permettre l'acquisition des données. L'échec de la démarche d'évaluation du RSA, généralisé pour des raisons politiques avant même que les premiers résultats de son évaluation aient été disponibles, souligne combien cette culture est faible chez les acteurs politiques.

Un pilotage qui reste lacunaire

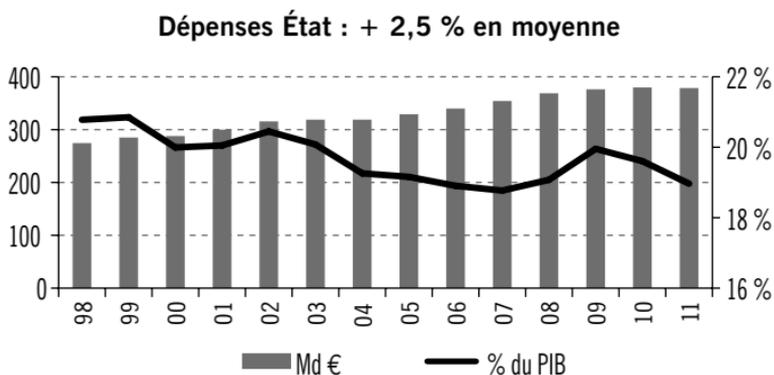
Dans un contexte, depuis longtemps disparu d'équilibre des finances publiques, et alors que la quasi-totalité des dépenses relevait de l'État, le législateur pouvait se satisfaire d'une loi de finances centrée exclusivement sur le périmètre des administrations centrales. De la sorte, il respectait l'autonomie des autres acteurs de la dépense publique : élus locaux et partenaires sociaux. De nombreux facteurs rendent cette situation désormais insoutenable.

Le premier de ces facteurs, c'est que la dépense de l'État ne représente plus qu'une part minoritaire de la dépense publique (35 %), inférieure à la dépense des régimes sociaux.

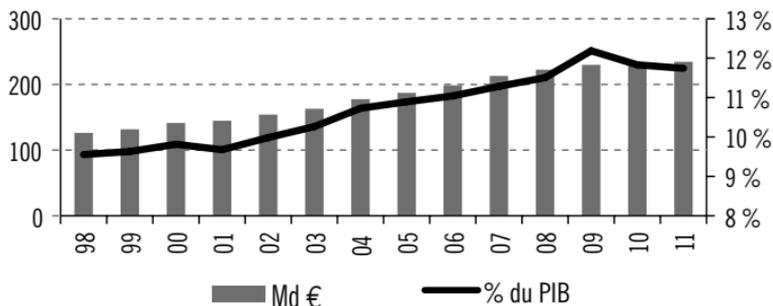
Le deuxième de ces facteurs est l'encadrement européen des finances publiques qui conduit l'État à assumer le déséquilibre des finances publiques dans leur ensemble. La difficulté que nous connaissons pour conduire le redressement des finances publiques montre que le fonctionnement par silos entre État, Sécurité sociale et collectivités locales ne permet pas d'assurer le respect des engagements de la France sur une trajectoire, avec des ajustements rapides et un consentement éclairé du Parlement.

Un dernier facteur est le développement des politiques publiques partagées. La plupart des politiques menées par l'État sont désormais partenariales : elles supposent pour leur mise en œuvre l'intervention d'autres acteurs publics, le plus souvent des collectivités, des opérateurs (par exemple Pôle emploi) ou de la Sécurité sociale. L'existence d'objectifs et d'indicateurs concernant le seul État ne suffit donc plus à mesurer la performance et l'utilité de la dépense publique. Ne considérer que l'État aboutit même à faire reposer sur lui seul – à tort – la responsabilité du succès ou de l'échec d'une politique. La création d'objectifs et d'indicateurs partagés, qui retraceraient l'ensemble des moyens affectés au service d'une même politique publique, devrait impérativement figurer au cœur des prochains actes de la décentralisation.

2.1.3. Un véritable effort pour réduire les dépenses de l'État

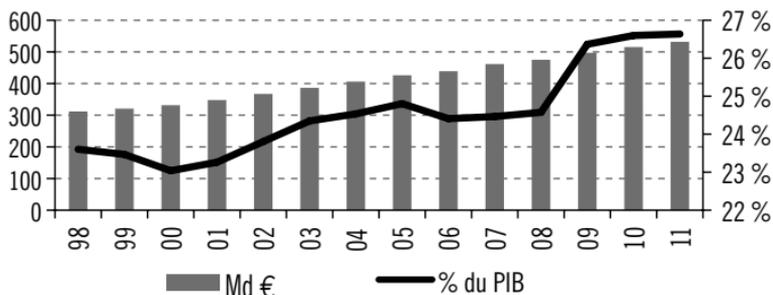


Dépenses Collectivités locales : + 4,9 % en moyenne



Source : INSEE.

Dépenses Sécurité sociale : + 4,2 % en moyenne



Source : INSEE.

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a constitué une rupture

La RGPP engagée en 2007 constitue la première démarche analytique visant à réduire de manière systématique les dépenses de l'État. Elle est ici entendue au sens large, comme l'ensemble des efforts de réforme engagés entre 2007 et 2012, au-delà des 500 mesures décidées lors des Conseils de modernisation des

politiques publiques. Ainsi, la fusion des administrations des impôts et de la comptabilité publique ou la réforme de la carte judiciaire ont-elles été labellisées RGPP au sens strict, alors que la fusion des ASSEDIC et de l'ANPE ou la réforme de la carte militaire ne l'a pas été.

Si la France a naturellement connu de nombreuses réformes administratives par le passé (vagues de décentralisation, réforme des administrations déconcentrées, par exemple), ces réformes n'avaient pas pour principal objet de réduire les dépenses publiques ou le périmètre du secteur public. En cela, la France s'est d'ailleurs singularisée au sein de l'OCDE, dont la plupart des membres ont mis en place dès les années 1980 et 1990 des programmes, parfois très agressifs, de recherche d'efficacité.

L'orientation budgétaire de la RGPP constitue dès lors le principal intérêt de la démarche et non son péché originel, contrairement à ce que suggère un rapport récent des trois inspections générales³⁶ qui déplorent, avec un sens de l'humour sans doute involontaire, un processus « *marqué par la volonté d'obtenir très rapidement des résultats* ».

De fait, les critiques formulées à l'encontre de la RGPP - démarche verticale et cloisonnée, perçue comme imposée de l'extérieur, mal expliquée et menée à un rythme trop rapide - pourraient porter, si « *les principes de concertation, de responsabilisation, d'équité et de transparence* »³⁷ préconisés par les inspections, n'avaient pas été synonymes d'immobilisme au cours des 30 dernières années. Ces

³⁶ *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, IGA, IGF, IGAS, septembre 2012.

³⁷ Principes par ailleurs éminemment souhaitables.

critiques pourraient aussi porter si ces mêmes inspections n'avaient pas été, entre 2007 et 2012, au cœur du processus de réforme qu'elles critiquent aujourd'hui. Enfin les auteurs, qui se félicitent d'avoir apporté à la RGPP « *une connaissance des enjeux et des systèmes en place* » contrairement aux consultants privés qui n'auraient eu « *qu'une valeur ajoutée souvent limitée, en raison de leur méconnaissance fréquente des réalités de l'administration* », seraient plus convaincants s'ils dressaient la liste de leurs rapports demeurés confidentiels, appelant à des réformes radicales et jamais mises en œuvre.

Le bilan des réformes est déjà positif

Les réformes menées entre 2007 et 2012 ont modifié en profondeur le paysage administratif. Quatre traits majeurs ressortent : (i) l'organisation des services de l'État a été rationalisée, (ii) les frais de fonctionnement ont été réduits, notamment au travers d'une réorganisation des fonctions « support » et de la recherche systématique de gains d'efficience, (iii) le nombre de fonctionnaires d'État a diminué pour la première fois dans l'histoire récente, et (iv) certaines dépenses d'intervention ont été rabotées.

Plus d'une centaine de chantiers de réorganisation administrative ont été menés sur la période : des regroupements administratifs ont été opérés (impôts/comptabilité publique, ANPE/Assedic, Direction de la Surveillance du Territoire/Renseignements Généraux, réforme de l'administration territoriale de l'État faisant passer de 18 à huit le nombre de directions régionales et de 13 à cinq le nombre de directions départementales, etc.) ; les implantations territoriales de l'État ont été restructurées avec la réforme des « cartes » judiciaire, militaire et hospitalière, la fermeture d'une centaine d'implantations des douanes et de plus de 200 services des impôts, pour ne citer que les plus significatives.

Les frais de fonctionnement de l'État ont dans le même temps été stabilisés³⁸, au travers notamment d'une réorganisation des fonctions « support », placées dans chaque ministère sous l'autorité du Secrétaire général, de la création d'un service des achats de l'État, de celle d'un opérateur national de paie centralisant cette fonction, d'une nouvelle politique immobilière fixant des objectifs de réduction de l'emprise foncière³⁹, ou du déploiement de nouveaux logiciels de gestion (au premier rang desquels « Chorus »).

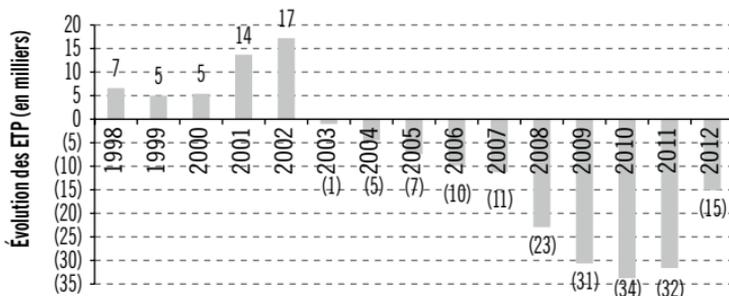
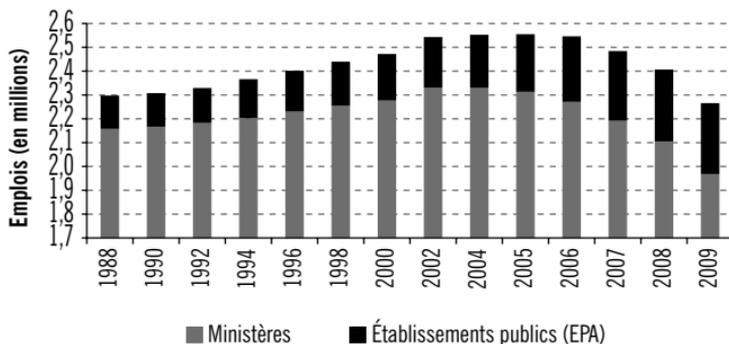
La réduction du nombre de fonctionnaires, par le non remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite, est le troisième point saillant de la RGPP : environ 150 000 emplois ont été supprimés dans la fonction publique d'État (FPE) entre 2007 et 2012 en ne remplaçant pas tous les départs à la retraite. Cette réduction ne résulte pas d'un transfert d'emplois vers les collectivités locales ou les établissements publics administratifs (environ 200 000 emplois ont été transférés par ailleurs sur la période, principalement dans le cadre des nouvelles vagues de décentralisation et de l'autonomie des universités).

Cette réduction, qui constitue une rupture si l'on considère que 350 000 nouveaux postes avaient été créés depuis 1980, s'est appliquée de manière différenciée, certains ministères (Bercy et Défense principalement) contribuant très au-delà du « 1 sur 2 », quand d'autres (Enseignement supérieur et Justice) ont été épargnés, au titre des priorités politiques du Gouvernement.

³⁸ Les dépenses civiles n'ont progressé que de 1,1 % par an depuis 2007, soit moins que l'inflation.

³⁹ Avec un objectif de 12 m² par agent.

Évolution des emplois et des ETP dans la Fonction publique d'État



Source : DGAFP.

Enfin, les dépenses d'intervention de l'État ont contribué pour environ la moitié aux économies générées par la RGPP, grâce au réexamen de certains dispositifs (les contrats aidés, par exemple, dont le coût a diminué sur la période, certaines dépenses de logement, etc.).

Leur impact financier est significatif

Fin 2013, la RGPP aura permis d'économiser un peu moins de 15 Md€ en année pleine, soit environ $\frac{3}{4}$ de point de PIB, à comparer

II. LES EFFORTS ENTREPRIS SONT ENCOURAGEANTS
MAIS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS ET ÉTENDUS

à un déficit attendu fin 2013 à trois points de PIB toutes administrations publiques confondues. Ce résultat est à la fois très positif et demeure limité, tant au regard de l'importance prise par la RGPP dans le débat public qu'à celui des déficits qui restent à combler ou aux efforts que l'ensemble des agents de l'État ont réalisés.

Économies en Md€*	2012	2013
Dépenses de personnel**	3,6	4,6
Dépenses de fonctionnement	2,6	3,5
Dépenses d'intervention	5,7	6,9
Total	11,9	15,0

* Chiffres issus de la CMPP 6, révisés en baisse par la DB (pour 2012, l'exercice n'ayant pas été réalisé pour 2013). *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, IGA, IGF, IGAS, sept. 2012.

** Économie brute, avant rétrocession aux agents sous la forme de mesures catégorielles. L'économie nette des mesures catégorielles sera de l'ordre de 2 Md€ fin 2013.

Cette appréciation doit tenir compte du fait que, contrairement aux dépenses d'intervention ou aux dépenses de fonctionnement, qui peuvent en principe être réduites à tout moment, les dépenses de personnel sont très rigides. Compte tenu du statut qui protège environ 85 % des agents de l'État⁴⁰, un recrutement équivaut à un coût certain pour le budget pendant au moins 60 ans⁴¹. Le coût total actualisé d'un recrutement pour l'État s'élève donc à un montant compris entre 1,5 et 1,7 M€. Sur cette base, le non recrutement de 150 000 agents représente non plus une économie limitée à 4,6 Md€ mais un « stock de dette évité » compris entre 225 et 250 Md€ et que la France n'aura pas à assumer.

⁴⁰ Seuls 16,8 % des fonctionnaires ne sont pas « titulaires » : 15,1 % de la Fonction publique d'État (FPE), 19,7 % de la Fonction publique territoriale (FPT) et 15,9 % de la Fonction publique hospitalière (FPH).

⁴¹ 40 ans de carrière, suivis de 20 années de retraite en moyenne.

Les économies générées auraient toutefois pu être nettement plus élevées

Les économies issues de la RGPP sont restées limitées pour trois raisons : (i) la masse salariale de l'État n'a pas été stabilisée du fait d'une politique salariale trop généreuse, (ii) les agences de l'État n'ont pas suffisamment réduit leurs dépenses, et (iii) les économies sur les dépenses d'intervention de l'État sont restées modestes au regard de leur poids.

i/ Les dépenses de personnel de l'État à périmètre constant ont progressé entre 2007 et 2011 (d'environ 2 % au global et de 1 % hors pensions) avant de se stabiliser en 2012 (+ 1,2 % au global et – 0,2 % hors pensions). Cette relative impuissance à baisser ces dépenses est le fait d'une politique salariale trop généreuse :

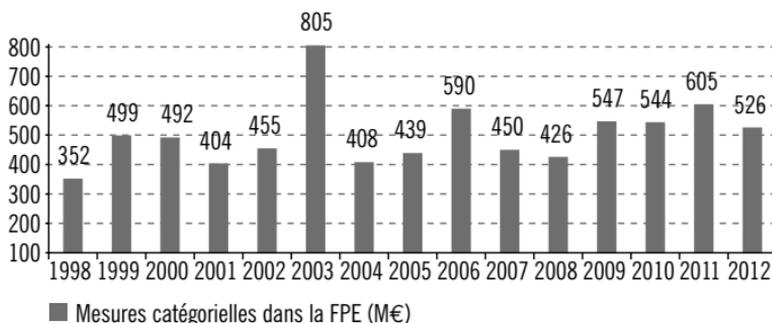
- les retours catégoriels sont restés très élevés : la rétrocession de 50 % des gains issus du « 1 sur 2 » aux agents des administrations concernées (en pratique plus proche de 65 %) a entraîné le maintien de mesures catégorielles⁴² à un niveau très élevé ;
- les mesures générales ont été, compte tenu du contexte budgétaire, très généreuses : avant d'être gelée en 2011 et 2012, la valeur du « point fonction publique »⁴³ a été augmentée cinq fois entre 2008 et 2010 pour un accroissement global de 2,1 % et un coût de l'ordre de 4 Md€ toutes administrations confondues⁴⁴.

⁴² Revalorisation du traitement ou des primes d'une catégorie de fonctionnaires.

⁴³ Le traitement de base d'un agent est le produit d'un indice (qui croît avec son avancement) par la valeur du point : même en cas de gel du point, son traitement augmentera régulièrement, compte tenu du caractère presque automatique de l'avancement. Par ailleurs, les mesures « bas salaires » (indexés sur le SMIC) et « Garantie Individuelle du Pouvoir d'Achat » protègent les agents contre toute baisse de leur pouvoir d'achat.

⁴⁴ Le coût d'une revalorisation du point de 1 % est de 870 M€ pour l'État, mais se répercute sur la FPT (+ 530 M€) et la FPH (+ 470 M€), soit une dépense publique supplémentaire de l'ordre de 1,9 Md€.

Mesures catégorielles dans la fonction publique d'État



Source : DGAFP, Assemblée nationale.

ii/ Le coût des agences, c'est-à-dire de l'ensemble des entités rattachées aux administrations publiques et sous le contrôle de l'État (1 244 à ce jour⁴⁵), n'a cessé de croître. Si l'affectation à leur profit de fractions d'impôt doit, depuis la LOLF, être votée en loi de finances, aucun dispositif ne permet ensuite de vérifier si la recette ne crée pas de dépenses supplémentaires. La fiscalité affectée aux opérateurs⁴⁶ représentait 9,9 Md€ en 2012 (soit 20 % des recettes publiques des opérateurs concernés), et a crû de 4,5 % par an entre 2007 et 2010⁴⁷. Outre les taxes affectées, les opérateurs disposent de subventions du budget de l'État et de ressources propres (vente de biens et services au public par exemple).

⁴⁵ *L'État et ses agences*, IGF, mars 2012.

⁴⁶ Il s'agit d'une catégorie rassemblant les agences de service public dont le financement est majoritairement assuré par l'État et contrôlées directement par lui. Il en existe 560 en 2012, selon une liste instable et critiquable.

⁴⁷ Ainsi, pour prendre un exemple, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a vu ses ressources fiscales affectées progresser de 185 M€ à 511 M€, pendant que ses recettes issues du budget de l'État se réduisaient considérablement. D'autres exemples existent (agences de l'eau, Institut national de la propriété industrielle, Centre national de la cinématographie, Conservatoire du littoral...). *La mise en œuvre de la LOLF*, Cour des comptes, 2011.

Le budget de ces opérateurs représente près de 50 Md€ et ces moyens ont augmenté quatre fois plus rapidement que ceux de l'État.

En 2011 et en 2012, une réduction de 1,5 % par an des emplois dits « sous plafond » a été décidée, ce qui revient à imposer aux agences une contrainte de même intensité que celle du « 1 sur 2 ». Cependant, les universités en ont été exonérées, qui représentent pourtant 60 % du périmètre, et les emplois dits « hors plafond »⁴⁸ n'ont fait l'objet d'aucun encadrement : sans surprise, ils ont cru de 13 % par an depuis 2008, soit près de 17 000 emplois à temps plein. Une norme de réduction des dépenses de fonctionnement a par ailleurs été introduite en 2011, mais elle exonère encore les universités ainsi que les agences régionales de santé, et son suivi s'est avéré très insatisfaisant. Depuis 2011, il existe également un dispositif de plafonnement d'une partie des taxes affectées aux opérateurs dont le champ demeure encore trop restreint (moins d'un tiers du total des taxes affectées).

iii/ Concernant enfin les dépenses d'intervention, les économies évoquées précédemment ont seulement permis de stabiliser leur coût en 2011, faute d'avoir mis en œuvre des réformes structurelles des 1 300 dispositifs, dont le pilotage n'est pas aisé.

⁴⁸ Financés notamment sur leurs ressources propres, mais participant à la dépense publique.

2.1.4. Les efforts sur les dépenses des administrations de sécurité sociale et les collectivités locales ont été plus pointillistes

Les économies sur les dépenses des administrations de Sécurité sociale ont été tardives et se sont concentrées sur les dépenses de retraite et d'assurance maladie (voir graphiques pages 41 et 42)

Au cours des trois dernières années, un effort très important de maîtrise des dépenses d'assurance maladie⁴⁹ a pu être obtenu. Alors que depuis 2000, cette dépense avait progressé chaque année de plus de 4 %⁵⁰, sa progression a été ralentie à 2,8 % en 2010, 2,9 % en 2011, et sera vraisemblablement moindre encore en 2012. Un tel ralentissement⁵¹ a été permis par la réalisation de mesures d'économies de l'ordre de 2 Md€ chaque année, réparties de façon équilibrée entre médecine de ville et hôpital.

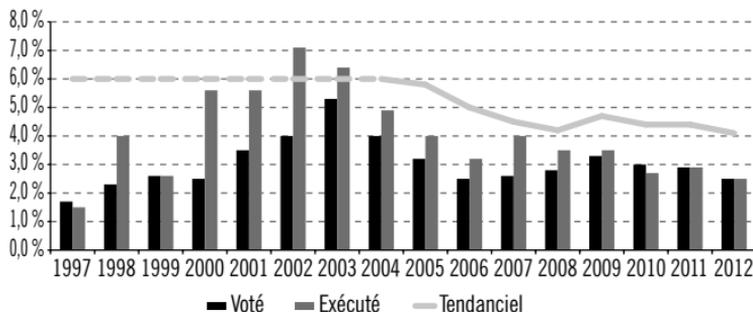
Des réformes de même nature, mais moins rigoureuses, que celles de la RGPP ont été appliquées à l'hôpital : (i) réformes de structure (tarification à l'activité pour faire apparaître les déficits des hôpitaux les moins performants), (ii) regroupement et fermetures de sites (même si la fermeture systématique des hôpitaux en sous activité a été abandonnée), (iii) effort de réduction de la masse salariale (non remplacement d'un départ à la retraite sur trois pour les personnels soignants hors infirmiers, et d'un sur deux pour les personnels non soignants ; ces règles ayant connu un grand nombre d'exceptions).

⁴⁹ Mesurée par l'ONDAM, elle représentait 167 Md€ en 2011.

⁵⁰ Avec le taux record de 7 % en 2002.

⁵¹ La France figure parmi les pays qui ont le mieux maîtrisé leurs dépenses de santé depuis 2005 : + 1,7 % en euros constants sur 2005-2009 contre 2,7 % en Allemagne, 3,6 % au Royaume-Uni, 4,5 % aux États-Unis et 6 % en Espagne.

Évolution de l'ONDAM : tendanciel, voté et exécuté



Source : HCAM.

Ces efforts ne sont cependant pas encore à la hauteur des enjeux à court et long termes de l'assurance maladie : en 2011, le déficit du régime général a atteint 8,6 Md€, soit près de 6 % de ses dépenses. L'assurance maladie est le premier contributeur de la dette sociale qui a atteint un montant de 130 Md€ en 2011, un montant orienté à la hausse du fait de déficits persistants.

Dans ce contexte, un fort ralentissement de la dépense d'assurance maladie, voire une réduction dans certains secteurs, doivent être recherchés. Ces efforts appellent des mesures de court terme pour à la fois (i) résorber le déficit structurel (7 Md€), c'est-à-dire l'excès des dépenses par rapport aux recettes indépendamment de la conjoncture, (ii) ralentir la dynamique naturelle des dépenses, estimée entre 4 et 5 %, et la ramener en dessous du niveau de la croissance du PIB, ce qui suppose de réaliser entre 2 et 3 Md€ d'économies par an.

Protégées par le principe de libre administration, les collectivités locales se sont abstenues de tout effort significatif

Les collectivités territoriales ont échappé jusqu'ici, au nom du principe de libre administration, aux contraintes de maîtrise de la dépense. Si leur endettement apparaît dans l'ensemble bien maîtrisé et si elles pèsent peu dans la dégradation générale des finances publiques (une conséquence de la règle d'équilibre de leurs dépenses de fonctionnement, qui ne leur permet de s'endetter que pour financer des investissements), leurs dépenses ont très fortement augmenté au cours des dernières années.

La mise en œuvre de la décentralisation est régulièrement invoquée pour justifier cette hausse. Cette explication n'est que partiellement avérée : à périmètre constant (c'est-à-dire hors transferts de compétences) et en volume (c'est-à-dire hors inflation), les dépenses locales ont augmenté chaque année de 3,6 % entre 1999 et 2009. Ce dynamisme est principalement dû à la croissance des effectifs : là encore, en éliminant l'effet de l'attribution de nouvelles compétences, les effectifs ont augmenté de 350 000 personnes entre 1999 et 2008, ces recrutements étant principalement le fait des communes, alors même qu'elles n'étaient concernées par aucun transfert. La création des communautés de communes est notamment en cause : au lieu de mutualiser les fonctions confiées aux intercommunalités, les communes ont souvent fait le choix, plus facile mais beaucoup plus dispendieux, de doubler les agents.

Symétriquement, la fiscalité locale a augmenté, elle aussi, pour suivre la progression des dépenses : les prélèvements obligatoires locaux sont ainsi passés de 4,9 % à 6,2 % du PIB entre 2002 et 2009 pesant ainsi sur la capacité contributive des ménages. Cette

hausse tient pour partie au transfert de nouveaux impôts par l'État au titre de la décentralisation ; elle tient surtout à la hausse de la fiscalité traditionnelle des collectivités locales. Ainsi, de 1993 à 2008, le produit de cette fiscalité, en euros constants, a augmenté de 56 % dans les communes, de 100 % dans les départements et de 268 % dans les régions⁵².

2.2. Pour une dépense publique performante, les efforts entrepris doivent être poursuivis et étendus

2.2.1. Améliorer le pilotage et développer une véritable culture de l'évaluation

L'introduction de normes et de règles propres aux finances publiques a été tardive mais rapide concernant l'État et l'assurance maladie. Cependant, le cadre posé par ces normes peut encore s'améliorer et s'élargir. Il doit aussi faire l'objet d'un suivi indépendant, non seulement *a posteriori* mais aussi en cours d'exécution.

Mettre fin aux contournements par « débudgétisation »

La transparence imposée par la LOLF aux crédits du budget de l'État, combinée avec la rigueur des normes, a entraîné une multiplication des contournements de l'unité du budget, pour masquer les hausses de dépenses. Les deux principaux moyens en sont (i) la multiplication des dépenses fiscales, c'est-à-dire des mesures dérogatoires au versement de l'impôt et (ii) les débudgétisations, c'est-à-dire le

⁵² Il s'agit des « quatre vieilles » que sont la taxe sur le foncier bâti, sur le foncier non bâti, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. Source : *La fiscalité locale*, Conseil des prélèvements obligatoires, 2009.

recours à des agences auxquelles des impôts sont directement affectés et qui ne sont plus retracés dans le budget de l'État. Ces deux techniques ont été abondamment utilisées au service de grandes politiques publiques (services à la personne, « Grenelle de l'environnement ») comme substituts aux crédits budgétaires et mériteraient d'être davantage encadrées.

i/ S'agissant des dépenses fiscales, sujet qui dépasse le cadre de ce rapport, des normes ont été adoptées pour en stabiliser le coût. Cependant, le périmètre « officiel » de ces dépenses demeure trop restreint, l'évaluation de leur coût trop fragile, même pour les plus coûteuses, et les mesures pour supprimer les moins efficaces, trop timides. Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales de juin 2011, portant sur 385 dispositifs représentant un enjeu financier de près de 100 Md€, met en évidence que 54 % de cette masse financière correspond à des dispositifs inefficaces (15 Md€) ou peu efficaces (38 Md€). Si ces conclusions peuvent certainement être discutées, elles donnent un ordre de grandeur de la marge de manœuvre considérable qui demeure dans la maîtrise du coût de ces niches, mais dont la mise en œuvre entraînera une hausse du taux de prélèvements obligatoires.

ii/ S'agissant des opérateurs : si depuis 2008, la norme de dépense inclut chaque année les taxes affectées, réduisant par là même l'intérêt des débudgétisations, les mesures permettant de suivre le stock des taxes déjà affectées sont insuffisantes. Il conviendrait de progresser dans la connaissance des budgets des organismes bénéficiaires, pour connaître l'ensemble de leurs dépenses de personnel et de fonctionnement, afin de pouvoir imposer des normes de réduction de ces dépenses. L'ensemble des taxes

affectées devrait être soumis à un plafond, opérateur par opérateur. La contrainte posée serait de même ampleur que celle qui pèse sur l'État, voire supérieure, quitte à ce que sa déclinaison puisse être différenciée d'un opérateur à l'autre.

La fiscalité affectée étant une source d'affaiblissement de l'autorisation parlementaire, de la vision d'ensemble des finances publiques et du pilotage par la performance, il conviendra de limiter ces affectations aux seuls opérateurs dont les missions présentent un lien direct avec la ressource. La possibilité de limiter à l'année les affectations d'impôts permettrait de mieux identifier, et surtout de débattre régulièrement du bien-fondé de ces affectations. Il faudra enfin s'interroger dans certains cas sur l'existence même de ces agences et envisager leur retour dans le giron de l'État. L'exercice de l'action publique sous forme d'agences présente des avantages de visibilité et de flexibilité, mais a aussi un coût : (i) exercice de la tutelle (1 500 agents exercent cette mission⁵³), (ii) coûts de démutualisation des fonctions supports, (iii) pension à recruter davantage et à mieux rémunérer.

Une dernière forme d'échappatoire à la contrainte budgétaire est la multiplication des partenariats public privé, qui étalent les dépenses sous forme de loyers et qui engagent les finances publiques sur des dizaines d'années, pour des montants cumulés très importants. L'information du Parlement devrait être plus complète et cette forme de dépense mieux encadrée, en particulier pour les collectivités territoriales qui y ont de plus en plus recours.

⁵³ Avec plus ou moins de succès selon l'IGF. Moins d'un opérateur sur deux voit ses objectifs et la mesure de ses résultats définis dans le cadre des contrats de performance. Ceux-ci sont inégalement suivis. Les lettres de missions des dirigeants et l'effectivité des dispositifs de rémunération à la performance sont également critiqués.

Proposition 1 : Mieux encadrer l'activité des opérateurs de l'État

- leur imposer des normes strictes de réduction des dépenses de personnel et de fonctionnement ;
- donner un caractère simplement annuel à toutes leurs affectations de fiscalité afin de débattre chaque année de leur bien-fondé ;
- plafonner pour chaque opérateur le montant des taxes affectées qu'il peut recevoir ;
- réintégrer dans le giron de l'État ceux dont la gestion autonome ne présente pas de valeur ajoutée.

Élargir le périmètre suivi

Les normes ne portent actuellement que sur un périmètre réduit : celui de l'État (et plus particulièrement ses dépenses de personnel et de fonctionnement), ainsi que celui de l'assurance maladie. Le caractère encore restreint de ce champ – moins de la moitié de la dépense publique – considéré à juste titre comme le plus facilement pilotable à court terme, est problématique. En effet, compte tenu de l'ampleur de l'effort à fournir, celui-ci ne sera soutenable que s'il est partagé par l'ensemble des administrations publiques, et la question de l'extension du périmètre des normes se pose.

Par ailleurs, les flux financiers croisés entre les différents acteurs, notamment ceux qui relient l'État et la Sécurité sociale, constituent un paysage illisible que les administrations concernées elles-mêmes

peinent à maîtriser⁵⁴. Cette situation souligne la nécessité de simplifier et d'unifier le débat sur les finances publiques.

La mise en place d'un document unique sur les finances publiques, voté par le Parlement, permettrait des progrès considérables dans le pilotage de l'efficacité des dépenses. Cette idée soulève certes, de nombreuses objections : les dépenses de l'État et de la Sécurité sociale sont de nature différente, la notion d'équilibre du budget n'est pas la même, il existe une kyrielle d'organismes de Sécurité sociale autonomes, il faudrait une révision de la Constitution, etc.

Ces objections peuvent être et devront être dépassées. Un document unique permettrait d'adopter une norme de progression de la dépense publique dans son ensemble, déclinée selon les catégories d'acteurs. La première partie du texte serait ainsi consacrée à l'équilibre global des finances publiques dans le cadre des engagements pluriannuels pris par notre pays. Une deuxième partie concernerait l'État et contiendrait l'article d'équilibre et les dispositions d'autorisation parlementaire relative à l'impôt et aux dépenses de l'État. Enfin, la dernière partie concernerait la Sécurité sociale avec des crédits évaluatifs assortis de contrôles renforcés en cours d'exécution. Elle correspondrait à la Loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS), élargie aux autres régimes de protection sociale obligatoires comme l'assurance chômage et les retraites complémentaires.

Ce texte pourrait prévoir un mécanisme de suivi pour chaque catégorie de dépenses, faisant intervenir un dispositif d'alerte en cours d'année,

⁵⁴ L'affectation à la Sécurité sociale du produit de la réduction de certaines niches fiscales a rendu plus complexes les relations financières entre l'État et la Sécurité sociale. Une soixantaine d'impôts ou fractions d'impôts sont affectés à la Sécurité sociale. Le schéma de financement de la réforme des retraites de 2010, qui résulte du croisement de quatre textes votés par le Parlement à l'automne 2010, est à ce titre particulièrement incompréhensible.

permettant d'adopter, le cas échéant, des mesures correctrices. L'exemple australien pourrait aussi être transposé : il consiste dans l'élaboration par le Gouvernement de scénarios de sensibilité du solde public à la conjoncture, et dans le vote d'un budget alternatif contenant des mesures d'économies de dépenses ou de hausse des recettes en cas de dégradation de la conjoncture⁵⁵.

Proposition 2 : Améliorer le suivi des dépenses de l'État et de la Sécurité sociale

- mettre en place un document unique des finances publiques, et un suivi indépendant en cours et après l'exécution ;
- prévoir le vote d'un budget alternatif, qui entrerait en vigueur en cas de dégradation de la conjoncture.

Il est essentiel que l'État puisse se doter d'outils performants de mesure et de suivi, sur le périmètre des dépenses, soumis à des objectifs chiffrés : personnel, fonctionnement, intervention, dépenses fiscales, opérateurs. Il s'agit là de permettre la réalisation d'économies de l'ordre de plusieurs milliards d'euros, ce qui justifie bien d'investir quelques moyens pour rendre plus efficaces les outils de budgétisation et de suivi qui restent encore rudimentaires.

L'évaluation quant à elle, demeure trop asservie au pouvoir exécutif : les productions issues de l'administration ou des structures paritaires, lorsqu'il est jugé qu'elles portent atteinte à la politique gouverne-

⁵⁵ *Charter of Budget Honesty Act* de 1998 : www.comlaw.gov.au/Details/C2004C00949.

mentale, sont parfois mises sous le boisseau. Les analyses du rendement des infrastructures publiques, par exemple les lignes à grande vitesse, sont presque systématiquement surévaluées, parfois dans d'importantes proportions.

L'évaluation demeure surtout très peu professionnelle : elle doit être confiée à des chercheurs formés à cet effet⁵⁶, auxquels la loi devrait garantir, quand ils n'appartiennent pas au secteur public, un accès très large aux données pour les besoins des évaluations. Enfin, la Cour des comptes, qui joue désormais un rôle clef en la matière, pourrait se doter de compétences économétriques et méthodologiques plus poussées, et porter un regard sur les évaluations produites par des tiers (évaluation des évaluations) à l'attention du Parlement.

En Australie, les évolutions législatives de ces dernières années ont donné à l'évaluation une place prépondérante dans le processus de dépense publique : tous les dispositifs sont temporaires et ne peuvent se maintenir que si leur efficacité est démontrée. Ce modèle apparaît difficilement transposable à la France, où il serait perçu comme mettant en place un « gouvernement des experts ». Il peut en revanche être proposé de rendre réversibles les dispositifs entraînant des dépenses publiques supérieures à un certain montant, au regard d'évaluations pensées dès la conception du dispositif. Au bout de quelques années, au vu des résultats de

⁵⁶ Par exemple, elle suppose de donner une valeur aux biens matériels ou immatériels produits par les services publics (gain ou perte de vie humaine, bénéfices ou dommages environnementaux, évolution des inégalités, de la pauvreté), ce qui soulève une série de questions que la recherche peut éclairer. Un taux d'actualisation des euros produits ou dépensés dans le futur, doit être fixé. En choisissant un taux plus bas que celui couramment fixé (2 ou 3 % au lieu de 6 à 8 %), on donnerait davantage de valeur au long terme et à la préparation de l'avenir. Voir les travaux de Christian Gollier à la Toulouse School of Economics et de Luc Baumstark, Université Lyon2.

l'évaluation, le Parlement pourrait voter (ou non) la prolongation du dispositif⁵⁷.

Proposition 3 : Rendre effective l'évaluation de la dépense publique

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

2.2.2. Poursuivre la maîtrise des dépenses de fonctionnement

La maîtrise des dépenses de fonctionnement de l'État doit se poursuivre : la nouvelle politique immobilière est encore en cours de déploiement, les réseaux des administrations peuvent encore être rationalisés, les effets positifs liés à la mise en place d'ERP⁵⁸ ne se sont pas encore manifestés, l'extension au ministère de la Défense et aux opérateurs de ces efforts permettra d'exploiter de nouveaux gisements. Les économies qui peuvent en être attendues, de l'ordre d'un milliard d'euros par an, ne sont pas négligeables, et l'extension de ces mesures à l'ensemble des administrations publiques permettra des gains encore plus élevés, de l'ordre de 2 à 3 Md€. Mais ces gains restent modestes au regard des enjeux et rappellent que pour visibles et indispensables qu'ils soient, les dépenses de fonctionnement ne

⁵⁷ Ces propositions sont pour partie inspirées de l'ouvrage *État moderne, État efficace*, Marc Ferracci et Etienne Wasmer, Odile Jacob, 2011.

⁵⁸ *Enterprise Resource Planning* ou progiciel de gestion intégré

seront pas l'unique instrument du rétablissement des finances publiques. L'énergie réformatrice doit donc se déployer ailleurs.

Proposition 4 : Poursuivre les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement et les élargir à toutes les administrations publiques (10 Md€ au bout de cinq ans)

2.2.3. Engager une réduction des dépenses de personnel dans les trois fonctions publiques

La réduction du nombre d'agents publics est encore une nécessité

Il est souvent affirmé que la réduction du nombre de fonctionnaires est un exercice qui est arrivé à son terme, et que toute nouvelle suppression dégraderait les services publics dans des proportions considérables. Pourtant, notre taux d'administration est resté stable depuis 20 ans à un niveau plutôt élevé au sein de l'OCDE (88 emplois publics pour 1 000 habitants)⁵⁹. Si elle souhaite réduire ses dépenses, la France ne peut se priver du levier qu'offre la réduction du nombre d'agents (la masse salariale représente 23,9 % de la dépense publique, soit 13,4 % du PIB).

Compte tenu de la pyramide des âges dans les trois fonctions publiques, le nombre de départs à la retraite devrait ralentir dans la Fonction publique d'État (FPE), s'accélérer dans la Fonction publique territoriale (FPT) et se stabiliser dans la Fonction publique

⁵⁹ Le taux d'administration varie de 1 à 4 selon les pays de l'OCDE. Les pays les plus administrés sont la Norvège et le Danemark (plus de 160 emplois publics pour 1 000 habitants), et les pays les moins administrés sont le Japon (40 pour 1 000) et l'Allemagne (55 pour 1 000).

II. LES EFFORTS ENTREPRIS SONT ENCOURAGEANTS
MAIS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS ET ÉTENDUS

hospitalière (FPH). On peut l'estimer à 120 000 par an au cours des cinq prochaines années.

Le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite permettrait ainsi de réduire de 300 000 sur la période 2013-2017 (60 000 par an), le nombre d'emplois publics, pour une économie annuelle de l'ordre de 1,8 Md€, et une économie annuelle en 2017 de l'ordre de 9 Md€. Le stock de dette évité serait compris entre 450 et 500 Md€ si l'on retient un coût moyen actualisé compris entre 1,5 et 1,7 M€ par agent.

Période 2013-2017	Départs à la retraite	« 1 sur 2 »	Rendement annuel
FPE	275 000	137 500	4,5 Md€
FPT	200 000	100 000	2,7 Md€
FPH	125 000	62 500	1,7 Md€
Total	600 000	300 000	9 Md€

Pour que cette réduction soit possible, trois conditions (cumulatives) doivent être réunies :

i/ poursuivre la recherche de gains de productivité dans l'ensemble des administrations : l'ensemble des rapports réalisés souligne que les réductions d'effectifs entre 2007 et 2012 n'ont pas été partout accompagnées par des gains d'efficience, certaines administrations (l'éducation nationale par exemple) se contentant d'absorber les suppressions de postes, en les répartissant sur le territoire. Il est clair qu'une démarche en ce sens doit s'engager dans chaque ministère, à l'instar de ce que font la plupart des pays de l'OCDE : revues de dépenses au Canada, aux Pays-Bas ou en Australie, coupes automatiques de productivité (de l'ordre de 1 à 2 % par an) en Suède, au Danemark ou en Finlande ;

ii/ engager une revue des missions : ambition initiale de la RGPP, la revue des missions de l'État en vue de décider leur poursuite, leur abandon ou leur externalisation au secteur privé⁶⁰ n'a pas été menée à bien.

Peu de missions ont été supprimées, ce qui rejoint une difficulté que la plupart des pays connaissent : les abandons de missions demeurent très rares, ce sont souvent des externalisations qui demandent à être bien organisées pour être source d'économies. Sur la période de la RGPP, de nouvelles missions sont même apparues⁶¹. Cette difficulté reflète l'absence de réflexions approfondies en France sur la place de l'État, autant que l'inflation législative et le manque d'entrain des responsables politiques en général, pour cet aspect des réformes ;

iii/ augmenter la durée travaillée des agents publics : un allongement de la durée légale du travail des fonctionnaires⁶² de 2 h 30 par semaine (ou 30 min par jour) sans contrepartie salariale, apparaît inévitable si l'on souhaite poursuivre la baisse du nombre d'agents à court terme. Cet allongement peut prendre des formes très

⁶⁰ On n'abandonne pas, dans ce cas, une mission de service public. L'OCDE rappelle toutefois que ces externalisations ne doivent être mises en œuvre que si les coûts de production du secteur privé sont plus faibles. Pour des exemples contraires : *France : une perspective internationale sur la RGPP*, OCDE, 2012.

⁶¹ L'IGF cite en exemple six nouvelles missions attribuées au ministère du Travail, 17 au ministère de l'Intérieur, 12 au ministère du Développement durable, etc. *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, IGA, IGF, IGAS, septembre 2012.

⁶² Les concepteurs des 35 heures visaient un objectif d'augmentation du nombre de recrutements par un partage du travail. Le raisonnement ne trouvant que difficilement à s'appliquer dans la fonction publique, le gouvernement avait hésité à le mettre en place et ne l'a fait qu'au titre d'une « équité » de traitement qui s'est traduite par une moindre productivité du secteur public et une désorganisation sans précédent des services, notamment à l'hôpital public.

II. LES EFFORTS ENTREPRIS SONT ENCOURAGEANTS MAIS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS ET ÉTENDUS

diverses selon la nature des administrations, et aura des conséquences multiples, par ailleurs difficiles à chiffrer selon que les agents sont soumis ou non à une durée effective de 35 heures, selon qu'ils réalisent ou non des heures supplémentaires, etc. Il reste que cet accroissement théorique de 7,1 % des heures travaillées permettra de dégager rapidement des marges de manœuvre budgétaires dont la France a impérativement besoin (375 000 Équivalents Temps Plein).

Cette augmentation devrait s'accompagner de mesures permettant de limiter tout à la fois l'absentéisme (6,7 % en 2010 dans la FPE hors congés, soit environ un point de plus que dans le secteur privé) et son coût. Une baisse d'un point de ce taux représenterait une économie de l'ordre de 50 000 ETP. Un allongement d'un jour du délai de carence en cas d'arrêt maladie, rapprochant le régime de la fonction publique de celui du privé⁶³, rapporterait ainsi 100 M€ tout en ayant un impact positif sur la présence des agents⁶⁴.

⁶³ Dans le secteur privé, le délai de carence le plus fréquent est de trois jours, mais dans la plupart des cas, les complémentaires d'entreprise remboursent au salarié tout ou partie du revenu manquant.

⁶⁴ L'introduction d'un jour de carence depuis le 1^{er} janvier 2012 permet des économies significatives. Dans le secteur hospitalier public, elles devraient représenter, en année pleine, 60 à 75 M€ selon la Fédération des hôpitaux de France. À cette moindre dépense s'ajoute une économie sur les dépenses d'intérim significatives pour certains établissements et une simplification de l'organisation du travail pour les équipes.

Proposition 5 : Engager une réduction des dépenses de personnel dans les trois fonctions publiques

- en recherchant des gains de productivité dans l'ensemble des administrations (extension de la RGPP) ;
- en engageant une revue des missions pour se désengager des moins nécessaires ;
- en augmentant la durée travaillée de tous les agents publics de 2 h 30 par semaine ;
- en allongeant jusqu'à deux jours le délai de carence des fonctionnaires en cas d'arrêt maladie.

Cet effort demandé aux agents est évidemment très significatif, et l'accroissement de leur temps de travail devrait s'accompagner d'un assouplissement du temps de travail dans le secteur privé. Le temps où l'on pouvait à la fois souscrire aux constats alarmistes et ne pas en tirer de conclusions est révolu. Notre situation budgétaire appelle l'application de mesures énergiques. Cette contribution de la Fonction publique à l'effort de rétablissement des finances publiques est à la mesure du rôle que jouent l'État et l'ensemble des fonctionnaires dans notre vie économique et sociale. Il doit aussi 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. Il doit aussi être mis en perspective avec les mesures décidées ailleurs en Europe.

II. LES EFFORTS ENTREPRIS SONT ENCOURAGEANTS
MAIS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS ET ÉTENDUS

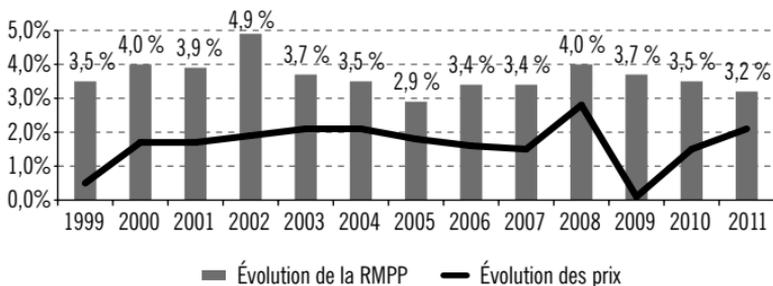
Pays	Mesures de maîtrise de la masse salariale publique mises en œuvre en Europe
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des effectifs engagée depuis 1993 : 320 000 postes supprimés entre 2000 et 2010, 10 000 suppressions supplémentaires prévues sur la période 2011-2014 (soit – 10 % au total). Cette réduction intervient alors que l'Allemagne a déjà considérablement réduit le nombre de ses agents publics, passé de 6,7 millions en 1991 à 4,5 millions en 2008, correspondant désormais à un taux d'administration de 55 emplois publics pour 1000 habitants contre 88 en France. • Gel des salaires (baisse en termes réels) sur la période 2005-2008.
Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> • Fortes réduction des effectifs en 2010/2011 (licenciement de contractuels, gel total des embauches sauf dans les secteurs prioritaires) entraînant la suppression de 300 000 emplois publics, après une première vague de 100 000 suppressions en 2006/2008. Cible de 700 000 suppressions de postes au total sur la période 2011-2017 (soit – 12 %). • Gel des traitements supérieurs à 25 k€ sur la période 2012-2013 et refonte des dispositifs indemnitaires.
Italie	<ul style="list-style-type: none"> • Cible de 280 000 suppressions de postes sur la période 2008-2014 (non remplacement de 80 %, des départs à la retraite, soit une baisse de 8 % des effectifs visée au total). • Gel des traitements des 2/3 des fonctionnaires sur la période 2011-2014 ; baisse du traitement comprise entre 5 et 10 % pour les salaires supérieurs à 90 K€. • Désindexation des pensions les plus élevées sur la période 2012-2013.
Espagne	<ul style="list-style-type: none"> • Non remplacement compris entre 70 % et 100 % depuis 2010. • Baisse comprise entre 5 et 15 % des traitements et suppression d'un jour de congé pour l'ensemble des agents. • Désindexation de l'ensemble des pensions.
Irlande	<ul style="list-style-type: none"> • Cible de 37 000 suppressions de postes environ sur la période 2008-2015 (soit – 12 %). • Baisse du traitement comprise entre 5 et 15 % pour l'ensemble des agents. • Baisse des retraites supérieures à 12 K€, comprise entre 6 et 12 %.

Assumer une politique salariale rigoureuse

La politique salariale dans la Fonction publique a été insuffisamment rigoureuse au cours des dernières années : l'évolution de la rémunération des agents a été en moyenne supérieure de 1,2 point à l'évolution des prix. On précisera que le pouvoir d'achat des fonctionnaires a crû davantage en raison de leur avancement, ce que

mesure la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) qui s'est établie en moyenne 2 % au-dessus de l'évolution des prix.

Évolution de la RMPP et de l'indice des prix à la consommation



Source : DGAFF, ministère de l'Économie, INSEE.

Pour éviter que les gains attendus de la réduction des effectifs soient amputés, (i) le gel du point fonction publique sur la durée du quinquennat apparaît indispensable, et (ii) les mesures catégorielles doivent être réduites au strict minimum. L'enveloppe prévue dans le Projet de loi de finances (PLF) 2013 (300 M€, soit une réduction de 55 % par rapport à la moyenne des cinq dernières années) correspond à cet objectif. Le coût des mesures « bas salaires » et de la GIPA (Garantie Individuelle de Pouvoir d'Achat⁶⁵), montera nécessairement en puissance, pour s'assurer que les agents, déjà fortement mis à contribution, continuent à voir leur pouvoir d'achat préservé.

⁶⁵ Le coût de la GIPA représente 50 à 100 M€ selon les années depuis sa création en 2008, pour environ 55 000 bénéficiaires seulement en 2010 – ce qui implique *a contrario* que le pouvoir d'achat de 99 % environ des agents progresse régulièrement du fait du Glissement Vieillesse Technicité (GVT) et des mesures catégorielles, et ce, en dépit du « gel » du point.

Proposition 6 : Poursuivre le gel du point de la fonction publique sur la durée du quinquennat et limiter les mesures catégorielles à la moitié de leur montant 2007-2012.

Rendre l'hôpital plus productif

Les dépenses hospitalières ont atteint 72 Md€. Les efforts visant à réduire les recours à l'hospitalisation au profit d'alternatives encore insuffisamment développées en France seront abordés plus loin. En matière de dépenses de personnel et de fonctionnement, des évolutions de l'organisation interne des hôpitaux devraient permettre de dégager encore d'importantes marges de productivité. La mise en œuvre de démarches de réexamen des étapes qui jalonnent le parcours des patients, de leur accueil jusqu'à leur sortie, les processus de facturation, l'optimisation de l'utilisation des équipements, demeurent encore l'exception dans les hôpitaux. Elles supposent de dépasser les clivages entre services et pôles différents, ainsi qu'entre catégories de personnel. Sans viser à tout prix une convergence des tarifs du public vers ceux du secteur privé, il est souhaitable de s'inspirer des bonnes pratiques en matière d'organisation qui existent dans le secteur privé pour améliorer la qualité des soins et diminuer les coûts dans le secteur public (l'inverse est également possible mais certainement moins fréquent). Ces efforts, qui ne pourront être menés à bien qu'en y associant le corps médical et les personnels soignants, peut dégager plusieurs milliards d'économies sur la dépense.

Proposition 7 : Mettre en œuvre des réorganisations internes dans les hôpitaux permettant de dégager des économies et d'améliorer la qualité des soins⁶⁶.

Rendre la masse salariale plus flexible

S'il n'emporte pas d'effet immédiat sur la dépense publique, le fait de rendre la fonction publique plus agile doit être recherché. Le recrutement des nouveaux agents publics en contrats de droit privé, le développement de l'utilisation des contrats à durée déterminée (de 10 ans par exemple, comme le pratique déjà largement le ministère de la Défense), et l'accroissement de la mobilité géographique et entre les corps (*via* notamment la poursuite des fusions de corps et l'harmonisation des régimes indemnitaires) peuvent y contribuer.

2.2.4. Étendre les efforts et la mesure de la performance aux collectivités locales

Les collectivités qui ont contribué de façon importante au gonflement de la dépense publique et des prélèvements obligatoires, ont de vastes gains d'efficience à réaliser sur leurs dépenses de fonctionnement et sur leur masse salariale. Les ateliers organisés dans le cadre des *États généraux de la démocratie territoriale* d'octobre 2012, qui n'évoquent la dépense locale que sous l'angle de la « *garantie des moyens et de l'efficacité de la démocratie territoriale* », témoignent à quel point la conscience des efforts à réaliser est peu répandue.

⁶⁶ Les économies pouvant correspondre à cet effort sont déjà intégrées aux efforts des paragraphes précédents sur les dépenses de fonctionnement et de personnel ; elles ne sont pas comptées deux fois.

L'État devra dès lors utiliser les leviers qui sont à sa disposition pour s'assurer que les collectivités s'engagent dans une démarche de performance. Les dotations qu'il leur verse représentent en effet la moitié de leurs ressources totales. La moitié de ces dotations, soit 50 Md€, est depuis 2011 gelée en valeur, et le gouvernement prévoit un durcissement de cette contrainte par une réduction cumulée de ces dotations de 2,25 Md€ entre 2013 et 2015. Cette diminution des concours de l'État qui va dans le bon sens, n'est toutefois pas suffisante :

- en premier lieu, rien n'interdit aux collectivités d'avoir recours à de nouvelles hausses d'impôts, que le contribuable ne saura pas attribuer à tel ou tel niveau de collectivité, compte tenu du caractère illisible de la fiscalité locale ;
- surtout, la contrainte pourra aisément être absorbée par une réduction des investissements locaux plutôt que par un effort de productivité⁶⁷ ;
- enfin, la contrainte globale ne distingue pas les collectivités selon leur situation. Elle pèse, par exemple, plus lourdement sur les départements que sur les communes et intercommunalités alors que ce sont ces dernières qui ont le plus recruté au cours des dernières années.

Ainsi, l'État doit trouver les moyens de faire peser une contrainte plus fine et différenciée, pour engager les collectivités sur le chemin de la recherche de performance, sans porter une atteinte excessive à leur libre administration.

Ce principe de libre administration inscrit dans la Constitution, implique que les collectivités peuvent disposer librement de leurs

⁶⁷ Les collectivités évoquent souvent ce risque, sans insister sur l'ampleur ou l'utilité des investissements sacrifiés...

ressources (et proscrit par exemple un plafonnement de l'ensemble des dépenses d'une collectivité ou une baisse trop drastique des dotations). Mais la Constitution prévoit qu'il s'applique dans les limites imposées par la loi, de sorte qu'il ne crée pas de droits acquis sur les concours de l'État. Aussi rien n'empêche (i) d'une part, de limiter l'autonomie fiscale des collectivités⁶⁸, et (ii) d'autre part, de lier l'attribution des dotations de l'État à des indicateurs de bonne gestion, à condition cependant de prendre en compte la diversité et la spécificité des territoires.

Ainsi, sans qu'il soit (en première analyse) nécessaire de réviser la Constitution, on pourrait compléter la contrainte globale qui pèse sur les dotations de l'État, par une réforme d'ampleur des critères d'attribution de ces dotations pour donner une place prépondérante aux critères de bonne gestion et de maîtrise de la dépense, par exemple :

- une règle de non-remplacement des départs à la retraite ;
- pour certains services (voirie, logement, communication, enlèvement des ordures ménagères, etc.), des critères de gestion comparés à des benchmarks de gestion rigoureuse, ramenés au nombre d'habitants⁶⁹.

⁶⁸ Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales n'interdit pas (contrairement à une idée reçue) une telle limitation. Issu de la nouvelle rédaction de l'article 72 de la Constitution (révision de 2003) et de la loi organique de juillet 2004, il implique que les recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Il n'implique pas en revanche, que les collectivités puissent faire évoluer sans limite le produit de ces recettes fiscales. Au contraire, la Constitution prévoit que la loi peut autoriser les collectivités, dans certaines limites, à fixer l'assiette et le taux de certaines d'entre elles.

⁶⁹ On pourrait trouver un tel dispositif excessivement complexe. Toutefois, les modalités de fixation des dotations actuellement en vigueur sont déjà d'une complexité redoutable et pourraient être largement simplifiées à cette occasion.

Proposition 8 : Inclure les collectivités locales dans l'effort de réduction de la dépense publique

- renforcer le principe d'une diminution des dotations de l'État aux collectivités locales ;
- moduler l'attribution des dotations aux différentes collectivités en fonction de critères de bonne gestion et de maîtrise des dépenses, notamment de personnel ;
- limiter la possibilité dont disposent les collectivités d'avoir recours à une augmentation de la fiscalité locale⁷⁰.

Pays	Mesures de rigueur adoptées en Europe au niveau infra-national ⁷¹
Allemagne	La règle budgétaire adoptée en 2009 exige des Länder des budgets équilibrés (corrigés des variations du cycle économique). Cette règle deviendra contraignante en 2020.
Royaume-Uni	Baisse de 700 M€ du budget du Département des communautés et du gouvernement local. Baisse de 1 Md€ des subventions accordées aux autorités locales.
Italie	Baisse de 8,5 Md€ du budget des régions au cours des deux prochaines années.
Espagne	Baisse de 1,2 Md€ du budget des collectivités territoriales et régionales

⁷⁰ Même remarque que pour les hôpitaux, les économies qui peuvent en être attendues sont essentiellement des économies de personnel et de fonctionnement, déjà comptées dans les sous-parties précédentes.

⁷¹ France : une perspective internationale sur la RGPP, OCDE, 2012.

LA RÉFORME DES DÉPENSES D'INTERVENTION : UNE ENTREPRISE DÉSORMAIS INCONTOURNABLE

Si les efforts engagés pour maîtriser les dépenses de fonctionnement et de personnel doivent être à la fois poursuivis et étendus à toutes les administrations, l'ampleur du rétablissement à opérer est telle, qu'il faudra surtout trouver d'autres gisements d'économies.

Et de fait, les dépenses dites « d'intervention » ou « de transfert », qui représentent plus de la moitié de la dépense publique et plus des trois quarts de l'accroissement de la dépense publique au cours des trente dernières années, ont jusqu'à présent été épargnées au motif qu'elles constitueraient le cœur de notre « modèle social ». Or c'est précisément parce que les déficits menacent aujourd'hui la pérennité de ce modèle qu'il faut le réformer en profondeur et en réduire le coût. En somme, en coupant dans ces dépenses, il ne s'agit pas de « s'attaquer » à notre modèle social mais au contraire de le consolider.

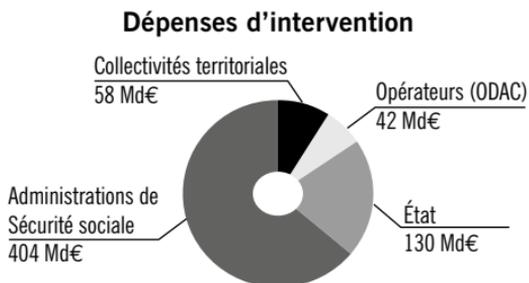
3.1. Les dépenses d'intervention constituent le principal gisement d'économies sur la dépense publique

Les dépenses d'intervention correspondent aux prestations (retraites, assurance chômage, prestations familiales, minima sociaux, etc.) et aux subventions au monde économique ou associatif qui traduisent l'action des pouvoirs publics sur l'économie et la société. Elles

représentaient 607 Md€ en 2010, soit environ 30 points de PIB et 55 % de la dépense publique. Elles ont surtout représenté les trois quarts de la progression de la dépense publique au cours des trente dernières années (8,8 sur 11,6 points de PIB supplémentaires).

A l'exception notable des différentes réformes des retraites (1993, 2003, 2010), ces dépenses ont largement été exonérées des efforts, alors même que leur poids comme leur dynamique en font le principal enjeu du rétablissement des finances publiques.

Ces dépenses concernent l'ensemble des administrations publiques (ce qui rend d'ailleurs leur réforme ardue, de nombreuses politiques étant partagées) et sont le fait (i) des administrations de Sécurité sociale (environ 400 Md€) et (ii) de l'État (environ 130 Md€ au sens large, mais seulement 60 Md€ environ, déduction faite des transferts aux collectivités territoriales, et des remboursements et dégrèvements d'impôts), (iii) des collectivités territoriales (régions pour environ 11 Md€, départements pour environ 33 Md€ et communes pour 14 Md€) et enfin (iv) des opérateurs de l'État.



Source : ministère du Budget des comptes publics et de la réforme de l'État.

III. LA RÉFORME DES DÉPENSES D'INTERVENTION :
UNE ENTREPRISE DÉSORMAIS INCONTOURNABLE

L'examen de ces dépenses fait ressortir quelques grandes masses au premier rang desquelles les dépenses de retraite (environ 320 Md€), de santé, d'assurance chômage, de famille et de logement.

Principales dépenses d'intervention par acteur ⁷²		Md€	Pourcentage
Administrations de Sécurité sociale	Santé hors financement des hôpitaux ⁷³	85	14,0 %
	Accidents du travail et maladies professionnelles	13,3	2,2 %
	Retraites de base	249	41,0 %
	Retraites complémentaires	71	11,7 %
	Prestations familiales	30	4,9 %
	Chômage	27	4,4 %
État	Allocation adulte handicapé	7,5	1,2 %
	Contribution à l'équilibre de régimes spéciaux (mines, SNCF, RATP, SEITA)	7,0	1,2 %
	Aides personnelles au logement	5,6	0,9 %
	Prestations aux anciens combattants	2,9	0,5 %
	Financement des structures pour personnes handicapées	2,7	0,4 %
	Dotation à Réseau ferré de France	2,6	0,4 %
	Bourses scolaires et étudiantes	2,3	0,4 %
	Contrats aidés non marchands	1,8	0,3 %
	Assistance éducative	1,5	0,2 %
	Allocations de solidarité chômage	1,0	0,2 %
	Fonds européen de développement	0,9	0,1 %
	Aides agricoles y compris enseignement agricole	0,8	0,1 %
	Epargne logement	0,7	0,1 %
	Culture	0,7	0,1 %
	Hébergement d'urgence	0,6	0,1 %
	Aide médicale d'État	0,6	0,1 %
	RSA part activité	0,5	0,1 %
Autres dispositifs de l'État	17,3	2,9 %	

⁷² L'addition de chacun des dispositifs conduit à un total supérieur au total consolidé des dépenses d'intervention (607 Md€) en raison des transferts existants entre les différentes catégories d'acteurs.

⁷³ Le financement des hôpitaux (72 Md€) correspond pour sa quasi totalité à des dépenses de personnel et de fonctionnement, ce qui conduit à ne pas le considérer comme une dépense d'intervention.

REDONNER SENS ET EFFICACITÉ À LA DÉPENSE PUBLIQUE
15 PROPOSITIONS POUR 60 MILLIARDS D'ÉCONOMIES

Principales dépenses d'intervention par acteur		Md€	Pourcentage
Collectivités locales	RSA socle (départements)	8,3	1,4 %
	Allocation personnalisée d'autonomie (départements)	5,5	0,9 %
	Prestation de compensation du handicap (départements)	1,9	0,3 %
	Autres dépenses d'intervention des départements	18,9	3,1 %
	Dépenses d'intervention des régions (aides économiques, formation professionnelle)	11,2	1,8 %
	Dépenses d'intervention des communes et intercommunalités (aides sociales, aides économiques)	14,1	2,3 %

Ce rapport n'a pas vocation à passer en revue chacune de ces dépenses pour identifier les pistes d'économies. Ainsi, les dépenses de retraite ont-elles été délibérément écartées du périmètre, les principaux paramètres de leur réforme (durée de cotisation, montant des pensions et taux de cotisation) étant suffisamment connus et expertisés. Et même si les hypothèses ayant permis de calibrer la réforme de 2010 étaient trop optimistes, rendant nécessaire une nouvelle réforme à court terme (la Cour des comptes anticipe des déficits de l'ordre de 10 Md€ dès 2020), ses contours sont assez prévisibles. De la même manière, les dépenses relevant de la formation professionnelle (environ 30 Md€) n'ont pas été étudiées, à la fois parce qu'elles mêlent dépense publique et dépense privée et parce que l'enjeu actuel, devant la montée du chômage et le besoin de montée en compétitivité de notre économie, est moins de les réduire que d'en accroître l'efficacité. Finalement n'ont été retenues que les propositions visant à réduire « structurellement » les dépenses. À ce titre, une désindexation générale de l'ensemble des transferts et prestations sur une année a été écartée malgré son fort rendement (environ 10 Md€ sur la base d'une inflation de 2 %) : elle pourrait trouver davantage sa place dans un plan d'urgence de rétablissement que dans ce rapport.

Les dépenses étudiées le sont dans une double perspective :

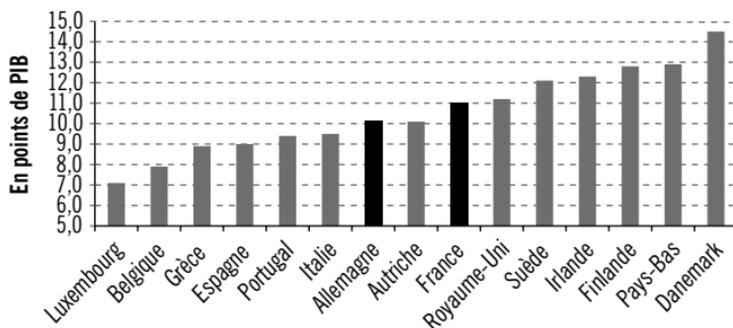
- il s'agit d'abord de montrer que la réduction de la dépense publique ne relève pas d'un raisonnement d'ensemble impossible à traduire dans la réalité, mais implique tôt ou tard des choix précis que les pouvoirs publics doivent expliciter. Les développements qui suivent montrent que ces économies, loin d'être introuvables, peuvent être sélectionnées dans une large palette d'économies potentielles. Les illustrations qui suivent fournissent un éventail d'économies possibles, certainement supérieur à ce qui est réellement nécessaire ; elles ne sont pas exhaustives et d'autres choix sont possibles, en particulier dans les champs qui n'ont pas été étudiés ici ;
- il s'agit ensuite de rappeler que toutes les modalités possibles de réduction de la dépense devront être utilisées simultanément : suppression de certaines dépenses après évaluation approfondie, ciblage d'une prestation sur une catégorie de bénéficiaires, dégressivité d'une allocation dans le temps, etc.

Deux questions doivent être posées au préalable : (i) le processus de gestion de la dépense est-il efficient ? et (ii) la dépense est-elle pertinente au regard des objectifs qui lui sont fixés, notamment en termes de ciblage ? La réponse à la première question fait appel aux mécanismes d'amélioration de la performance publique. C'est sur ces gains de productivité que la RGPP dite « interventions » s'est concentrée. Sans négliger les enjeux propres au versement à bon escient et au moindre coût des prestations, les économies pouvant en résulter sont forcément limitées. C'est surtout en répondant à la seconde question, en réexaminant les critères d'attribution des prestations, en mesurant leur impact socio-économique, en traquant les effets d'aubaine, qu'on parviendra à dégager des économies substantielles. C'est ce que les six illustrations qui suivent s'attachent à démontrer.

3.2. Les réformes possibles pour réduire les dépenses : six exemples concrets

3.2.1. L'assurance maladie

Dépenses « Santé » dans l'UE15 en 2010



Source : Eurostat.

Pour combler rapidement une partie du déficit structurel, il était indispensable d'apporter à l'assurance maladie de nouvelles ressources, ce que les dernières lois de financement de la sécurité sociale ont mis en œuvre. Mais l'enjeu des réformes à venir est de parvenir à réduire réellement la dynamique de la dépense de soins, pour que le redressement soit pérenne. Deux voies sont ouvertes :

- la prolongation, année après année, des trains de mesures ponctuelles et incrémentales utilisées jusqu'ici pour réaliser les économies intégrées dans l'ONDAM : baisses de prix des médicaments, invitation à la baisse ciblée de certains volumes de soins (prescriptions d'antibiotiques par exemple) et, plus marginalement, déremboursement des soins. Mais cette dernière mesure n'a fait que transférer la dépense sur les deux autres financeurs que sont les complémentaires santé (assurances privées et mutuelles) et les ménages eux-mêmes ;

- une réforme large de l'organisation et du financement de l'assurance maladie pour une meilleure qualité et efficacité des soins. Seule une telle réforme permettrait de traiter durablement le problème des dépenses en ralentissant leur dynamique spontanée. Elle demande naturellement du temps pour être mise en place.

Ces deux leviers doivent donc être conjointement mobilisés.

La poursuite des trains de mesures ponctuelles

La première voie doit encore être utilisée car, d'une part, elle permet d'obtenir rapidement des économies et de traiter ainsi l'urgence de la résorption du retour à l'équilibre. D'autre part, ce type de mesures est encore loin d'avoir épuisé toutes les économies possibles.

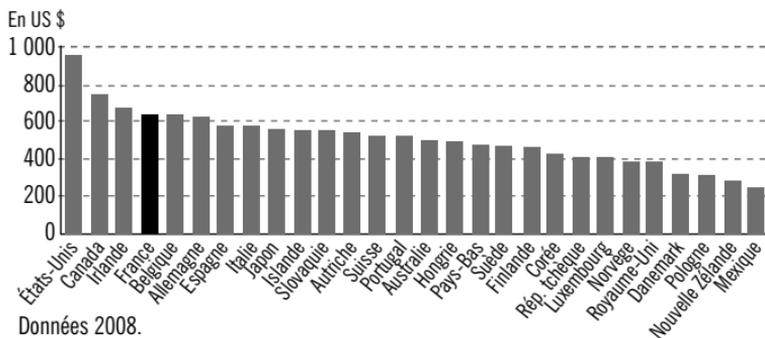
- (i) Dans le domaine du médicament, la France demeure un fort consommateur (voir schéma). Le nombre de boîtes consommées par habitant est de 40 % supérieur à celui observé dans les principaux pays voisins⁷⁴. Les prescriptions sont davantage orientées vers les médicaments les plus chers. Les prix et les taux de remboursement fixés pour les médicaments sont encore loin de refléter leur réelle valeur ajoutée thérapeutique. D'importantes marges de manœuvre, en baisse des volumes consommés comme en baisse des prix des produits, existent donc sur ce poste, qui représente 34 Md€, soit 26 % de la dépense de soins remboursée. Par exemple, la consommation des produits génériques à la place des molécules originales pourrait encore largement progresser en France : la part des génériques dans les prescriptions de médicaments est d'un tiers alors qu'elle est de la moitié en Allemagne et au Royaume-Uni. En outre, le prix des génériques serait fixé

⁷⁴ DREES, comptes nationaux de santé.

à un niveau 25 % supérieur à celui de l'Allemagne. En somme, l'IGF et l'IGAS estiment qu'au total, près de 1,6 Md€ pourrait être économisé sur les volumes et 3,2 Md€ sur les prix⁷⁵.

- (ii) D'autres postes de dépense très dynamiques pourraient être mieux suivis et maîtrisés comme les indemnités journalières (arrêts maladie), les transports sanitaires, les actes de biologie et de radiologie ou les dispositifs médicaux. Pour ces dépenses, les fortes disparités observables entre les départements et non justifiées par des éléments objectifs montrent que d'importantes marges de réduction du coût de la dépense existent, sans réduire l'accès aux soins ni porter atteinte à leur qualité⁷⁶.

Dépenses de produits pharmaceutiques par habitant en 2009



Source : Eco-Santé OCDE 2011, juin 2011.

⁷⁵ Propositions pour la maîtrise de l'ONDAM 2013-2017, IGF et IGAS, juin 2012.

⁷⁶ Les économies potentielles dans les transports sanitaires représenteraient 0,4 Md€ sur un total de 3,5 Md€ de dépenses. Cet exemple met bien en évidence les considérables marges d'efficacité qui demeurent encore dans le système de soins. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale pour 2012, insertion sur les transports sanitaires*.

Ainsi, le rapport de l'IGF et de l'IGAS estime cet effort réalisable, et propose des mesures d'économies de l'ordre de 2 à 2,8 Md€ par an sur la période 2013-2017, correspondant à une progression de l'ONDAM respectivement de 2,5 % à 3 %. Si elles sont mises en œuvre, elles devraient permettre d'assurer le retour à l'équilibre et la maîtrise des dépenses de santé pendant quelques années, mais elles ne traitent pas le problème de fond qui sous-tend le dynamisme de la dépense de santé. Seule une réforme structurelle, qui a été trop longtemps différée, permettra de faire tenir notre régime sur le long terme.

Leur complément indispensable : assumer une réforme de fond

Cette réforme devra traiter la question désormais centrale de l'efficacité des soins, c'est-à-dire de l'atteinte d'une bonne performance en matière de santé pour un coût aussi faible que possible : alors que nos dépenses de soins, tous acteurs confondus, représentent 11,8 % du PIB en 2009, ce qui nous place au troisième rang des pays de l'OCDE, les performances de notre système de santé sont contrastées⁷⁷.

Cela résulte des caractéristiques fondamentales de notre système de santé qui privilégie traditionnellement la liberté de choix des patients et la liberté d'installation et de prescription des professionnels de santé, au détriment du souci d'assurer une juste proportionnalité des moyens offerts aux besoins réels et de mieux veiller à la prévention et à la qualité du système de soins. L'OCDE montre que le volume de soins n'est qu'à peine corrélé aux résultats, et que la

⁷⁷ Selon l'OCDE, la France obtient, parmi les 30 pays développés étudiés, d'excellents résultats pour la mortalité évitable (1^{er} rang), bons pour l'espérance de vie à la naissance (6^e), mais médiocres sur la mortalité infantile (14^e) et la mortalité prématurée (18^e).
Source : *Étude sur l'efficacité des systèmes de santé*, données de 2007, OCDE, mars 2011.

France se distingue par des volumes particulièrement importants, mesurés notamment en nombre de séjours hospitaliers. Il convient donc de s'interroger sur l'efficacité du système qui repose sur le paiement à l'acte des professionnels, la totale liberté de choix pour le patient, le recours excessif à l'hôpital, l'insuffisante coordination des soins...

Les réformes centrées sur l'efficacité des soins sont autant d'alternatives aux déremboursements qui sont porteuses d'injustices en matière d'accès aux soins : les réformes d'efficacité contiennent des gisements d'économies suffisamment importants pour s'en dispenser. Deux réformes d'ampleur peuvent être concomitamment mises en place.

Moderniser les règles de rémunération des professionnels et de remboursement des assurés pour favoriser les parcours de soins les plus efficaces

Les systèmes de rémunération des médecins et de financement de l'hôpital (tarification à l'activité, T2A) présentent la caractéristique commune d'être, pour l'essentiel, proportionnels à l'activité mesurée, ce qui ne les incite pas à un juste recours aux soins.

Le paiement à l'acte a longtemps été l'un des socles de la médecine libérale. Il permet d'assurer une relation durable entre le praticien et le patient, mais la tarification à l'acte atteint ses limites du fait des effets pervers qu'elle induit : le système incite le praticien à multiplier les rendez-vous avec ses patients afin de maximiser ses revenus. Les économistes de la santé s'accordent à dire qu'il faut faire évoluer cet état de fait pour proposer un mode de rémunération mixte qui, tout en restant flexible, permettrait de rémunérer les

praticiens à la fois sur la base de l'acte, d'un forfait variable - qui permettrait notamment de tenir compte du respect de protocoles de qualité et d'une rémunération par capitation⁷⁸.

Rémunération des médecins à la performance ? CAPI et P4P

Le CAPI, ou Contrat d'amélioration des pratiques individuelles, est une forme de rémunération sur objectif mise en place en 2009. En complément au programme d'évaluation des pratiques professionnelles, le CAPI a pour objectif d'améliorer la qualité des soins en proposant aux médecins qui le souhaitent de bénéficier d'un suivi d'indicateurs de qualité relatifs à leurs pratiques, en particulier dans les domaines de la prévention et du suivi des maladies chroniques, mais aussi dans l'optimisation de la prescription. En échange de l'amélioration de la qualité de leurs pratiques, les médecins participant au programme CAPI touchent une rémunération annuelle complémentaire, qui est fonction de leur évolution par rapport aux indicateurs du contrat.

Signé par 16 000 médecins généralistes, soit 38 % des médecins qui y étaient éligibles, le CAPI a été un succès. La prime moyenne annuelle versée au médecin s'est élevée à 3 000 euros, et les signataires ont progressé sur tous les indicateurs, sauf sur le dépistage du cancer du sein.

Le développement du programme de paiement à la performance (P4P) a été entériné en juillet 2011 lors de la signature d'une

⁷⁸ La rémunération par capitation permet le paiement d'une somme forfaitaire par patient inscrit au cabinet du médecin, indépendamment du volume de soins ou du nombre de consultations prodiguées à ce patient. Au Royaume-Uni, un forfait intègre les médicaments et les soins prescrits lors des consultations.

convention entre l'Assurance maladie et les principaux syndicats de médecins généralistes. Le nouveau contrat concerne l'ensemble des praticiens en étant intégré à la convention médicale. Il est entré en vigueur au début de l'année 2012. Les primes annuelles du P4P seront supérieures à celles du CAPI et devraient atteindre 4 500 euros par praticien, pour un premier versement annuel en avril 2013. Enfin, le P4P intègre des indicateurs de qualité sur l'organisation du cabinet médical, comme l'utilisation d'un logiciel d'aide à la prescription.

De plus, le vieillissement de la population entraîne une progression des pathologies chroniques et des poly-pathologies, c'est-à-dire des maladies non aiguës avec lesquelles on doit apprendre à vivre. Leur prise en charge requiert sur la durée un grand nombre d'intervenants⁷⁹ et met en évidence l'importance d'une bonne coordination des soins, d'un juste recours à l'hospitalisation⁸⁰ et d'une maîtrise des prescriptions⁸¹, c'est-à-dire tout ce qui manque à notre système de soins. Des objectifs de qualité de la prise en charge devraient jouer un rôle plus important, sinon prépondérant dans la rémunération des médecins. Ces objectifs incluraient notamment des incitations au travail avec d'autres professionnels de santé ou intervenants

⁷⁹ Il n'est pas rare, pour une pathologie chronique, d'avoir 15 à 20 intervenants sanitaires ou sociaux pour sa bonne prise en charge (cf. guides des agences régionales de santé). Actuellement, lorsqu'ils sont disponibles, ces intervenants s'additionnent et s'empilent plus qu'ils ne se coordonnent. Voir également l'avis du Haut conseil à l'avenir de l'assurance maladie adopté le 22 mars 2012 *Avenir de l'assurance maladie : les options du HCAAM*.

⁸⁰ La dépense de soins hospitaliers représente 36 % de la dépense de santé en France contre 29 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

⁸¹ Il s'agit d'éviter la iatrogénie, c'est-à-dire les effets indésirables des médicaments, souvent provoqués par l'interaction entre plusieurs médicaments consommés. La iatrogénie est davantage observée chez les personnes âgées.

sociaux, en ville comme à l'hôpital. Ils seraient déclinés en actions de prévention, en objectifs annuels de prescription, qui tiendraient compte de la composition de la patientèle.

Afin de changer les comportements des patients comme des médecins, pour certaines pathologies chroniques ou coûteuses (diabète ou hypertension artérielle, par exemple), le remboursement des soins devrait être réduit en cas de non-respect d'un parcours de soins fondé sur des protocoles et des référentiels opposables⁸², et au contraire total en cas de respect de ces référentiels. Ces mesures devraient conduire à réduire les séjours hospitaliers injustifiés, encore très nombreux⁸³. Le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie estime que de tels parcours, appliqués à six ensembles de pathologies⁸⁴, pourraient éviter trois millions de journées d'hospitalisation par an, soit une économie de l'ordre d'un milliard d'euros. Ces référentiels opposables au remboursement devraient aussi favoriser le développement de la chirurgie ambulatoire (opération réalisée à l'hôpital dans la journée). En France, seulement 78 % des opérations de la cataracte sont réalisées en ambulatoire contre 85 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. L'IGF et l'IGAS estiment que le développement de la chirurgie ambulatoire permettrait de fermer 10 % des lits de chirurgie conventionnelle. Pour alléger le poids de l'hospitalisation, développer l'offre de soins alternative et favoriser la coordination des acteurs, les agences régionales de santé (ARS) qui sont

⁸² Cela suppose que la Haute autorité de santé, qui est en charge de la production de ces protocoles et référentiels de soins, accélère considérablement son rythme de travail et dispose des moyens pour le faire.

⁸³ Selon une étude produite pour le ministère de la Santé, 12,5 % des lits d'hospitalisation complète sont occupés de manière inadéquate (séjour non nécessaire ou trop prolongé) (SANESCO).

⁸⁴ Affections psychiatriques, accidents vasculaires cérébraux, maladie d'Alzheimer et autres démences, maladie de Parkinson, insuffisance respiratoire chronique et cancer de la prostate.

en place depuis 2010 devraient disposer de davantage de pouvoirs.

Un bouclier sanitaire pour une assurance maladie vraiment juste

Les affections de longue durée (ALD) sont un dispositif de prise en charge des maladies comportant un traitement prolongé et coûteux. Pour les 15 % de la population qui en bénéficient, l'assurance maladie assure une prise en charge des soins liés à l'ALD à hauteur de 100 %. Au cours des dernières années, les ALD ont représenté 90 % de la croissance de la dépense d'assurance maladie.

Le dispositif des ALD a été mis en place dès la création de la Sécurité sociale en 1945 ; il s'appelait autrefois « maladie de longue durée » et visait à protéger les personnes les plus exposées à des maladies longues et coûteuses en les exonérant de toute participation financière – à une époque où seule une minorité possédait une couverture complémentaire.

Le dispositif ALD couvre aujourd'hui **8,3 millions de personnes et génère 68 % des dépenses totales de l'assurance maladie. L'admission de patients au titre de l'ALD augmente chaque année de 3,5 % et les dépenses liées à ce régime sont en forte progression (+ 8,5 % par an en moyenne depuis 2002)**. Le seul coût des exonérations de ticket modérateur pour les soins de ville serait de l'ordre de 8,2 milliards d'euros pour les ALD (soit 80 % du coût total de ces exonérations)⁸⁵.

⁸⁵ *Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*, Cour des comptes, septembre 2011, p. 311.

L'admission en ALD est subordonnée à l'accord d'un médecin conseil de l'assurance maladie en fonction d'une liste de 30 pathologies fixée sur avis de la Haute autorité de santé (HAS) et à laquelle s'ajoutent des ALD dites « hors liste » pour certaines poly-pathologies. Le groupe des affections cardiovasculaires avec 2,8 millions de personnes, les tumeurs malignes (1,7 million), le diabète (1,6 million) et les affections psychiatriques de longue durée (0,95 million) concentrent plus des trois-quarts des personnes en ALD.

L'incidence et la prévalence des ALD sont en forte augmentation et, s'il est théoriquement possible de sortir du dispositif ALD, en 2007, seulement 2,3 % des demandes de renouvellement ont fait l'objet d'un avis défavorable des médecins conseils (Rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale, 2011).

Ce dynamisme a entraîné, pour assurer la maîtrise des dépenses, des ajustements portant sur le « petit risque », c'est-à-dire essentiellement les soins de ville, qui ne sont plus remboursés qu'à 55 % en moyenne. C'est ainsi que le développement des franchises, tickets modérateurs, forfaits et autres déremboursements ont concerné principalement ce petit risque. Si ce phénomène correspond bien à la vocation de l'assurance maladie - la solidarité des biens portants vers les malades, il peut poser un problème vis-à-vis d'un autre principe fondateur de l'assurance maladie : éviter tout renoncement aux soins pour des raisons financières. En effet, le traitement des maladies qui n'entrent pas dans le cadre des ALD, qui ne sont pourtant pas sans gravité ni conséquences, pourrait devenir trop coûteux pour les familles modestes. Alors que les projections montrent que le nombre d'ALD va continuer de progresser vigoureuse-

ment, les marges de manœuvre pour réduire la prise en charge du petit risque pourraient s'épuiser et poser un problème croissant d'accès aux soins et de désengagement de l'assurance maladie sur les pathologies les plus courantes, ce qui est contraire à sa vocation.

Des économies sont possibles en s'assurant que les patients sortent d'ALD dès qu'ils n'en remplissent plus les critères, et qu'on applique plus strictement les critères existants (durée de la pathologie et coût de son traitement).

Par ailleurs, le système de remboursement des soins est lui-même devenu excessivement complexe, combinant un foisonnement de dispositifs, une partie créant un reste à charge pour les assurés, afin de les responsabiliser et une autre partie visant à exonérer certaines catégories d'assurés de ces restes à charge. Ces dispositifs laissent subsister, notamment à l'hôpital, des restes à charges très élevés⁸⁶ voire insupportables dans certains cas.

Il convient de mettre en place une réforme d'ensemble, qui se substituerait à tous ces dispositifs, en prévoyant une prise en charge totale des soins par l'assurance maladie au-delà d'un montant forfaitaire annuel (franchise) – sous réserve du respect des parcours de soins opposables – et une prise en charge seulement partielle des soins, selon une règle de calcul simple, aussi longtemps que cette franchise n'est pas atteinte. Cette proposition de bouclier sanitaire va plus loin que celle élaborée par Raoul Briet et Bertrand

⁸⁶ Pour les soins hospitaliers, le reste à charge annuel dépasse les 1 000 € pour 9 % des personnes hospitalisées (cela peut concerner des patients en ALD, dans la mesure où la prise en charge intégrale ne concerne que les soins en relation avec leur maladie principale).

Fragonard en 2007, parce qu'elle inclurait les dépenses hospitalières et se substituerait à l'ensemble des différents dispositifs de reste à charge des assurés⁸⁷. Si, pour équilibrer l'assurance maladie, le niveau de cette franchise devait s'avérer trop élevé, il conviendrait d'étudier la possibilité d'introduire une modulation limitée de son montant en fonction du revenu du ménage.

Ce dispositif rendrait le système de remboursement lisible, protégerait les assurés des restes à charges trop importants, et mettrait fin à l'illusion du « tout gratuit » en responsabilisant les assurés sur la dépense qu'ils induisent, aussi longtemps qu'elle ne dépasse pas le montant de la franchise.

En favorisant la recherche d'une dépense aussi efficiente que possible et en rendant plus simple et plus juste le système de prise en charge, ces deux réformes permettraient de conforter durablement notre système de santé, sans perte de chance pour les malades et sans réduire l'accès aux soins, tout en levant les inquiétudes sur sa capacité à faire face à la tendance actuelle de croissance des dépenses.

Si l'on rejette l'idée du parcours de soins opposable au remboursement au nom de la liberté de choix des patients, il sera bien plus difficile alors de parvenir à éliminer les dépenses non nécessaires dans le parcours des patients en ALD, et il sera difficile de prévenir des déremboursements aveugles et injustes, ce qui constitue la pente naturelle du système en l'absence de réformes de fond.

⁸⁷ *Réévaluer la politique d'Assurance Maladie pour résorber (vraiment...) le déficit*, document de travail, Institut Montaigne, mai 2008. Jacqueline Simon y préconise de mettre en place une franchise universelle de l'ordre de 600 € pour résorber le déficit de l'assurance maladie.

Proposition 9 : Réduire les dépenses en matière d'assurance maladie

- réaliser des économies sur les prix et volumes de médicaments consommés de 5 Md€, complétées par des économies sur d'autres postes dynamiques de dépense (arrêts maladie, transports de patients, actes de biologie et de radiologie, recours à l'hospitalisation) pour 8 Md€ ;
- optimiser le parcours des patients atteints par des maladies chroniques et rendre son respect opposable pour le remboursement (2 Md€) ;
- mettre en place un bouclier sanitaire pour répartir de façon plus juste le reste à charge pour les patients.

Total : 15,5 Md€

3.2.2. L'assurance chômage

Partons d'un constat : si l'indemnisation du chômage est très généreuse, son efficacité est largement perfectible.

Un cadre institutionnel qui complique le pilotage de l'assurance chômage

L'assurance chômage, obligatoire pour tous les salariés, est confiée à un organisme paritaire de droit privé (l'Unedic), qui en détermine les paramètres (cotisations et allocations) dans le cadre de conventions négociées tous les deux ans entre les partenaires sociaux, avant d'être « agréées » par l'État. Fin 2011, l'Unedic indemnisait (au travers de Pôle Emploi) 2,2 millions de chômeurs, soit un demandeur d'emploi sur deux si l'on retient les cinq catégories de demandeurs (4,9 millions de personnes en tout, 430 000 demandeurs relevant

d'allocations d'assistance – essentiellement des chômeurs en fin de droits, et 2 millions de demandeurs n'étant pas indemnisés, la plupart travaillant à temps partiel ou étant allocataires du RSA)⁸⁸.

Le pilotage financier du système par l'État est ainsi difficile : s'il est le garant ultime du paiement des cotisations et du remboursement de la dette portée par l'Unedic, il n'a pas la possibilité d'en déterminer directement les paramètres⁸⁹. Et, si l'Unedic a l'obligation de maintenir « tout au long du cycle » l'équilibre financier du régime, sa dette devrait représenter près de 18 Md€ fin 2013⁹⁰.

Un enjeu financier important pour les finances publiques

Les prestations versées chaque année s'élèvent à 30 Md€ environ (soit 1,5 point de PIB), dont 27,5 Md€ d'allocations et 2,5 Md€ d'autres prestations, le budget total de l'Unedic s'élevant quant à lui à 34 Md€ environ, compte tenu notamment de 3 Md€ de frais de gestion. Environ 95 % du financement est assuré par des cotisations perçues sur la masse salariale, cotisations qui s'élèvent à 6,4 % (4 % de cotisations employeur et 2,4 % de cotisations salariales).

⁸⁸ Ce qui pose la question de l'adaptation du régime au développement de l'emploi précaire, notamment des jeunes.

⁸⁹ Sauf en cas d'absence d'accord entre les partenaires sociaux, le gouvernement fixant alors par décret les paramètres du régime, ce cas de figure ne s'étant produit qu'une seule fois en 1982.

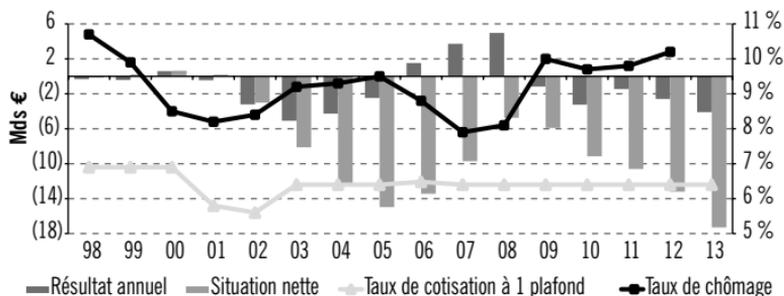
⁹⁰ La dette des organismes sociaux (209 Md€ fin 2011) est la somme de (i) la dette portée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES - 156,5 Md€) et (ii) de la dette directement à la charge des Administrations de la Sécurité sociale (ASSO - 53 Md€), dont la dette de l'Unedic (11 Md€ fin 2011).

REDONNER SENS ET EFFICACITÉ À LA DÉPENSE PUBLIQUE
15 PROPOSITIONS POUR 60 MILLIARDS D'ÉCONOMIES

Md€	2011	2010
Allocation retour à l'emploi (ARE)	25 221	25 048
Autres allocations « chômage »	2 324	2 634
Aides au reclassement	1 098	1 094
Validation des points retraite	1 614	1 647
Total	30 257	30 422

Depuis 10 ans, la situation financière de l'assurance chômage est restée très tendue du fait (i) de la dégradation du climat économique (qui accroît les prestations versées et ralentit la progression de la masse salariale sur laquelle sont assises les cotisations) et (ii) de la réforme intervenue en 2001 modifiant les conditions d'indemnisation et diminuant significativement les taux de cotisation.

Situation financière de l'assurance chômage



Source : UNEDIC et INSEE.

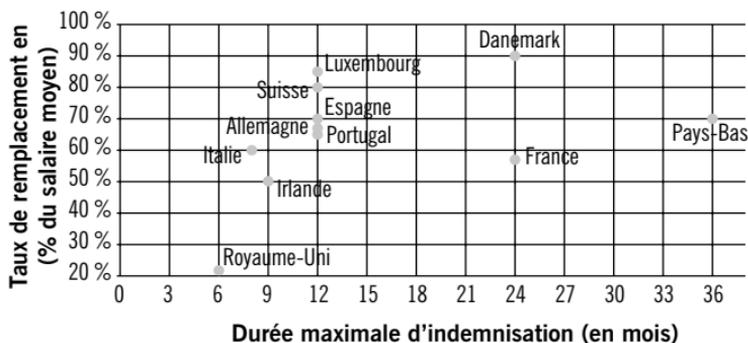
Des conditions d'indemnisation généreuses

Schématiquement, l'assurance chômage a connu trois phases réglementaires au cours des vingt-cinq dernières années : (i) entre 1986 et 1992, une allocation fixe comprise entre 57 et 75 % du salaire

était perçue pendant 27 mois maximum ; (ii) entre 1992 et 2001, l'allocation devient dégressive au bout de 9 mois (de 17 % tous les quatre mois) pendant 27 mois maximum – cette réforme ayant été motivée par le souci de réduire les déficits de l'Unedic ; (iii) depuis 2001, l'allocation est redevenue fixe (comprise entre 57,4 % et 75 % environ) pendant 24 mois maximum⁹¹, en contrepartie d'un renforcement de l'accompagnement et des obligations de recherche « active ».

Ce régime place la France dans la moyenne des pays européens : elle offre un taux de remplacement relativement faible, mais pendant une durée relativement longue. Elle est par ailleurs l'un des pays les moins stricts de l'OCDE (10^e sur 36 pays) pour ce qui a trait aux conditions d'entrée et aux contrôles portant sur les chômeurs.

Indemnisation d'un chômeur de 40 ans, deux enfants et 36 mois de cotisations



Source : OCDE.

⁹¹ 36 mois pour les salariés de plus de 50 ans, ces durées étant les durées maximales, la règle étant qu'un jour de cotisation donne droit à un jour d'allocation, avec un minimum de quatre mois d'activité pour pouvoir s'affilier.

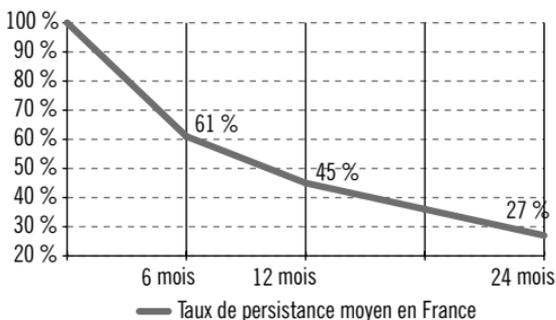
L'assurance chômage a traditionnellement deux fonctions : (i) limiter la chute des revenus du salarié perdant involontairement son emploi et (ii) lui permettre de rechercher sereinement un emploi correspondant à sa formation et à ses aspirations. Dans le contexte français, caractérisé par des prélèvements obligatoires trop élevés et un chômage de masse, on pourrait assigner deux objectifs supplémentaires au système : (iii) réduire les dépenses d'indemnisation du chômage pour diminuer les charges pesant sur le travail⁹² et (iv) accélérer le retour à l'emploi des demandeurs.

Au regard de ces deux derniers objectifs, on peut se demander si l'attribution d'une allocation fixe pendant une durée longue incite réellement à la reprise rapide d'un emploi. Les données parcellaires fournies par l'Unedic ne sont à cet égard d'aucune aide. Au travers du taux de persistance au chômage⁹³ à 6, 12 et 24 mois, on constate simplement que 39 % des chômeurs retrouvent en moyenne un emploi au cours des six premiers mois, puis 16 % au cours des six mois suivants, et enfin 18 % au cours des 12 mois suivants. On ne sait pas, en revanche, comment évolue le taux de reprise d'emploi dans les mois précédant la fin des droits, en moyenne ainsi que par niveau de formation et de salaire.

⁹² Un objectif qui ne va pas de soi : dans le contexte de la crise, la convention de 2009 a rendu les conditions d'indemnisation plus généreuses (coût : 1 Md€), faisant jouer à l'indemnisation du chômage le rôle de « stabilisateur ».

⁹³ Le pourcentage de demandeurs d'emploi encore présents sur les listes, mesuré chaque mois à partir de leur inscription. Source : *Taux de persistance au chômage*, Unedic, janvier 2012.

III. LA RÉFORME DES DÉPENSES D'INTERVENTION : UNE ENTREPRISE DÉSORMAIS INCONTOURNABLE



Plusieurs études⁹⁴, portant notamment sur le passage d'un système non-dégressif (1986-1992) à un système dégressif (1992-2001) en France mettent en évidence l'influence du profil de l'indemnisation du chômage sur le taux de sortie vers l'emploi. Plus précisément, ces études permettent de dégager trois enseignements⁹⁵ :

- la diminution des allocations chômage pousse une partie des chômeurs à retrouver un emploi ;
- cet impact positif de la perte de l'allocation sur la reprise d'un emploi est d'autant plus marqué que les individus sont qualifiés et perçoivent un revenu élevé ;
- il existe une proportion importante de chômeurs peu qualifiés ayant peu de chances de retrouver un emploi, indépendamment du niveau de leur allocation⁹⁶.

⁹⁴ *L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi*, B. Dormont, D. Fougère, A. Prieto, Économie & statistique n° 343, 2001. *Taux de sortie du chômage à l'approche de la fin des droits à l'indemnisation*, X. Joutard, M. Ruggiero, Économie & prévision, n° 113-114, 1994.

⁹⁵ Source : *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, P. Cahuc, A. Zylberberg, Flammarion, 2009.

⁹⁶ « Le taux de retour à l'emploi des individus à hauts salaires de référence croît de manière spectaculaire au moment du basculement en fin de droits. Ce phénomène est moins marqué pour les niveaux intermédiaires de salaires et quasiment inexistant pour les chômeurs dont les salaires de référence sont les plus faibles », *extrait de L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi*, *op. cit.*

En dehors du profil de l'indemnisation, son montant a également une incidence sur le taux de retour à l'emploi : plus l'indemnité chômage est élevée, moins la hausse de rémunération est importante lors du retour à l'emploi. Un phénomène de « trappe à chômage » peut alors se développer, et ce d'autant plus que le pays concerné fait peser sur les revenus du travail une fiscalité élevée.

- **Un certain nombre de propositions qui permettraient de réduire les dépenses d'assurance chômage tout en améliorant les conditions du retour à l'emploi**

i/ Rétablir un régime d'allocations dégressives pour résorber enfin la dette de l'Unedic et réduire le coût du travail.

Réintroduire une part de dégressivité dans l'indemnisation du chômage peut permettre (i) d'en réduire le coût, (ii) tout en accélérant le retour à l'emploi, améliorant ainsi l'efficacité de la dépense. Au regard des objectifs évoqués, cette réforme doit avoir pour effet (i) d'être moins généreux que le système actuel et (ii) de cibler principalement les demandeurs d'emploi les plus employables.

On pourrait ainsi réduire de 25 % au bout de six mois, puis de 50 % au bout de 12 mois le montant de l'allocation, sans pouvoir baisser en dessous du plancher actuel (28,2 euros par jour, soit environ 850 euros si le salarié travaillait à temps plein). Elle générerait une économie de l'ordre de 3 Md€.

Les produits ainsi générés pourraient d'abord servir à résorber la dette de l'Unedic, puis dans un second temps être utilisés pour réduire les cotisations sociales (6,4 % en France contre 3 % en Allemagne).

À titre illustratif, l'application du niveau maximal d'indemnisation au Royaume-Uni (allocation fixe de 330 euros par mois pendant au maximum six mois) aux paramètres moyens d'indemnisation en France⁹⁷, diviserait le coût de notre régime par 4,5, soit une économie de l'ordre de 20 Md€. Cette simulation qui n'est ni souhaitable, ni réaliste (si l'on considère notamment qu'une grande partie des allocataires deviendraient éligibles aux minimas sociaux), permet toutefois de mesurer le coût de notre choix collectif pour un régime d'indemnisation généreux.

ii/ Conserver des conditions d'indemnisation plus favorables pour les seniors, mais en repoussant de 50 à 60 ans l'âge minimum pour pouvoir y accéder.

Cette évolution, justifiée par le report progressif de l'âge légal de la retraite, permettrait en outre de limiter les abus liés à l'utilisation de l'assurance chômage pour financer des préretraites « déguisées ». Elle permettrait d'économiser environ 1 Md€.

iii/ Réformer de nouveau et sans complaisance le régime des intermittents du spectacle, responsable pour 1 Md€ chaque année du déficit de l'assurance chômage

Les artistes et techniciens du spectacle continuent à bénéficier d'un régime d'assurance chômage (dit « des annexes 8 et 10 ») beaucoup plus favorable que le régime de droit commun, en raison d'une activité structurellement discontinue. En contrepartie de taux de cotisation plus élevés qu'en droit commun (10,8 % :

⁹⁷ Indemnisation moyenne de 300 jours, pour une indemnité moyenne de 1 000 euros nets.

7 % employeur et 3,8 % salarié)⁹⁸, ils bénéficient (i) d'un droit à l'indemnisation beaucoup plus souple (à partir de 507 heures travaillées sur 10 mois) et (ii) d'une indemnisation nettement plus longue et plus élevée (au total, entre deux et trois fois plus généreuse si l'on compare, à salaire égal, le régime des intermittents avec celui qui s'applique aux travailleurs intérimaires).

Ce système entraîne un déficit annuel de l'ordre de 1 Md€ par an (soit un tiers du déficit 2010 et deux tiers du déficit 2011 de l'assurance chômage), à rapporter à une population de 273 000 cotisants (soit moins de 1 % de la population active), dont 106 000 environ ont été au moins une fois au chômage en 2010. Le déficit cumulé du système sur 10 ans s'élève à 9,1 Md€ fin 2010, soit le montant de l'endettement total de l'Unedic à cette date⁹⁹.

Régime des intermittents	2007	2008	2009	2010
Nombre d'indemnisés	102 223	104 208	105 826	106 619
Cotisations (M€)	225	225	223	232
Prestations (M€)	1 262	1 247	1 277	1 263
Solde (M€)	(1 037)	(1 022)	(1 054)	(1 031)

Ce système qui revient à faire financer en partie notre « politique culturelle » par l'assurance chômage, est en outre l'objet de nombreux abus, la Cour des comptes ayant estimé à 15 % le nombre d'allocataires employés de manière quasi permanente par le même employeur (l'assurance chômage permettant alors aux intermittents d'accroître leurs revenus et aux employeurs de

⁹⁸ Contre 6,4 % en droit commun (4 % employeur et 2,4 % employé).

⁹⁹ *Le régime des intermittents du spectacle : la persistance d'une dérive massive*, rapport public annuel, Cour des comptes, 2012.

réduire leur masse salariale). Il aboutit finalement à verser une indemnité annuelle moyenne de 12 000 euros environ, 80 % des intermittents percevant un revenu annuel supérieur à 18 000 euros (c'est-à-dire supérieur au salaire médian) !

Répartition des revenus des allocataires des annexes 8 et 10 par décile

En euros	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9
Revenu 2010	12 954	18 110	20 760	23 229	25 832	28 641	21 780	35 511	41 319

Sans imaginer réduire complètement le déficit, on pourrait : (i) augmenter de 50 % les taux de cotisation employeur et salarié (le taux employeur pouvant par ailleurs être modulé en fonction du taux de recours aux intermittents), (ii) réduire de 20 % le montant de l'allocation journalière (en moyenne 54 euros pour les artistes et 64 euros pour les techniciens¹⁰⁰) et (iii) relever le seuil d'entrée dans le système de 507 à 550 heures. Ces mesures permettraient d'économiser entre 400 et 450 M€.

Proposition 10 : Réduire les dépenses d'assurance chômage tout en améliorant leur efficacité

- rétablir un régime d'allocations dégressives, notamment pour les demandeurs d'emploi les plus proches de l'emploi (3 Md€) ;
- repousser de 50 à 60 ans le seuil donnant accès aux conditions d'indemnisation plus favorables (1 Md€) ;
- redresser le régime des intermittents du spectacle (0,4 Md€).

Total : 4,4 Md€

¹⁰⁰ À rapporter à l'allocation plancher de 28 euros pour un temps plein dans le régime de droit commun.

3.2.3 Le logement

Le logement fait l'objet en France d'un investissement public massif et manifestement mal orienté.

Des objectifs confus et contradictoires

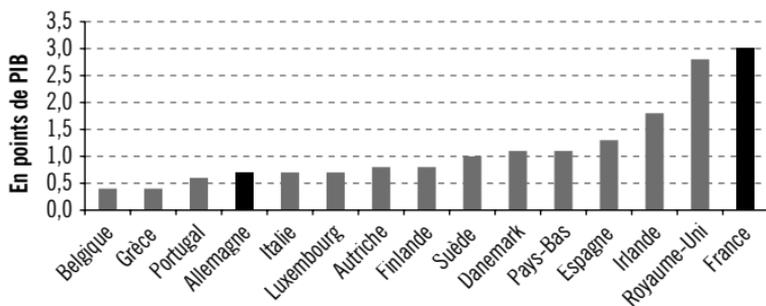
L'intervention publique dans le domaine du logement vise en France (i) à corriger les nombreuses imperfections du marché, (ii) à contribuer à la redistribution des richesses vers les bas revenus, (iii) à promouvoir la mixité sociale ou (iv) l'accession à la propriété et, (v) bien entendu, à soutenir un secteur d'activité qui représente une part non négligeable de l'économie, très sensible à la conjoncture. Ces différents objectifs, jamais hiérarchisés, peuvent naturellement entrer en contradiction les uns avec les autres. En matière d'occupation des HLM, par exemple, faut-il favoriser la mixité sociale ou réserver au contraire l'accès aux ménages les plus modestes ?

Un investissement public massif

La France consacre une partie significative de ses dépenses publiques au logement. En 2010, ces dépenses, en incluant les avantages fiscaux conférés, représentaient 40,6 Md€, soit 2,1% du PIB et 9,5 % de la dépense nationale en logement. Cette dépense s'est accrue dans des proportions considérables ces dernières années : la croissance annuelle moyenne depuis 2000 est de 5 %¹⁰¹, ce qui fait de cette catégorie de dépenses publiques l'une des plus dynamiques.

¹⁰¹ *Comptes du logement*, ministère chargé du Logement, janvier 2012.

Dépenses « logement et équipements collectifs » dans l'UE15 en 2010



Source : Eurostat.

En Md€	Coût de la dépense	Coût du dispositif fiscal	Total
Aides personnelles au logement	15,9		
Aides à la pierre pour logements sociaux	5		
Prêts aidés aux ménages	3		
Aides à la pierre pour propriétaires	2,5		
Aides à la pierre pour parc locatif privé	0,7		
Subventions ANAH pour réhabilitation des logements	0,5		
Taux de TVA réduit pour les travaux dans les logements		3,6	
Exonération de TVA pour le logement social		2,3	
Crédit d'impôt pour équipement des logements développement durable		2,3	
Réduction d'impôt pour acquisition de la résidence principale (en extinction)		1,5	
Exonérations de droits de mutation		1,5	
Réduction de l'impôt foncier pour propriétaires bailleurs		1,1	
Dispositifs pour l'investissement locatif (Scellier, etc.)		0,9	
Total	27,6	13	40,6

Le recours croissant aux dépenses fiscales, dont le ciblage est en général plus difficile¹⁰², mérite d'être relevé. Ces dépenses ont augmenté de moitié entre 2007 et 2011 et les 49 dispositifs existants représentent désormais, avec 13 Md€, plus du double des crédits budgétaires de l'État¹⁰³. Ces dépenses fiscales ne sont souvent pas évaluées. La plus coûteuse d'entre elles, le taux réduit de TVA sur les travaux (3,6 Md€ en 2011), relève davantage du soutien au secteur du bâtiment et de la lutte contre le travail non déclaré que de la politique du logement *stricto sensu*.

Les aides publiques couvrent un vaste ensemble de situations : elles concernent pour 30 % les logements sociaux, pour 40 % le secteur locatif privé et pour 30 % les propriétaires occupants.

Une multitude de dispositifs

Les aides personnelles au logement, destinées à réduire les dépenses de logement des ménages les plus modestes, sont versées sous conditions de ressources¹⁰⁴. Elles tiennent compte de la situation familiale et des caractéristiques du logement. A l'origine, elles ont été conçues dans une perspective temporaire : il était espéré qu'avec le temps et l'enrichissement de la population, l'aide personnalisée au logement pourrait diminuer.

¹⁰² Comme l'illustrent les dispositifs de réduction d'impôt sur le revenu pour l'investissement locatif privé (Périsol, puis Besson, puis Robien, puis Borloo, puis Scellier et demain Duflot). Leur coût s'est élevé à 875 M€ en 2010, en croissance de 17,6 % par rapport à l'année précédente. Ils conduisent à produire une offre dans des zones qui ne sont pas forcément les plus tendues, et le soutien au secteur du bâtiment est principalement évoqué pour justifier les réincarnations récurrentes qui suivent leur suppression.

¹⁰³ *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, Cour des comptes, juillet 2012.

¹⁰⁴ Cette notion recouvre trois prestations : les aides personnalisées au logement (APL), l'allocation de logement (AL) et l'allocation de logement sociale (ALS).

Ces aides sont en fait devenues à la fois très coûteuses sans permettre aux 6,3 millions d'allocataires de se loger dans de bonnes conditions. En 2010, elles s'élevaient à 15,9 Md€, soit 2,7 % des prestations sociales. L'État en finance 5,6 Md€ à partir de son budget, ce qui en fait l'une de ses dépenses d'intervention les plus coûteuses¹⁰⁵. En Allemagne, les aides personnelles ne représentent qu'1,5 Md€, soit moins d'un dixième de leur montant en France. Elles jouent en principe un rôle redistributif majeur¹⁰⁶, mais leur impact sur le marché (par ailleurs insuffisamment évalué) est en réalité plus complexe : il semble qu'elles aient un effet inflationniste sur le parc locatif privé (poussant les loyers demandés à la hausse), les bénéficiaires ultimes devenant ainsi les propriétaires de logements.

Les aides aux producteurs de logement représentent 23 Md€. La moitié de ces aides est en fait dirigée vers les propriétaires occupants (11,3 Md€), essentiellement sous forme de dépenses fiscales, et seuls 8 Md€ servent à financer le logement social. Ce dernier repose pour l'essentiel sur des aides publiques (aides à la pierre, exonération de TVA, accès à des prêts à taux bonifiés du Fonds d'épargne), qui représentent 45 % en moyenne du coût de la construction d'un logement très social¹⁰⁷. Le volume des aides à la pierre pour la construction de logements sociaux a augmenté, à périmètre constant, de 8 % entre 2007 et 2011, et a été en partie transféré vers le budget des organismes

¹⁰⁵ Le financement des aides personnelles est assuré par l'État, par le Fonds national des prestations familiales (FNPF), et par une participation des employeurs, qu'ils soient publics ou privés, à travers le Fonds national d'aide au logement (Fnal). Ce financement est complété depuis 2006 par 1,5 % du produit de la taxe sur le tabac, soit 153 millions d'euros en 2010. Les frais de gestion s'élèvent à 0,2 milliard d'euros.

¹⁰⁶ Plus de 80 % de ces aides sont dirigées vers des ménages dont le revenu est inférieur au SMiC.

¹⁰⁷ Dans le cadre d'un prêt locatif à usage social (PLUS) pour un immeuble coûtant 130 000 €. *Refonder le système de financement public du logement*, Terra Nova, 2010.

paritaires (le « 1 % logement »). Il continue cependant de ne représenter qu'une part minoritaire des aides aux producteurs de logements.

Des résultats très décevants

Les résultats sont loin d'être à la hauteur de l'investissement public. Si la qualité du parc de logements s'est nettement améliorée (comme partout en Europe), la part du logement dans la consommation des ménages est passée de 20,3 % en 1984 à 28 % en 2010, et la « crise du logement » continue de sévir : il manquerait en France près d'un million de logements et 3,5 millions de personnes n'auraient pas de logement digne¹⁰⁸.

Selon l'OCDE, « une question cruciale est de savoir dans quelle mesure ces politiques atteignent leurs objectifs efficacement. En matière de logements, l'enfer est pavé de bonnes intentions et certaines interventions publiques peuvent au contraire amplifier les imperfections du marché, entraver son fonctionnement et nuire aux performances économiques »¹⁰⁹.

Un parc social saturé qui ne joue plus son rôle

Le parc locatif social représente 4,4 millions de logements pour 9,8 millions de personnes. Si un effort de construction récent a bien été consenti, il ne fait que compenser la baisse du nombre de logements disponibles au début des années 2000. En la matière, l'investissement public souffre de deux maux :

¹⁰⁸ Trois Français sur quatre estiment qu'il est difficile de se loger (9 sur 10 en région parisienne). Plus de deux millions de ménages ont un taux d'effort supérieur à 35 % et un niveau de vie résiduel inférieur à 500 euros par mois.

¹⁰⁹ *Analyse économique de la France*, OCDE, 2011.

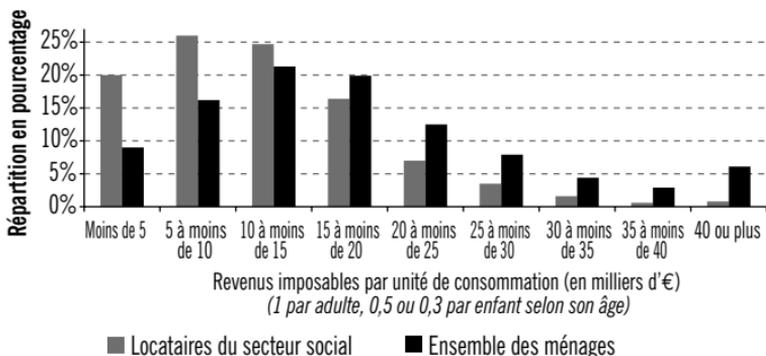
- i/ un effort de construction insuffisamment ciblé : seuls 24 % des logements sociaux construits en 2008 sont destinés à un public aux revenus très modestes, les autres étant des logements intermédiaires aux loyers proches de ceux du marché, destinés aux classes moyennes. Cette orientation procède d'une faible sélectivité des projets et d'un niveau de subvention de l'État par projet trop faible (saupoudrage des aides à la pierre) qui conduit à des loyers trop élevés¹¹⁰. Or, seul un niveau de subvention d'origine important peut permettre au final des loyers faibles, et répondre véritablement à la vocation sociale du parc ;
- ii/ des critères d'accès au parc social trop souples : deux ménages sur trois les remplissent, et la mobilité des ménages hors du parc social est encore trop faible¹¹¹ : plus de la moitié des occupants ont des ressources trop élevées pour être éligibles aux aides personnelles¹¹². L'écart entre les loyers des logements sociaux et ceux du secteur locatif privé est souvent évoqué pour justifier la faible mobilité¹¹³, mais il s'agit aussi d'un manque de volonté politique, comme l'illustre l'écart limité entre la distribution des revenus des occupants du parc social et celle de l'ensemble de la population.

¹¹⁰ Cette mauvaise orientation tient également à l'importance des coûts fonciers et à l'inflation des normes.

¹¹¹ La mobilité des ménages dans le parc locatif privé est de l'ordre de 20 %, alors que celle au sein du parc social se situe autour de 10 %.

¹¹² *Rapport public annuel*, Cour des comptes, février 2010

¹¹³ La situation des locataires du parc privé est de plus en plus difficile : le taux d'effort (loyer et charges rapportés aux revenus) des bénéficiaires des aides personnelles au logement y est de 35 % contre 16 % pour les locataires du parc social.



Source : INSEE.

La conséquence de cette insuffisante mobilité est l'existence de files d'attente croissantes : seules 400 000 demandes sont satisfaites chaque année, selon des critères opaques qui ne lèvent pas tout doute sur l'absence de clientélisme, et alors que le nombre de demandeurs s'élève à 1,4 million. En outre, les flux de demandes satisfaites correspondent souvent à des loyers intermédiaires, qui ne répondent pas toujours aux besoins des ménages les plus modestes qui en sont, de fait, exclus.

Une clarification des acteurs et objectifs de la politique publique du logement à opérer.

i/ Moins d'acteurs, moins de dispositifs : les conditions de l'efficacité

Le mauvais ciblage illustre la nécessité de repenser une action publique éclatée entre un trop grand nombre d'acteurs et de dispositifs (État, collectivités, organismes paritaires, bailleurs sociaux de statut et de taille très divers). Il n'est par exemple pas certain que la présence des organismes paritaires (le « 1 % logement ») présente une valeur ajoutée dans la politique du logement.

Il n'est pas davantage nécessaire que plusieurs niveaux de collectivités territoriales interviennent : le logement pourrait relever des seules communes, ou mieux, des seules intercommunalités.

ii/ Mieux cibler les aides aux personnes

La crise du logement étant davantage une crise de l'offre (manque de logements) qu'une crise de la demande (manque de locataires ou d'acheteurs solvables), les aides à la production devraient être privilégiées par rapport aux aides personnelles.

Une plus forte mise sous condition de ressources des aides personnelles au logement pourrait être envisagée. Pour les étudiants, l'attribution des APL ne prend pas en compte les revenus des parents, alors que les transferts de ressources entre parents et enfants, sans toujours être la règle, sont nombreux : une modulation des APL pourrait être introduite, en fonction des revenus des parents et jusqu'à 25 ans, permettant de dégager des économies de l'ordre de 300 à 400 M€¹¹⁴. La possibilité de cumul des APL avec la demi-part fiscale chez les parents, qui concerne 80 % des étudiants et à un coût de 1,1 Md€, pourrait être fortement restreinte, sinon supprimée.

De substantielles économies d'aides au logement pourraient également être dégagées par une meilleure occupation du parc social, dans des proportions difficiles à évaluer.

iii/ Faire pleinement jouer son rôle au parc social

Si l'on revient à l'objectif principal de la politique du logement,

¹¹⁴ Sauf déclaration sur l'honneur attestant que l'étudiant ne bénéficie d'aucune ressource de ses parents.

qui est de remédier aux imperfections du marché, c'est le logement social qui peut apporter le meilleur retour sur la dépense publique. En effet, il est le seul à même d'offrir des logements de qualité aux ménages à revenus très modestes. Il est en théorie celui qui est le plus facile à cibler : la localisation de chaque opération fait l'objet d'un agrément de la puissance publique et le niveau de loyer cible est déterminé par le volume d'aide publique fourni. Il faut cependant se garder d'un raisonnement simpliste qui consisterait à préconiser, face au manque de logements sociaux, la construction tous azimuts de nouveaux programmes. Il faut recentrer la construction sur les logements les plus sociaux et l'occupation du parc sur ceux qui en ont réellement besoin.

- Les conditions de ressources pour y avoir accès devraient être largement resserrées. L'accès au parc social devrait se faire exclusivement sur des critères de revenu et de composition familiale, à l'exclusion de tout quota de logements réservés à des fonctionnaires à qualité. Les loyers devraient être fixés en fonction du revenu de chaque locataire et révisés chaque année. Dès le premier euro de dépassement du plafond, des surloyers devraient être appliqués. Ces surloyers devraient, pour les personnes aux revenus dépassant significativement le seuil, atteindre les niveaux du marché privé dans le secteur¹¹⁵.
- Les constructions de nouveaux logements sociaux devraient privilégier les projets les plus sociaux, en évitant de saupoudrer les aides à la pierre et en modulant les taux bonifiés dont

¹¹⁵ Ces surloyers doivent pleinement concerner les personnes qui ont accès au logement social à qualité de fonctionnaire, les seuls critères à prendre en compte étant ceux du revenu et de la composition familiale.

bénéficient les projets en fonction du contenu social et de la localisation de chacun des projets¹¹⁶.

- Enfin, des gains de productivité pourraient être obtenus dans la gestion des bailleurs sociaux : les frais de gestion des loyers perçus représentent la somme considérable de 3,5 Md€, soit 20 % du volume des loyers encaissés (17 Md€), alors qu'une agence privée de gestion locative exigera entre 5 et 6 % des loyers pour assurer le même service¹¹⁷. En favorisant les regroupements de bailleurs et la recherche de gains de productivité, des économies de l'ordre du milliard d'euros peuvent être obtenues.

iv/ Supprimer ou réduire drastiquement les dépenses sans contrepartie sociale : l'accession à la propriété...

Certains dispositifs ont été uniquement conçus en vue de favoriser l'accès à la propriété, avec un ciblage très insuffisant. Ainsi, la politique du logement contient près de 10 Md€ de dépenses en faveur des propriétaires occupants¹¹⁸, dont la plupart ont une faible conditionnalité sociale. Ce sont souvent ces dispositifs qui favorisent la hausse des prix de l'immobilier à coup d'argent public. Dans la situation actuelle des finances publiques, il pourrait donc être envisagé de renoncer ou de soumettre à une stricte

¹¹⁶ Actuellement, tous les projets, quelle que soit leur nature, bénéficient du même taux bonifié de la part du Fonds d'épargne qui centralise les dépôts du livret A et de livret de développement durable, géré par la Caisse des dépôts et consignations.

¹¹⁷ En tenant compte du fait que les loyers du privé sont en moyenne deux fois plus importants, l'écart de performance se réduit mais demeure à un niveau important (7 et 9 points d'écart par rapport à la masse des loyers, soit 1,3 Md€ d'économies potentielles).

¹¹⁸ Ils bénéficient de prêts à taux zéro pour 2,8 Md€, du taux de TVA réduit sur les travaux pour 2,3 Md€, du crédit d'impôt développement durable pour 2,3 Md€, de la déduction des intérêts d'emprunt pour 1,5 Md€, d'aides à la pierre pour 2,5 Md€ (« 1 % logement » essentiellement), d'APL pour 0,5 Md€ et de subventions de l'ANAH pour 0,5 Md€.

conditionnalité de revenus ces dispositifs, qui par ailleurs présentent des défauts du point de vue économique¹¹⁹.

- Les prêts à taux zéro (PTZ) visent à faciliter l'accès à la propriété pour un coût très élevé, 2,8 Md€¹²⁰. Ils ont un effet incitatif sur la construction neuve, donc de stimulation du secteur d'activité, qui ne doit pas être négligé. Mais, surtout, ils favorisent la hausse des prix et ne sont qu'insuffisamment placés sous condition de ressources, notamment depuis la mise en place en 2010 du PTZ+ auquel 80 % des ménages sont éligibles. La suppression pure et simple de ce dispositif pourrait être décidée.
- Les interventions du « 1 % logement » (2,5 Md€) sont pour l'essentiel versées sans condition de ressources et font très insuffisamment l'objet d'évaluations. Elles pourraient être réduites voire supprimées.
- Les plans et comptes épargne logement représentent une dépense budgétaire de 1,1 Md€ et une dépense fiscale de 0,5 Md€ alors que ce dispositif ne contribue, de fait, qu'à la marge à la politique du logement : seuls 5 % des livrets sont transformés en prêts au logement. S'il est considéré comme relevant de la politique de l'épargne, il ne répond d'ailleurs pas à son objectif principal qui est de favoriser l'investissement de long terme dans l'appareil productif. Dès lors, sa suppression complète pourrait être décidée.

¹¹⁹ Les analyses macroéconomiques de l'économiste Andrew Oswald et de l'OCDE mettent en évidence que les pays où le taux de propriétaires est le plus important sont également ceux où le taux de chômage est plus élevé, la propriété constituant un frein à la mobilité professionnelle.

¹²⁰ En 2010, près de 265 200 PTZ ont été distribués, après 205 400 en 2009, soit une hausse de 29,1 % en un an.

Au total, une revue rigoureuse de l'ensemble des aides aux propriétaires occupants pourrait dégager des économies de l'ordre de 5 Md€.

v/ ... et le soutien à l'activité du secteur du bâtiment

L'investissement locatif privé défiscalisé (dispositif Scellier et ses nombreux prédécesseurs) a trop souvent entraîné, par effet d'aubaine, des constructions dans des villes qui n'avaient que de faibles besoins sociaux. Ce phénomène a pu prospérer en raison des imperfections du zonage et de l'existence de plafonds de loyers peu contraignants car au-dessus des loyers du marché dans la plupart des grandes villes. Le recours à une dépense fiscale, dont le ciblage est malaisé et qui conduit principalement à subventionner l'augmentation du patrimoine du propriétaire, pour un bénéfice collectif limité, n'est ni une solution efficace ni efficiente pour la politique du logement. Si le maintien de ces dispositifs était décidé (dispositif Duflot), il conviendrait d'abaisser le plafond de loyer éligible et d'être bien plus prescriptif sur le lieu de construction.

Plutôt que par ces défiscalisations ou que par la mise en place d'un taux de TVA réduit pour les travaux, le soutien au secteur du bâtiment, qui se justifie pleinement d'un point de vue macro-économique, devrait passer par des mesures n'entraînant pas de dépenses publiques, en favorisant par exemple la libération du foncier ou la simplification de la réglementation.

En somme, la politique du logement revient à prélever et redistribuer 40 Md€ en visant une multitude d'objectifs sur un public bien trop large, sans se préoccuper suffisamment d'efficacité et d'efficience. Un recentrage de cette politique publique serait à même de dégager

de très importantes économies, de l'ordre de 10 Md€, tout en améliorant la situation des ménages les plus modestes.

Proposition 11 : Revoir en profondeur les différentes politiques publiques du logement dans le sens d'une simplification des acteurs et des objectifs

- mieux cibler les aides personnelles au logement (2 Md€) ;
- améliorer la gestion des bailleurs sociaux (1 Md€) ;
- supprimer les prêts à taux zéro (2,8 Md€) ;
- réduire les interventions d'Action logement (2,5 Md€) ;
- supprimer les plans et comptes épargne logement (1,1 Md€).

Total : 9,4 Md€

3.2.4. La politique familiale

Une politique universelle et sensible car assise sur un large consensus

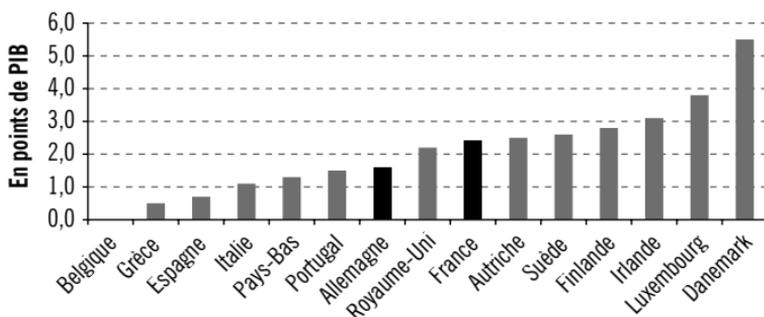
La politique familiale est une politique très visible et reconnue des Français : 10,5 millions d'allocataires en bénéficient. En cherchant à assurer principalement une compensation des charges de la famille, elle a toujours visé l'universalité¹²¹. En théorie, cette compensation est assurée par une redistribution horizontale des revenus entre ceux qui n'ont pas d'enfants à charge vers ceux qui en ont. Si des éléments de redistribution verticale (des ménages aisés vers les ménages les plus modestes) ont été progressivement introduits, c'est de façon encore marginale et pour éviter que les enfants ne subissent les effets de la pauvreté. Ainsi, les prestations versées sous condition

¹²¹ Depuis le décret Sauvy de 1939, les allocations familiales sont indépendantes du salaire et universelles.

de ressources ne représentent-elles encore qu'un quart du volume total des prestations. Outre les deux objectifs centraux que représentent la compensation des charges de famille et la lutte contre l'enfance pauvre, la politique familiale française cherche à favoriser le renouvellement des générations et à permettre une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

Le coût de la politique familiale est de 60 à 80 Md€, selon que l'on inclut ou non le coût du dispositif du quotient familial dans le calcul de l'impôt sur le revenu¹²². Les principales dépenses sont les prestations familiales (30 Md€ recouvrant essentiellement les allocations familiales et les prestations d'accueil du jeune enfant PAJE) d'une part, et les avantages familiaux de retraite (15 Md€) d'autre part.

Dépenses « Famille » dans l'UE15 en 2010



Source : Eurostat.

¹²² *Rapport sur la sécurité sociale*, Cour des comptes, 2007.

REDONNER SENS ET EFFICACITÉ À LA DÉPENSE PUBLIQUE
15 PROPOSITIONS POUR 60 MILLIARDS D'ÉCONOMIES

En Md€	Coût de la dépense	Coût du dispositif fiscal	Total
Prestations familiales	30		
Avantages familiaux de retraite	15		
Quotient familial		13	
Action sociale des collectivités territoriales	4		
Prestations familiarisées de logement	3,5		
Dépenses fiscales hors quotient familial		3,4	
Action sociale de la branche famille	3,3		
Indemnités journalières versées pendant les congés maternité	3		
Bourses	1,9	2,3	
Total	60,7	18,7	79,4

En raison de son caractère contributif et universel, la politique familiale touche la plupart des Français qui y sont très attachés. La corrélation entre une politique familiale généreuse et la bonne tenue de la natalité française¹²³ entraîne un sentiment d'efficacité de la politique et cimenter le consensus autour d'elle. En réalité, elle est largement perfectible et pourrait mieux atteindre ses objectifs tout en dégageant de substantielles économies.

Un effet redistributif perfectible

L'ampleur de la redistributivité horizontale opérée par la politique familiale est une réalité : en comparant les niveaux de vie avant et après son intervention, les célibataires et les couples sans enfants ou avec un seul enfant touchent 95 % de leur revenu, alors que les familles de trois enfants et plus en récupèrent 123 %. Cette redistributivité ne joue réellement qu'à partir de deux, et surtout

¹²³ Le taux de fécondité en France est désormais l'un des plus élevés en Europe, avec 2,01 enfants par femme en 2010. Ce taux progresse de façon régulière depuis près de vingt ans.

de trois enfants. L'arrivée du premier enfant s'avère ainsi, en terme de niveau de vie, la plus pénalisante, même pour les ménages les plus aisés.

Les prestations sous condition de ressources étant minoritaires, la redistribution verticale opérée par la politique familiale demeure limitée. Elle permet certes une sensible réduction du niveau de pauvreté des familles de plus de trois enfants¹²⁴. Toutefois, la redistributivité de la politique familiale est très imparfaite et en partie injuste au détriment des classes moyennes¹²⁵. Ainsi, lorsqu'on examine le supplément de revenu lié à la présence d'enfants, les deux bénéficiaires types sont les ménages modestes (ils disposent des prestations sous condition de ressources) et les ménages aisés qui, en montants absolus, sont les plus aidés (le bénéfice tiré du quotient familial croît avec le revenu¹²⁶). Les ménages qui bénéficient le moins de la politique familiale sont ceux dont les revenus se situent entre deux et trois SMIC. Ce phénomène correspond à la « courbe en U » de la politique familiale, dont le caractère anti-redistributif qui bénéficie aux ménages aisés ne répond à aucun objectif d'intérêt général et n'a aucun équivalent à l'étranger¹²⁷.

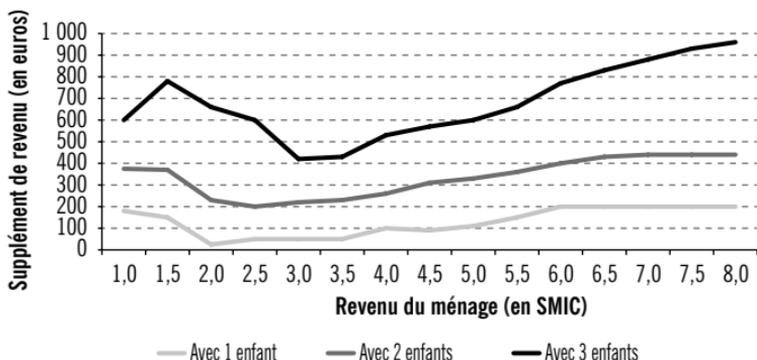
¹²⁴ Leur taux de pauvreté (proportion des ménages disposant de moins de la moitié du revenu médian de la population française) passe de 14,7 % à 6,1 % avant et après transferts issus de la politique familiale.

¹²⁵ Qui paradoxalement sont les plus attachées à la politique familiale.

¹²⁶ Le plafonnement existant (2 336 € par demi-part, abaissé à 2 000 € à partir de 2013) ne commence à limiter le bénéfice tiré du quotient familial que pour les ménages dont les revenus nets annuels dépassent 87 000 € avec deux enfants et 105 000 € avec trois enfants. Il faut ajouter au bénéfice du quotient familial la prestation dite « complément du libre choix du mode de garde » pour les gardes à domicile (cf. *infra*).

¹²⁷ Pour résoudre le problème posé par le caractère anti-redistributif de la politique familiale, le quotient familial pourrait être réformé et transformé, à recettes fiscales constantes ou non, en un crédit d'impôt indépendant du revenu. D'autres mesures d'économies sur la dépense présentées plus bas y contribuent également.

Impact de la politique familiale en fonction du revenu des ménages

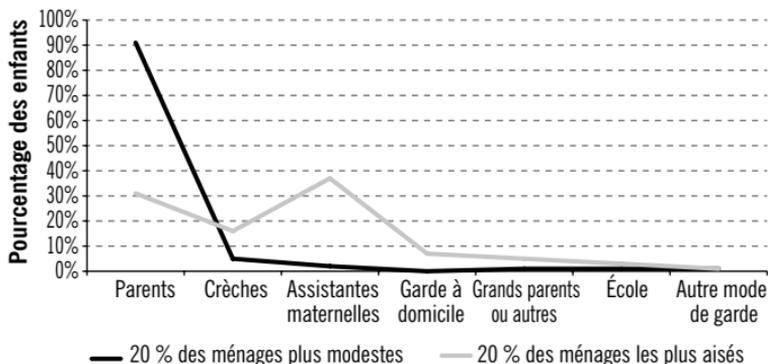


Source : Direction Générale du Trésor.

Concilier vie professionnelle et vie familiale : une priorité absolue

La politique familiale française dispense aux familles des prestations universelles et généreuses (en moyenne, 150 € par enfant et par mois) mais elle leur offre peu de services. En particulier, les crèches sont encore rares et ne concernent que 10 % des enfants.

Mode de garde des enfants en fonction du revenu des ménages



Source : commission des Comptes de la Sécurité sociale.

Pour mieux atteindre l'ensemble des objectifs de la politique familiale, il est de meilleure politique de développer une offre d'accueil plus importante et plus performante plutôt que d'augmenter les prestations¹²⁸. Cette offre a un effet direct sur le taux d'activité des femmes, contribue à la compensation des charges de la famille, stimule la natalité et favorise l'égalité des chances pour les enfants issus des milieux défavorisés.

Certes, les taux d'activité et d'emploi des femmes ont progressé régulièrement en France depuis 1975¹²⁹. Mais on ne peut se satisfaire de l'équilibre atteint aujourd'hui en matière d'articulation entre vie professionnelle et vie familiale : les taux d'activité et d'emploi des femmes restent plus faibles que ceux des hommes en présence d'enfants, notamment de moins de trois ans, et des enquêtes font apparaître que certains retraits d'activité s'expliquent par des problèmes d'accès à un mode d'accueil qui convienne aux parents. Ce constat se vérifie particulièrement dans les milieux les plus modestes où le seul mode de garde financièrement accessible, qui puisse constituer une alternative à la garde par les parents ou par l'entourage familial, est la crèche. L'accueil collectif de ces enfants apparaît pourtant un enjeu important pour favoriser l'égalité des chances.

Malgré ce constat, des dispositifs de soutien à la cessation d'activité ont été récemment élargis au lieu d'être restreints. Ainsi, le Complément de libre choix d'activité (CLCA), qui est une prestation versée aux

¹²⁸ Aucune étude n'a mis en évidence un lien entre natalité et prestations monétaires. La générosité de la politique familiale française semble être davantage la conséquence de la bonne tenue de la natalité française que sa cause : plus les familles sont représentées dans la population, plus elles défendent la politique familiale et ses prestations !

¹²⁹ En 2009, le taux d'emploi des femmes se situe à 60,1 %, au dessus de la moyenne de l'Union européenne (58,6 %).

parents qui interrompent leur activité pour élever un enfant et peut durer jusqu'à trois ans¹³⁰, est devenu accessible dès le premier enfant, alors qu'il n'était auparavant ouvert qu'à partir du troisième enfant. En Espagne, aux Pays-Bas, au Portugal et au Royaume-Uni, le congé parental ne peut durer plus de trois mois et n'est pas rémunéré.

L'offre de modes de garde est notoirement insuffisante

En l'absence de pilote national et local de la politique d'accueil de la petite enfance, il n'existe pas d'évaluation des besoins, qui sont pourtant réels. Quatre bénéficiaires du CLCA sur dix affirment qu'ils auraient préféré continuer à travailler et qu'un mode de garde approprié leur a manqué, le plus souvent une crèche.

Aucune collectivité publique n'est responsable de développer l'offre d'accueil : il ne s'agit pas d'une compétence obligatoire des communes et l'implication des caisses d'allocations familiales est variable. Une clarification des compétences s'impose. L'offre est insuffisante et de surcroît mal répartie sur le territoire : le nombre de places en crèche pour 100 enfants de moins de trois ans varie de 20 à 81 selon les départements (la moyenne nationale est de 51). Les coûts d'accueil des enfants et la qualité de fonctionnement des établissements sont très hétérogènes.

Un certain nombre de propositions peuvent être ici avancées.

Dégager des marges de manœuvre budgétaires en remettant en cause les avantages familiaux de retraite

Il existe deux principaux types de droits familiaux en matière de retraite. Le premier prend la forme de majorations de durée d'assu-

¹³⁰ Sa rémunération, pour un congé à plein temps, est de l'ordre de 500 € par mois.

rance pour enfants, qui permettent aux mères, et éventuellement aux pères, de valider des trimestres supplémentaires dans leur régime d'affiliation. Le second prend la forme de majorations de 10 % du montant de pensions pour les hommes et les femmes ayant eu ou élevé trois enfants ou plus.

Ces majorations de pensions ont un coût important (8,7 Md€). Près de 40 % des retraités en bénéficient. Elles ne trouvent aucune justification dans la compensation de l'effet de l'éducation des enfants sur les carrières professionnelles qui pénalise très majoritairement les femmes¹³¹, ni le souhait d'assurer une redistribution vers les bas revenus car les montants versés augmentent de façon proportionnelle à la pension. En réalité, le seul objectif visé est d'accorder un soutien aux familles nombreuses. Or, ce soutien gagnerait à être versé non pas après, mais pendant que les enfants sont encore à charge. Il est proposé de le supprimer entièrement pour les nouveaux pensionnés. Pour les pensionnés existants, plusieurs modalités de mise en extinction progressive sont envisageables. Par exemple, un plafond pourrait être introduit pour le bénéfice de cet avantage, qui serait réduit année après année jusqu'à s'éteindre¹³².

Mettre davantage de prestations sous condition de ressources et en éteindre progressivement certaines

Si la mise sous condition de ressources des allocations familiales (12,3 Md€) permettrait des économies importantes, il est proposé de ne pas procéder ainsi pour préserver le consensus autour de cette politique qui demeure une politique de redistribution horizontale en

¹³¹ En effet, au titre de ce dispositif, les femmes reçoivent en moyenne 56 € et les hommes 123 € par mois

¹³² Il serait également plus juste de le soumettre à l'impôt sur le revenu (gain potentiel de 0,74 Md€).

faveur des familles avant d'être une politique de solidarité. Ceci n'empêche pas de limiter sa revalorisation annuelle ni d'envisager leur fiscalisation (rendement de 1,7 Md€) mais cette dernière piste ne constitue pas une mesure de maîtrise des dépenses.

L'universalité des allocations familiales ayant été sauvegardée, les autres allocations pourraient, elles, être réformées dans le sens d'une plus grande mise sous conditions de ressources. La plupart des allocations de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE, 10,5 Md€) sont sous condition de ressources mais le complément du mode de garde y échappe. Toutes les familles peuvent bénéficier de cette prestation quel que soit leur niveau de revenu : son montant est modulé en fonction de celui-ci.

Mais dans les faits, 90 % des enfants gardés à domicile sont issus des 20 % des familles les plus aisées. Dès lors, une part importante des prestations versées pour la garde individuelle (à domicile ou par une assistante maternelle), dont le coût total est de 5,3 Md€, bénéficie à des familles qui pourraient s'en passer¹³³. Sa mise sous forte condition de ressources pourrait être envisagée et dégagerait des économies importantes, les familles continuant à bénéficier par ailleurs des exonérations de cotisations patronales et de la réduction du crédit d'impôt sur le revenu pour l'emploi à domicile, dont le coût est proche d'1 Md€ par an. Des économies d'1 à 2 Md€ pourraient être attendues de cette réforme.

¹³³ En 2009, selon la Cour des comptes, les 10 % des familles les plus pauvres bénéficiaient de 120 M€ de prestations pour la garde à domicile et les assistantes maternelles et les 10 % les plus aisées de 1 050 M€. Source : *Rapport sur la sécurité sociale* de 2012.

III. LA RÉFORME DES DÉPENSES D'INTERVENTION :
UNE ENTREPRISE DÉSORMAIS INCONTOURNABLE

Dépenses publiques pour la garde non parentale des enfants de moins de six ans	Dépense (M€)
Complément du mode de garde pour la garde individuelle	5 300
• <i>dont assistante maternelle</i>	4 900
• <i>dont garde à domicile</i>	300
• <i>dont garde via une association ou une entreprise</i>	90
Accueil en crèche	4 400
Préscolarisation en école maternelle	12 800
Dépenses fiscales pour garde individuelle	1 283
Total	23 800

Le CLCA (2,3 Md€) est un dispositif qui désincite au travail des femmes. Parallèlement au développement de l'offre de garde, il devrait être progressivement mis en extinction. Pour mettre en œuvre cette orientation, le CLCA pourrait être désormais réservé aux seules familles qui n'ont pas eu accès à une place en crèche, selon la pratique existante en Norvège. Sa durée maximale pourrait être chaque année raccourcie de quelques mois (100 M€ d'économies par mois)¹³⁴.

Au total, des économies sur les prestations familiales de l'ordre de 4 à 5 Md€ pourraient être obtenues.

Réorienter les instruments de la politique familiale pour développer une offre de modes de garde accessible aux familles

L'offre de modes de garde devrait désormais être placée au centre de la politique familiale. Certains modes de garde, en raison de leur coût, ne pourront être accessibles à toutes les familles. C'est pourquoi la mise en place d'une capacité minimale d'accueil en crèche doit être privilégiée et devenir une compétence obligatoire des intercom-

¹³⁴ Ce raccourcissement pourrait être accéléré pour les couples qui ne partagent pas le congé parental.

municipalités. Les nouvelles structures pourraient être financées à l'activité, à partir de tarifs calculés de façon à les inciter à réaliser des gains d'efficience.

Même si ces efforts ne vont pas jusqu'à créer un droit opposable à la garde collective des enfants, ils permettraient de légitimer les efforts demandés à travers la suppression des majorations de retraite et la réduction de certaines prestations familiales (proches de 13 Md€). Ainsi, une partie importante de cette somme (par exemple 6 Md€) pourrait être affectée aux intercommunalités pour permettre un développement sensible des crèches, le reste permettant de réduire la dépense publique.

Proposition 12 : Réformer la politique familiale tout en préservant l'universalité des allocations

- remettre en cause les majorations de pensions (8,7 Md€),
- tout en développant l'offre de modes de garde (– 6 Md€) ;
- mettre sous une plus forte condition de ressources certaines prestations pour les jeunes enfants, notamment le complément de libre choix du mode de garde (2 Md€) ;
- éteindre progressivement la prise en charge des congés parentaux (2,3 Md€)

Total : 7 Md€

3.2.5. Les prestations sociales de solidarité

Chacune des nombreuses prestations sociales a en apparence sa raison d'être. Pourtant, toutes ne sont pas bien ciblées, bien gérées ou bien articulées avec les autres. Ceci sera illustré par trois

exemples : le revenu de solidarité active, l'allocation pour adulte handicapé et la prestation de compensation du handicap.

Pour une suppression de la prime pour l'emploi

Deux dispositifs existent pour soutenir les revenus des plus modestes et les inciter au retour à l'emploi :

- le premier prend la forme d'une dépense fiscale : la Prime pour l'emploi (PPE). Créée en 2001, elle profite à plus de 8 millions de bénéficiaires pour un montant annuel moyen assez modeste de 500 euros versé sous forme de crédit d'impôt sur le revenu¹³⁵. Elle souffre de nombreux défauts : elle est versée une fois par an, avec un an de décalage par rapport aux revenus. Son calcul est complexe et fait intervenir cinq formules et huit forfaits différents. Elle est mal ciblée, car elle verse des montants faibles à une population large¹³⁶, pour un coût de 2,5 Md€ ;
- le second est plus récent et plus performant. Créé en 2008, le Revenu de solidarité active est un minimum social (8,9 Md€) intégrant une incitation à l'activité appelée RSA-complément financée par l'État dont le coût représente 0,5 Md€. Cette incitation peut être cumulée avec un salaire de façon dégressive avec le niveau de celui-ci. Elle est versée en fin de mois, en même temps que le salaire.

Chaque dispositif a son barème, et le montant de la PPE est diminué du gain du RSA de l'année précédente, comme si le RSA versé était

¹³⁵ Le crédit d'impôt permet de faire diminuer l'impôt versé, y compris en le rendant négatif. C'est le plus souvent le cas pour la PPE qui conduit l'administration fiscale à adresser un chèque au contribuable. L'impôt négatif est conceptuellement très proche d'une dépense publique.

¹³⁶ Une famille de trois enfants touchant 4 700 € de revenus nets par mois est éligible.

une avance de la PPE de l'année suivante. S'ajoutant à la complexité intrinsèque de la PPE, le système est proprement incompréhensible. Dans la mesure où il conduit ses bénéficiaires à multiplier les démarches sans comprendre les modalités de calcul ni les calendriers de versement, il en vient à manquer son objectif essentiel qui est de rendre le retour à l'emploi rémunérateur, ce qui impose que les personnes puissent ressentir et comprendre cet effet.

Avec le RSA, la PPE ne joue désormais plus qu'un rôle marginal. Pour un célibataire passant de l'inactivité à un mi-temps rémunéré au SMIC, la PPE ne lui procurera que l'équivalent de 32 € par mois, versé un an après.

La France est le seul pays à faire coexister une prestation et un crédit d'impôt. Avec un calcul trop complexe, un montant trop faible pour inciter au retour à l'emploi et des effets faiblement redistributifs compte tenu de son ciblage insuffisant, la prime pour l'emploi pourrait être supprimée. Une partie des économies pourrait être consacrée à la revalorisation du RSA-complément, qui joue plus efficacement et plus directement le rôle d'incitateur au retour à l'emploi.

L'allocation adulte handicapé (AAH) : une prestation indispensable mais mal gérée

Financée par l'État pour un coût de 7,5 Md€, l'AAH est versée par l'État à 930 000 personnes. Suite à la revalorisation de la prestation de 25 %, mais aussi à une augmentation des personnes éligibles, son coût a augmenté d'un tiers depuis 2007. Cette dépense est particulièrement mal gérée car sa gouvernance est défaillante :

- l'État paye mais ne gère pas l'instruction des dossiers autrement qu'en participant à des commissions d'attribution qui interviennent trop tard dans le processus ;

- les conseils généraux ont la tutelle des maisons départementales des personnes handicapées qui assurent l'instruction des dossiers, en appliquant de manière très disparate les critères d'attribution¹³⁷.

La réforme de la décentralisation sera une occasion de traiter ce problème et de confier cette prestation à un acteur unique qui puisse être responsable de la dépense occasionnée.

Un exemple d'économies possibles dans la gestion de deux prestations versées par les départements

Les départements versent deux prestations ayant des caractéristiques similaires : l'allocation personnalisée d'autonomie, pour les personnes dépendantes, et la prestation de compensation du handicap. Leur coût cumulé est de 7,4 Md€. Lorsque leurs bénéficiaires vivent à leur domicile et non en établissement, toutes deux visent à financer directement des services à la personne, selon un plan établi en fonction des besoins et à partir duquel le montant de la prestation est calculé. La plupart des départements ont fait le choix de verser les prestations en numéraire, sous forme de virements bancaires. Rien ne permet de s'assurer que l'argent est effectivement utilisé pour financer des services à la personne. D'autres, au nombre de 17, ont recours au chèque emploi service universel préfinancé (CESU), parfois sous forme dématérialisée. Cela produit des économies de gestion et permet de garantir que la dépense publique finance précisément le plan d'aide à la

¹³⁷ Ces critères sont pour le moins peu précis : l'allocation peut être versée à une personne dont le taux d'incapacité permanente est compris entre 50 % et 79 % pour autant que lui soit reconnue « une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi ».

personne. Les CESU ont une durée de vie limitée et, s'ils ne sont pas utilisés dans le temps imparti, ils sont *in fine* remboursés à la collectivité. La généralisation de ce mode de versement de la prestation pourrait entraîner une économie de l'ordre de 400 M€, sans réduire l'accès ni la générosité des deux prestations.

Mêmes pour les prestations réservées aux plus modestes, il est donc possible d'envisager des réformes conduisant à des économies sur la dépense, mêmes limitées, en perfectionnant leur ciblage et en améliorant la façon dont elles sont gérées.

Proposition 13 : Améliorer la gestion et le ciblage des prestations sociales de solidarité

- supprimer la prime pour l'emploi, et revaloriser en contrepartie le RSA activité (économie d'ensemble : 1 Md€) ;
- distribuer les prestations en privilégiant les chèques emploi service plutôt que les transferts monétaires (0,4 Md€).

Total : 1,4 Md€

3.2.6. Les dépenses publiques en faveur des entreprises

Un rapport de 2007¹³⁸ estimait à près de 65 Md€ le montant des aides publiques à destination des entreprises en provenance des collectivités territoriales, de l'État et de l'Union européenne. Il s'agit d'une simple estimation, datée de surcroît ; l'émiettement des

¹³⁸ Rapport sur les aides publiques aux entreprises, IGF, IGA, IGAS, 2007.

acteurs rend impossible toute vue d'ensemble des aides aux entreprises.

On y trouve notamment les allègements de charges (principal dispositif avec 32,8 Md€ en 2008), les subventions, les aides fiscales, les aides aux investissements, les garanties de prêt, les taux de TVA réduits, etc.

Ce mille-feuille d'aides (plus de 6 000 dispositifs), rarement évalué et souvent peu lisible atteint un tel niveau de complexité qu'il est certain qu'il s'avère contreproductif pour les entreprises, confrontées à des acteurs trop nombreux, des dispositifs instables et émiétés. En moyenne, entre 2006 et 2009, la France a notifié à la Commission européenne trois nouvelles mesures par an pour le seul secteur « industries et services »¹³⁹.

Le plus important dispositif consiste en des allègements généraux de charges sur les bas salaires, qui vise principalement un objectif d'emploi. Son coût pour les finances publiques était de 22,8 Md€ en 2008. La morosité du climat économique, l'atonie de la croissance et, surtout, la montée constante du chômage doivent conduire à ne pas les remettre en cause pour l'heure, sous peine d'aggraver davantage la situation de l'emploi, d'autant que les estimations du coût par emploi créé semblent placer ce dispositif parmi les plus efficaces de ceux relevant de la politique de l'emploi.

Cependant, les autres dispositifs à destination des entreprises ne doivent pas échapper à l'effort de réduction ou de suppression des dépenses publiques, en particulier lorsqu'ils donnent lieu à des effets

¹³⁹ *Rapport public annuel 2012*, Cour des comptes, Les aides sont également répertoriées sur des sites internet tels que <http://www.touteaide.com> ou sur le site des chambres de commerce et d'industrie : <http://www.cci.fr>.

d'aubaine. Les exemples qui suivent montrent que des gisements non négligeables d'économies peuvent y être trouvés.

Aides des collectivités territoriales au développement économique

De toutes les compétences dévolues aux collectivités territoriales, l'aide au développement économique est la seule à être partagée par plusieurs niveaux de collectivités. Cette exception n'a jamais été remise en cause. Un rôle particulier a pourtant été reconnu à la région, collectivité dont la vocation essentielle réside dans l'animation de l'économie régionale, mais les communes, les départements et leurs groupements ont également été investis du droit d'intervenir en faveur des entreprises et disposent pour ce faire d'outils très divers¹⁴⁰.

Les aides directes, qui consistent en la mise à disposition des entreprises de moyens financiers, regroupent les Primes régionales à l'emploi (PRE), les Primes régionales à la création d'entreprise (PRCE) et des prêts, avances et bonifications. Au cours du temps, la diversification de ces aides a fait naître une certaine confusion sans que l'efficacité et l'efficacités de ces politiques soient améliorées.

Les collectivités territoriales ont versé près de 2 Md€ aux entreprises privées en 2004¹⁴¹. Or, le bilan et la portée de leur action économique ne semblent pas à la hauteur des moyens mis en œuvre. Cette action, initiée il y a 25 ans, n'est de toute évidence plus adaptée aux exigences du contexte économique actuel.

¹⁴⁰ *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Cour des comptes, 2007.

¹⁴¹ *Les dépenses des collectivités locales pour l'action économique (2002-2004)*, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2005

Système hétérogène, complexe, compétence diluée, fragilité juridique, opacité, manque de cohérence d'ensemble. Les différents rapports et études menés sur le sujet¹⁴² recommandent notamment une clarification du cadre juridique et un meilleur suivi des aides.

Alors que les finances publiques sont particulièrement contraintes, l'amélioration du système est une nécessité. Pour cela, il serait utile de redéfinir les compétences, en recentrant l'aide au développement économique sur le couple État-région, d'instaurer une véritable démarche d'évaluation de ces dispositifs et de réduire significativement le niveau des aides. Elle devrait se fixer l'objectif d'en réduire le coût de 500 M€.

Proposition 14 : Réduire le nombre des dispositifs d'aide aux entreprises et réserver aux seules régions et à l'État la délivrance de ces aides, dans le cadre de guichets uniques.

Total : 500 M€

Les aides à l'acquisition de véhicules propres

Les dépenses engagées pour l'aide à l'acquisition de véhicules propres se révèlent beaucoup plus élevées que prévu initialement, alors que les recettes sont inférieures à celles escomptées. Le dispositif souffre donc d'un déséquilibre structurel et a généré, entre 2008 et 2011, un déficit cumulé de 1,45 Md€¹⁴³. Il est peu probable que l'équilibre

¹⁴² *Rapport sur les aides publiques aux entreprises*, Mission d'audit et d'évaluation, *op.cit.*

¹⁴³ *Compte de concours financiers. Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*. Cour des comptes, mai 2012.

soit retrouvé en 2012, d'autant que le gouvernement a décidé, dans le cadre du plan de soutien à la filière automobile, d'augmenter le montant des bonus auxquels donne droit l'achat de véhicules propres.

Les indicateurs de performance retenus ne permettent pas de vérifier si les objectifs, notamment écologiques, du dispositif sont atteints. Il a certes contribué à la baisse du niveau moyen d'émission de CO₂ par véhicule neuf mis en circulation mais a aussi entraîné l'élargissement du parc automobile, et notamment du parc des véhicules diesel, et donc l'accroissement des émissions polluantes qui y sont liées.

Au plan économique, la combinaison des dispositifs bonus écologique et prime à la casse a contribué à soutenir la demande intérieure de véhicules neufs, mais celle-ci n'a pas suffisamment profité à la production française, qui a reculé plus fortement que dans les autres pays de l'Union européenne. Le coût du dispositif combiné à des résultats peu probants conduisent à s'interroger sur le bien fondé de son maintien. En tout état de cause, il devrait retrouver un excédent, afin de résorber les dépenses publiques nouvelles auquel il a donné lieu ces dernières années.

Prime à l'aménagement du territoire

La Prime à l'aménagement du territoire (PAT), instaurée en 1982 pour soutenir la création d'emplois durables et le développement d'activités économiques et de recherche dans certaines zones prioritaires du territoire national, constitue le dernier exemple de régime d'aide directe de l'État aux entreprises.

Cette prime, d'un montant qui s'échelonne entre 15 000 euros et 25 000 euros, permet de financer des programmes d'investisse-

ments. Il existe deux régimes (prime « industrie et service » et prime « recherche et innovation »). Le dispositif représente un montant de 40 M€ par an.

Cette aide est devenue « marginale, peu efficace et mal gérée » selon le rapport public annuel de la Cour des comptes pour 2012. L'absence d'évaluation des opérations financées de même que les nombreuses négligences constatées dans ses utilisations doivent conduire à supprimer purement et simplement ce dispositif.

**Proposition 15 : Supprimer la prime à l'aménagement du territoire
(40 M€)**

3.3. Des résultats appréciables, à la hauteur des enjeux

L'addition des pistes d'économies présentées sur les dépenses d'intervention produit un total significatif : 38 Md€, soit 20 % des postes de dépenses étudiés et 6,4 % du total des dépenses d'intervention.

	Coût de la dépense	Économies proposées	Proportion de la dépense étudiée
Retraites de base	249	-	-
Santé hors financement des hôpitaux	85	15,5	18 %
Retraites complémentaires	71	-	-
Prestations familiales	30	7	23 %
Chômage	27	4,4	17 %
Autres dépenses d'intervention des départements (aides aux entreprises notamment)	18,9	0,5	-
Autres dispositifs de l'État	17,3	-	-
Dépenses d'intervention des communes et intercommunalités (aides sociales, aides économiques)	14,1	-	-
Accidents du travail et maladies professionnelles	13,3	-	-
Dépenses d'intervention des régions (aides économiques, formation professionnelle)	11,2	-	-
RSA socle (départements)	8,3	-	-
Allocation adulte handicapé	7,5	-	-
Contribution à l'équilibre de régimes spéciaux (mines, SNCF, RATP, SEITA)	7	-	-
Aides personnelles au logement	5,6	2	36 %
Allocation personnalisée d'autonomie (départements)	5,5	0,2	4 %
RSA part activité et prime pour l'emploi	3	1	33 %
Prestations aux anciens combattants	2,9	-	-
Financement des structures pour personnes handicapées	2,7	-	-
Dotations à Réseau ferré de France	2,6	-	-

III. LA RÉFORME DES DÉPENSES D'INTERVENTION :
UNE ENTREPRISE DÉSORMAIS INCONTOURNABLE

	Coût de la dépense	Économies proposées	Proportion de la dépense étudiée
Bourses scolaires et étudiantes	2,3	-	-
Prestation de compensation du handicap (départements)	1,9	0,2	11 %
Contrats aidés non marchands	1,8	-	-
Assistance éducative	1,5	-	-
Allocations de solidarité chômage	1	-	-
Fonds européen de développement	0,9	-	-
Aides agricoles y compris enseignement agricole	0,8	-	-
Épargne logement	0,7	1,1	100 %
Culture	0,7	-	-
Hébergement d'urgence	0,6	-	-
Aide médicale d'État	0,6	-	-
Économies non rattachées aux dispositifs ci-dessus (logement)	33,5	6,3	19 %
Total	595	38,2	(20 %)

En supposant possible de trouver 20 % d'économies sur l'ensemble des dépenses, au-delà des illustrations fournies, l'économie s'élèverait à plus de 120 Md€, ce qui montre qu'il est possible de dégager d'amples économies, certainement plus amples que nécessaire. Le sens de ces propositions est de montrer qu'avec la volonté de réformer en profondeur, de s'attaquer aux dépenses d'intervention, des économies de dépenses considérables peuvent être trouvées, suffisamment pour mettre les comptes publics en excédent et désendetter le pays.

Cet effort ne peut pas être indolore. Alors que des mesures comme le non-remplacement de départs à la retraite ou la réalisation d'économies de fonctionnement constituaient des exemples de mesures ne « faisant pas de victimes directes », elles ont déjà fait l'objet de critiques. *A fortiori*, les dépenses d'intervention, qui ont chacune

des bénéficiaires directs et indirects, ne manqueront pas de susciter des oppositions. Il faudra toutefois les mettre en œuvre, en ayant constamment le souci de l'explication, en s'appuyant sur des évaluations, en montrant la nécessité de l'effort avec le souci que celui-ci soit partagé entre tous les dispositifs publics, aucun ne devant y échapper *a priori*.

CONCLUSION

Notre pays se situe au deuxième rang de l'OCDE pour le niveau des dépenses publiques. Si le choix de financer certains services par la dépense publique plutôt que par la dépense privée est neutre du point de vue de la croissance, c'est à la condition expresse que la dépense publique permette d'atteindre des résultats au moins identiques à coût équivalent. Tout concourt à montrer que ce n'est en réalité pas le cas pour chacune des dépenses publiques dans notre pays : la facilité avec laquelle les gouvernements ont répondu à un problème immédiat par une nouvelle dépense publique, leur accumulation, l'absence chronique d'évaluation ou même de mise en ordre des dispositifs. Bref, la dépense publique n'a pas pu atteindre un tel niveau en France sans que prospère un matelas de dépenses inefficaces.

La réalité, c'est qu'affecter chaque année la majeure partie de la richesse nationale à la dépense publique, c'est non seulement entraver la compétitivité du secteur privé, mais c'est aussi freiner l'efficacité du secteur public qui n'est pas incité à rechercher des gains de productivité.

C'est la véritable réponse à ceux qui craignent l'effet négatif sur la croissance de la réduction des dépenses publiques. La contribution de la dépense publique à la croissance n'est pas qu'une affaire de quantité, c'est aussi et surtout, au-delà de certains seuils, une affaire de qualité. Si certaines dépenses publiques ne font pas la preuve de leur efficacité, sur la base d'évaluations sérieuses, alors elles peuvent être sans crainte réduites ou supprimées. La croissance à moyen terme ne sera pas pénalisée et cet effort permettra d'éviter

la hausse de la fiscalité qui, elle, présente toujours un effet négatif qui persiste à moyen terme. En outre, c'est parce que la hausse des recettes a toujours suivi la hausse des dépenses que l'efficacité de ces dernières a toujours été reléguée au second plan. Il est temps de mettre fin à cette spirale.

Les propositions figurant dans ce rapport visent cet objectif. Alors qu'elles n'ont labouré qu'une partie du champ des possibles, elles permettent déjà de mettre en évidence d'importants gisements d'économies sur la dépense publique.

Aux propositions de la troisième partie portant sur les dépenses d'intervention (38,2 Md€) doivent s'ajouter celles qui résultent des dépenses de personnel et de fonctionnement, figurant dans la deuxième partie. Le tableau qui suit récapitule l'ensemble des pistes d'économies figurant dans le rapport.

	Économies
Santé	15,5
Maîtriser les dépenses de fonctionnement des administrations publiques	10
Réduire les effectifs de 300 000 agents	9
Logement	9,4
Famille	7
Chômage	4,4
Prestations de solidarité	1,4
Aides aux entreprises	0,5
Total	57,2

Elles représentent un total de 57,2 Md€, soit un montant à la hauteur des enjeux de la réduction des dépenses publiques dans notre pays : il 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 par des hausses de recettes. C'est donc un changement de perspective et de méthode que ce rapport propose : un meilleur partage de la richesse nationale qui réduira le poids de la dépense publique est le chemin le plus efficace pour conduire le redressement des comptes publics.

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 la démonstration qui précède établit que l'effort est à notre portée, que l'importance de la dépense publique n'est pas une fatalité ; qu'avec du courage et le souci de faire participer toutes les catégories de dépenses à l'effort (et non les seules dépenses de l'État, notamment dans ses services déconcentrés), 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.

Les réformes visant à réduire les dépenses publiques, si elles sont indispensables, ne peuvent tout régler. Pour que notre pays retrouve la croissance, d'autres grandes réformes sont nécessaires : elles touchent au fonctionnement du marché du travail et à la formation professionnelle. Elles devraient permettre une refondation du fonctionnement de notre économie autour de l'objectif de rétablissement de sa compétitivité.

Très récemment, l'agence de notation Moody's a dégradé la note souveraine de la France. Sans donner trop d'importance à cet événement, il est intéressant de noter que l'agence le justifie en faisant référence à la nécessité de mettre en œuvre des « réformes structu-

relles » en France. Cette expression se retrouve fréquemment dans les rapports du FMI ou de l'OCDE. Ces institutions explicitent peu souvent ce que la notion de « réformes structurelles » recouvre. En particulier, le flou règne alors qu'elles insistent sur celles qui permettraient de peser sur le niveau des dépenses publiques.

On trouve symétriquement le même flou chez les gouvernants, qui annoncent des économies sur les dépenses, parfois précisément chiffrées, sans que les choix de réformes permettant de réaliser ces économies soient explicités. Au terme de ce rapport, l'espoir de ses auteurs est que le lecteur puisse enfin avoir une idée plus concrète de la forme que pourraient prendre ces réformes, et soit convaincu qu'il est possible et nécessaire de les mettre en œuvre rapidement. La restauration de notre compétitivité, la préservation de notre indépendance et la pérennisation de notre modèle social sont à ce prix : elles le méritent.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution.

Membres du groupe de travail

- **Pierre-Mathieu Duhamel**, président du Comité stratégique, KPMG ; ancien directeur du Budget et président du groupe de travail
- **Simon Bertoux**, co-rapporteur, maître de conférence à l'École polytechnique et à Sciences Po
- **Maël de Calan**, co-rapporteur, cadre dans le secteur privé et maître de conférence à Sciences Po
- **Jean-Luc Boeuf**, directeur des collectivités territoriales du groupe Bull.
- **Antoine Dumurgier**, directeur Passage au Numérique, Edenred France
- **Jean-François Rial**, président-directeur général de Voyageurs du Monde
- **François Rojas**, président de Timesherpa

Les personnes auditionnées

- **Hervé Boulhol**, chef du bureau France - Pologne au Département des affaires économiques de l'OCDE
- **Laurent Causat**, économiste
- **François Ecalle**, chargé de cours à l'université Paris I

- **Balazs Egert**, économiste, bureau France - Pologne au Département des affaires économiques de l'OCDE
- **Marc Ferracci**, professeur de sciences économiques à l'Université de Nantes, chercheur affilié au CREST-ENSAE et au LIEPP-Sciences Po
- **Christian Gollier**, directeur de l'École d'économie de Toulouse (TSE)
- **Denis Piveteau**, ancien président du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie (HCAAM).

Les opinions exprimées dans le rapport n'engagent ni ces personnes ni l'institution qu'elles représentent.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Les juges et l'économie : une défiance française ? (novembre 2012)
- Quel mix énergétique pour la France ? (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen (octobre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance ? (octobre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ? (octobre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)

- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »
Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam...
Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)

- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale
(octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité
(juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique
(novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs
(juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition
septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :
www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



3i France
ACFCI
Affaires Publiques Consultants
Air France - KLM
Allen&Overy
Allianz
Anthera Partners
Areva
Association Passerelle
AT Kearney
August&Debouzy Avocats
AXA
BearingPoint
BNP Paribas
Bolloré
Bouygues
BPCE
Cabinet Aslani
Caisse des Dépôts
Cap Gemini
Carrefour
Cisco
CNP Assurances
Cremonini
Davis Polk & Wardwell
Dedienne Aerospace
Development Institute International
EADS
EDF
Egon Zehnder International
Equistone Private Equity
Eurazeo
France Telecom
GDF Suez
Générale de Santé
Google
Groupama
HSBC France
IBM
International SOS
ISRP
Jeantet Associés
KPMG SA
La Banque Postale
Lazard Frères

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



Linedata Services
LVMH
M6
MASCF
Mazars
McKinsey & Company
Média Participations
Mercer
Michel Tudel & Associés
Microsoft France
Middlebury Investment
Ondra Partners
PAI Partners
Pierre & Vacances
PriceWaterhouseCoopers
Radiall
Rallye - Casino
RATP
RBS France
Redex
Ricol, Lasteyrie & Associés
Rothschild & Cie
RTE
Sanofi aventis
Schneider Electric Industries SA
Servier Monde
SFR
Sia Conseil
SNCF
Sodexo
Sorin Group
Stallergènes
SUEZ ENVIRONNEMENT
Tecnet Participations
The Boston Consulting Group
Tilder
Total
Vallourec
Veolia Environnement
Vinci
Vivendi
Voyageurs du monde
Wendel Investissement
WordAppeal

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : décembre 2012
ISSN : 1771-6756
Achévé d'imprimer en décembre 2012

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Claude Bébéar Président

Henri Lachmann Vice-président et trésorier

Nicolas Baverez Économiste, avocat

Jacques Bentz Président, Tecnet Participations

Guy Carcassonne Professeur de droit public, Université Paris X-Nanterre

Mireille Faugère Directrice, AP-HP

Christian Forestier Administrateur général, Cnam

Michel Godet Professeur, Cnam

Françoise Holder Présidente du Conseil de surveillance, Pal
et administrateur, Groupe Holder

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

Jean-Paul Tran Thiet Avocat associé, White & Case

Arnaud Vaissié PDG, International SOS

et président de la Chambre de commerce française de Grande-Bretagne

Philippe Wahl Président du directoire, La Banque Postale

Lionel Zinsou Président, PAI partners

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Fondateur, Institut La Boétie

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur, Princeton University

Henri Berestycki Mathématicien, EHESS et université de Chicago

Loraine Donnedieu de Vabres Avocate, associée gérante, JeantetAssociés

Jean-Paul Fitoussi Professeur des Universités, Sciences Po et président, OFCE

Marion Guillou Présidente, INRA

et présidente du Conseil d'administration, École polytechnique

Pierre Godé Vice-président, Groupe LVMH

Sophie Pedder Correspondante à Paris, *The Economist*

Guillaume Pepy Président, SNCF

Hélène Rey Professeur d'économie, London Business School

Laurent Bigorgne Directeur



Redonner sens et efficacité à la dépense publique

Depuis plus de trente ans, l'action publique s'est trop souvent résumée à créer de nouvelles dépenses sans évaluer ni leur efficacité ni celle des dépenses déjà existantes. Aujourd'hui, la dépense publique représente 56 % de la richesse nationale. Or, sur la même période, le niveau des recettes a été inférieur de trois à quatre points de PIB à celui des dépenses.

Cet écart jamais comblé entre dépenses et recettes a creusé la dette année après année, 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. La dépense publique est ainsi devenue sa propre ennemie.

Pour redonner à la dépense publique tout son sens, restaurer notre compétitivité et pérenniser notre modèle social, il est urgent de la réduire. Nos propositions visent une économie globale de 3 % du PIB. Cet effort est certes ambitieux mais raisonnable au regard des plans engagés ailleurs en Europe : notre souveraineté est à ce prix.