



Dépense publique : le temps de l'action

15 propositions pour redonner sens
et efficacité à la dépense publique

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 quatre axes de recherche :

Cohésion sociale (école primaire, enseignement supérieur, emploi des jeunes et des seniors, modernisation du dialogue social, diversité et égalité des chances, logement)

Modernisation de l'action publique (réforme des retraites, justice, santé)

Compétitivité (création d'entreprise, énergie pays émergents, financement des entreprises, propriété intellectuelle, transports)

Finances publiques (fiscalité, protection sociale)

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



Dépense publique : le temps de l'action

15 propositions pour redonner sens et efficacité à la dépense publique

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité de *Redonner sens et efficacité à la dépense publique - 15 propositions pour 60 milliards d'économies*, publié par l'Institut Montaigne en décembre 2012.

Les constats et les propositions de ce premier *opus* ont été actualisés et complétés par les auteurs, Pierre-Mathieu Duhamel, ancien directeur du Budget, et Maël de Calan, maître de conférences à Sciences Po.

MAI 2015

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 3 |
| I - LA FRANCE NE PARVIENDRA PAS À ÉQUILIBRER SES COMPTES ET À RENOUER AVEC LA CROISSANCE SANS RÉDUIRE LE POIDS DE SES DÉPENSES PUBLIQUES | 7 |
| 1.1. La situation des finances publiques commande de redresser rapidement et durablement le solde public | 9 |
| 1.2. Ce redressement devra peser principalement sur la dépense publique..... | 26 |
| II - UN EFFORT QUE DE NOMBREUX VOISINS EUROPÉENS ONT DÉJÀ RÉALISÉ | 39 |
| 2.1. Un effort qui porte principalement sur les recettes en France, au contraire de certains de nos voisins européens | 39 |
| 2.2. Des efforts sur les dépenses souvent en retrait en France par rapport aux expériences étrangères | 41 |
| 2.3. Affecter la dépense publique aux enjeux prioritaires et rétablir des marges budgétaires | 48 |
| 2.4. Investir dans la crédibilité et la légitimité de la gouvernance des finances publiques et des réformes | 57 |
| III - LES EFFORTS ENTREPRIS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS ET ÉTENDUS | 67 |
| 3.1. Le pilotage des finances publiques s'est nettement modernisé .. | 67 |
| 3.2. Les efforts entrepris pour réduire la dépense publique vont dans le bon sens mais ont encore des résultats limités..... | 84 |
| 3.3. Les efforts sur les dépenses des administrations de sécurité sociale et les collectivités locales ont été plus pointillistes | 94 |
| 3.4. Quel impact pour la MAP | 98 |

| | |
|--|------------|
| IV - LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, LA MASSE SALARIALE ET LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT POURRAIENT ÊTRE NETTEMENT PLUS CONTRAINTES | 103 |
| 4.1. La maîtrise des frais de fonctionnement doit être poursuivie et amplifiée | 103 |
| 4.2. La réduction de la masse salariale de l'État doit être entreprise | 106 |
| 4.3 Les dépenses d'investissement doivent être mieux contrôlées | 113 |
| V - DES ÉCONOMIES SUPPLÉMENTAIRES POURRAIENT ÊTRE DEMANDÉES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES | 117 |
| 5.1. Étendre les efforts aux collectivités locales..... | 117 |
| 5.2. Engager la réduction de leurs dépenses de personnel et de fonctionnement | 120 |
| 5.3. Supprimer un niveau d'administration pour redonner des marges d'action aux collectivités..... | 122 |
| VI - LA RÉFORME DES DÉPENSES D'INTERVENTION RESTE LE PRINCIPAL ENJEU DE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES..... | 125 |
| 6.1. Les dépenses d'intervention constituent le principal gisement d'économies sur la dépense publique | 126 |
| 6.2. L'assurance maladie..... | 131 |
| 6.3. Les dépenses d'Assurance chômage..... | 148 |
| 6.4. Le logement | 160 |
| 6.5. La politique familiale..... | 173 |
| 6.6. Les prestations sociales de solidarité..... | 185 |
| 6.7. Les dépenses en faveur des entreprises | 190 |
| CONCLUSION | 195 |
| REMERCIEMENTS | 199 |

INTRODUCTION

Le rapport publié il y a deux ans sous le titre *Redonner sens et efficacité à la dépense publique* tentait de tracer la voie d'une action en profondeur pour réduire le niveau exorbitant de la dépense publique dans notre organisation économique et sociale, tout en lui rendant sa pertinence et son efficacité lorsqu'elle est légitime.

Approfondir et compléter aujourd'hui les propositions qui ont été faites alors, c'est d'abord constater que sur la question de la dépense publique, depuis le début de la crise et au cours des deux dernières années, il y a eu à la fois beaucoup et peu de changements.

Beaucoup puisque l'action gouvernementale conduite depuis la crise, avant comme après 2012, a affirmé comme objectifs le respect de notre ancrage européen, l'attachement à la monnaie unique et à sa crédibilité, et donc la remise en ordre de nos finances publiques. Dans la foulée, la France a approuvé et traduit dans son ordre juridique interne tous les instruments voulus par les membres de la zone euro pour tirer les leçons de la crise des dettes souveraines et éviter sa répétition. Beaucoup, aussi, parce qu'après une hausse massive des prélèvements fiscaux, de même ampleur que celle qui a précédé mai 2012, les pouvoirs publics actuels ont clairement affirmé que le recours à la hausse des impôts n'était plus de mise. Ils ont avancé que la résolution des difficultés financières de notre pays passe par une action ambitieuse et de longue haleine de maîtrise de la dépense publique, aujourd'hui exprimée par un objectif pluriannuel de 50 Md€ d'économies à l'horizon 2017.

Force est de constater qu'il y a eu, dans le même temps, peu de changements, tant les mauvaises habitudes sont difficiles à remettre en cause.

En matière de prélèvements, c'est bien à une hausse massive qu'il a été procédé puisque de 2010 à 2014, ils ont crû de l'ordre de 70 Md€, soit près de 3,5 points de richesse nationale répartis à parts égales entre les décisions d'avant et d'après mai 2012. Ces hausses sont supportées à peu près par moitié par les ménages et les entreprises. Si ces dernières connaissent dorénavant, sous l'effet du CICE et du pacte de responsabilité, un mouvement de baisse qui atteindra, en 2017, peu ou prou le montant des hausses subies depuis le début de la crise, l'imposition des ménages sera, elle, à cette même date, supérieure de 40 Md€ à ce qu'elle était en 2010, soit deux points de richesse nationale.

Dorénavant récusée dans le discours politique, la hausse des prélèvements reste bien, jusqu'à présent, le principal levier de notre effort de redressement financier.

Quant au niveau de la dépense publique, il n'a jamais été aussi élevé, ni en valeur absolue, ni en pourcentage de la richesse nationale et la dette poursuit son ascension vers 100 % du PIB.

Il y a peu de changement aussi dans la capacité de notre pays à tenir ses engagements au titre des disciplines collectives qu'il a librement souscrites. Pas plus que l'an dernier ou les années précédentes, la France n'aura respecté en 2014 ses engagements en matière de baisse du déficit et de freinage de l'endettement.

En présentant une nouvelle trajectoire pour la période 2015-2019, notre pays a tenu compte de cet écart et a retenu des objectifs moins ambitieux, en renvoyant le retour sous les 3 % au-delà de l'horizon visible, après 2017. Cette position suscite une vague de scepticisme chez la majorité de nos partenaires européens et à Bruxelles.

Il y a donc aujourd'hui un immense paradoxe sur la question de la place de la dépense publique dans notre organisation économique et sociale.

D'une part beaucoup de signes manifestent qu'un large consensus s'est installé entre les principales forces politiques de notre pays sur la nécessité de réduire son poids et d'accroître son efficacité, au service de la compétitivité des entreprises et de la cohésion sociale de notre pays.

D'autre part, tout montre que nous n'avons pas aujourd'hui rompu avec nos habitudes anciennes, et notre crédibilité aux yeux des observateurs extérieurs sur cette question n'a probablement jamais été aussi faible.

Les propositions formulées dans ce document, complètent, approfondissent ou élargissent le champ exploré il y a deux ans. Elles ne sont ni exhaustives, ni incontestables.

De même, le rythme auquel ces propositions pourraient être mises en œuvre est un sujet de débat légitime au regard de l'objectif de ne pas étouffer le redémarrage de la croissance s'il doit intervenir un jour.

Mais ce débat ne peut être le prétexte pour ne pas mener une action vigoureuse, continue et assumée de maîtrise de la dépense publique, qui n'est pas concevable sans réforme des politiques publiques et des organisations qui les portent.

Ne pas agir mettrait en péril l'objectif de retour de notre économie vers la compétitivité et empêcherait notre pays de retrouver son rang sur notre continent, conditions nécessaires pour que l'idée européenne puisse connaître un nouvel élan. Si, de surcroît, le miracle du niveau actuel des taux d'intérêts devait cesser, nous subirions un choc collectif

d'une violence inouïe. Après le temps des analyses, des diagnostics et des propositions, c'est donc l'action qui est aujourd'hui requise.

LA FRANCE NE PARVIENDRA PAS À ÉQUILIBRER SES COMPTES ET À RENOUER AVEC LA CROISSANCE SANS RÉDUIRE LE POIDS DE SES DÉPENSES PUBLIQUES

La situation actuelle des finances publiques est la conséquence de près de quarante années d'écart entre dépenses et recettes. Près de quarante 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 accroître l'efficacité et en réduire le coût.

La crise que connaissent nos finances publiques était donc inéluctable. Les troubles bancaires puis économiques de 2008 ont accéléré sa venue et son acuité. Nos perspectives économiques, marquées par des taux de croissance et d'inflation très faibles, nous privent de toute échappatoire. La France n'a plus d'autre choix que de renverser la tendance, et ce d'autant plus rapidement qu'elle **n'a quasiment jamais respecté par le passé les engagements qu'elle avait pris en matière de finances publiques**, détruisant ainsi sa crédibilité auprès de ses partenaires européens et de ses créanciers.

La situation est d'autant plus grave que le doute quant à notre capacité à assainir nos finances publiques s'attache désormais à nos recettes comme à nos dépenses.

Du côté des recettes, si les observateurs extérieurs (créanciers et agences de notation) n'ont jusqu'à présent pas douté de la capacité de la France à pratiquer des ajustements à la hausse sous l'emprise de la nécessité, et de la capacité de notre administration fiscale française à asseoir et à recouvrer l'impôt, le niveau atteint par les prélèvements et le constat que nos bases fiscales s'épuisent font naître une inquiétude nouvelle. Jusqu'au sein du gouvernement, chacun prend conscience qu'après des années de hausse, la France ne pourra plus augmenter ses prélèvements obligatoires dans un espace économique ouvert, avec libre circulation des hommes et des facteurs de production, sans risquer une perte de substance accélérée, au-delà de celle déjà subie.

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

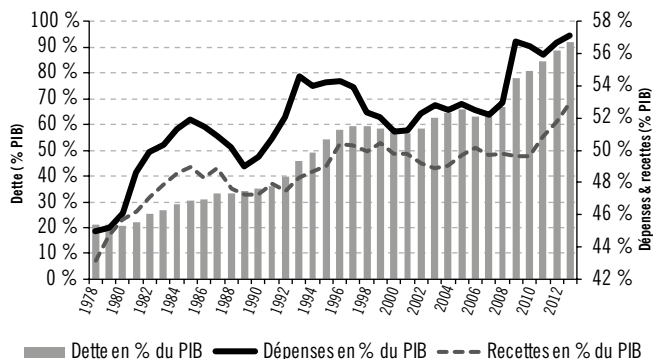
S'il se veut durable, le rétablissement de nos finances devra donc s'opérer sur les dépenses. D'abord parce que nos marges d'accroissement des prélèvements sont inexistantes, sauf à détériorer encore davantage notre compétitivité et à décourager l'activité. Ensuite parce que la grande majorité des ajustements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

1.1. La situation des finances publiques commande de redresser rapidement et durablement le solde public

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'auraient 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 quasi-totalité des gouvernements qui se sont succédés.

Évolution de la dette, des dépenses et des recettes publiques en France, (en % du PIB)

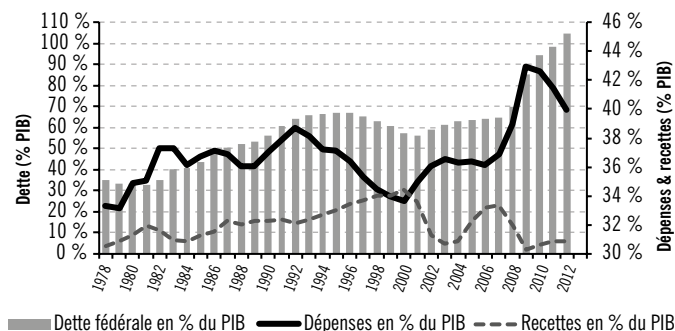


Source : INSEE.

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 35 dernières années, de 20 % à 92 % du PIB et de 100 Md€ à 1 950 Md€ rend aujourd'hui l'esquive impossible.

La comparaison de la situation de nos finances publiques avec celle des États-Unis, fait par ailleurs apparaître une différence majeure : les déficits se sont creusés en France alors même que les prélèvements augmentaient fortement (notre crise des finances publiques est donc bien liée à des dépenses trop élevées), alors même que les déficits américains sont dus à des recettes stabilisées à des niveaux très bas, au moins autant qu'à une dépense publique dynamique¹.

Évolution de la dette, des dépenses et des recettes publiques aux États-Unis, (en % du PIB)



Source : INSEE.

¹ On retrouve ici une constante du débat politique américain : les démocrates s'opposant aux coupes dans les dépenses, et les républicains s'opposant aux hausses des prélèvements.

1.1.2. Une situation largement signalée puis dénoncée, 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 conjoncture², est à ce titre éclairante. **Elle permet en effet de distinguer les périodes de gestion rigoureuses des périodes dispendieuses** et de mettre en lumière la part prise par les dépenses et les recettes dans l'amélioration ou la détérioration du solde public.

En un peu plus de deux décennies, de 1989 à 2013, le solde structurel, c'est-à-dire l'écart entre les dépenses et les recettes **hors l'effet de la conjoncture**, s'est ainsi dégradé de 2,8 points de PIB. Cette détérioration qui s'est produite en dépit d'un accroissement très fort des prélèvements (+ 3,3 points de PIB sur la période) est exclusivement imputable à la hausse des dépenses (+ 6,1 points de PIB sur la période)³.

² 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 56 %) 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.

³ F. Ecalle, « Pourquoi le déficit s'aggrave-t-il ? », *Sociétal* n° 74, 4^e t 2011.

| Évolution du solde structurel entre 1989 et 2013 | En % du PIB |
|---|--------------|
| Effort sur les dépenses = baisse ou (hausse) des dépenses publiques | - 6,1 |
| Effort sur les recettes = hausse ou (baisse) des prélèvements | + 3,3 |
| Total : effort structurel = amélioration ou (dégradation) du solde | - 2,8 |

Source : François Ecalte, L'effort structurel de 1989 à 2013.

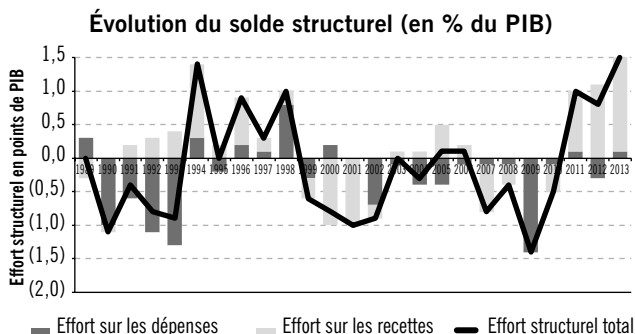
La décomposition par année offre une lecture plus fine, qui permet de mettre en évidence deux constantes dans la gestion de nos finances publiques :

- **Les stratégies de redressement reposent pour l'essentiel sur des hausses de recettes.** Entre 1994 et 1998, l'amélioration de 3,6 points du solde structurel dans le cadre de la qualification de la France à l'euro, est ainsi liée pour les 2/3 à des hausses de prélèvements et pour 1/3 à des baisses de dépenses (le fruit de la maîtrise des dépenses d'assurance maladie à partir de 1996 et de la montée en puissance de la réforme des retraites de 1993). De la même manière, l'amélioration de 3,3 points du solde structurel entre 2011 et 2013, dans un contexte de crise des dettes souveraines, est due exclusivement à des hausses d'impôts.
- **Les périodes de détérioration du solde structurel sont dues à un mix entre dérapage des dépenses et baisses délibérées des recettes.** Non seulement des dépenses nouvelles apparaissent tout au long du cycle, sans que les dépenses plus anciennes soient supprimées, mais les rares périodes de croissance ne sont pas mises à profit pour rétablir l'équilibre. Elles sont utilisées pour rendre aux

I. LA FRANCE NE PARVIENDRA PAS À ÉQUILIBRER
SES COMPTES ET À RENOUER AVEC LA CROISSANCE
SANS RÉDUIRE LE POIDS DE SES DÉPENSES PUBLIQUES

Français, sous forme de baisses d'impôts pérennes, les recettes temporaires issues de l'accélération conjoncturelle de la croissance (épisode de la « cagnotte »⁴ en 1999 et loi TEPA en 2007).

Au final, les déficits se creusent en bas de cycle économique sous l'effet des stabilisateurs automatiques, mais ne se résorbent jamais 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.



Source : F. Ecalé.

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 partout fait leurs preuves. Le gouffre entre les paroles et les actes semble parfois relever de la schizophrénie.

⁴ En 1999, une croissance plus soutenue qu'anticipé génère des recettes fiscales supérieure de 15 Md€ aux prévisions budgétaires. Alors même que les déficits publics tangentent 2 % du PIB, Jacques Chirac dénonce l'accumulation d'une « cagnotte » par les socialistes, et préconise qu'elle soit rendue aux Français plutôt que consacrée à la réduction du déficit, ce que le gouvernement de l'époque s'empresse de faire.

| 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 de structure ⁽²⁾ | Dette en % du PIB ⁽³⁾ | Taux de PO en % du PIB ⁽³⁾ |
|--------------|--|--|---|----------------------------------|---------------------------------------|
| 1981 - 1984 | Pierre Mauroy (08/07/1981) : 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'Economie (...) devra chercher à les réduire. » | 7,5 % | - | 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 dépenses publiques sociales s'impose car tout abourdissement de la dette publique se paye un jour par une limitation de notre taux de croissance. » | 6,1 % | - 1,5 point | 36,0 % | 41,9 % |
| 1991 - 1993 | Edith Cresson (22/05/1991) : « La maîtrise des finances publiques est d'autant plus nécessaire qu'il y a un ralentissement des recettes fiscales. » Pierre Bérégovoy (8/04/1992) : « Nos finances publiques n'en sont pas moins maîtrisées. Elles le resteront. » | 6,1 % | - 1,7 point | 46 % | 42,0 % |
| 1993 - 1995 | Edouard Balladur (08/04/1993) : « Cette dérive dangereuse [des finances publiques] doit être impérativement stoppée. Une loi quinquennale (...) prévoiera des objectifs en matière de baisse des dépenses et des prélèvements, de déficit budgétaire et d'endettement. » | 2,9 % | + 1,4 point | 55,5 % | 42,7 % |

I. LA FRANCE NE PARVIENDRA PAS À ÉQUILIBRER
SES COMPTES ET À RENOUER AVEC LA CROISSANCE
SANS RÉDUIRE LE POIDS DE SES DÉPENSES PUBLIQUES

| 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 de l'effort structurel ⁽²⁾ | Dette en % du PIB ⁽³⁾ | Taux de PO en % du PIB ⁽³⁾ |
|--------------|--|--|---|----------------------------------|---------------------------------------|
| 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. » | 2,8 % | + 1,2 point | 59,5 % | 44,2 % |
| 1997 - 2002 | Lionel Jospin (19/06/1997) : pas de mention particulière. | 3,5 % | - 2,3 points | 59,1 % | 43,3 % |
| 2002 - 2005 | Jean-Pierre Raffarin (03/07/2002) : « 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. » | 4,0 % | - 0,2 point | 66,8 % | 43,8 % |
| 2005 - 2007 | Dominique de Villepin (08/06/2005) : « Nos engagements de dépense publique seront respectés et les dépenses n'évolueront pas plus vite que l'inflation. » | 4,1 % | - 0,7 point | 64,2 % | 43,4 % |
| 2007 - 2012 | François Fillon (03/07/2007) : « C'est le choix des déficits et de la dette qui ont privé l'État de toute marge de manœuvre. Nous maintiendrons le cap de désendettement et du retour à l'équilibre budgétaire. » | 3,1 % | - 0,5 point | 90,6 % | 45,0 % |
| 2012 - 2014 | Jean Marc Ayrault (03/07/2012) : « La dette atteint aujourd'hui près de 1 800 milliards d'euros, soit 90 % (du PIB). Le poids de la dette est devenu écrasant (...) Et bien cette situation je ne l'accepte pas. » | 1,5 à 2 % | +1,5 à 2 points | 95,6 % | 45,9 % |

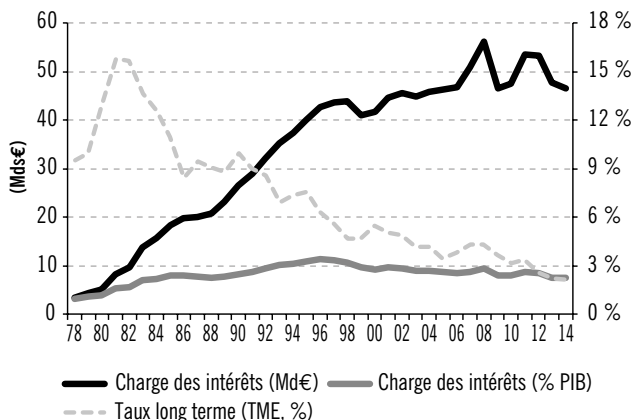
(1) En valeur, source : INSEE. - (2) Dégradation ou amélioration du solde structurel en points de PIB. - (3) En fin d'année, source INSEE.

1.1.3. Une situation de plus en plus problématique

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

- a. **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 premier poste de dépense à égalité avec les dépenses d'enseignement scolaire. Pour l'ensemble des administrations publiques, cette charge qui paralyse l'action publique s'élève à près de 50 Md€. À titre d'illustration, ces ressources permettraient, selon le choix des uns ou des autres, de réduire de 70 % l'impôt sur le revenu ou de doubler le nombre d'enseignants au travers de l'embauche d'un million d'agents.

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



Source : INSEE.

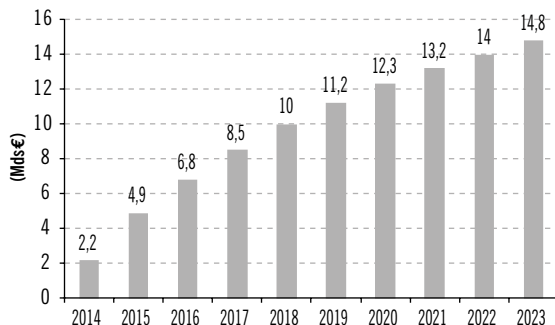
- b. **Il rend ensuite le pays extrêmement vulnérable à une remontée des taux.** Il est vrai qu'au cours des 35 dernières années, la charge d'intérêts n'a fait « que » doubler (passant de 1,2 % du PIB en 1980 à 2,3 % en 2013), alors même que la dette publique était multipliée par quatre (de 21 % en 1980 à 96 % en 2013) grâce à des taux qui ont été divisés par cinq (de 13 % environ en 1980 à 2,5 % environ en 2013). 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 quelques années à des taux réels proches de zéro⁵, elle le doit à une signature jugée relativement plus solide que celle de pays qui payent, eux, des taux nettement plus élevés. Dès lors que certains de 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 pour le moins hâtif.

Dans le scénario d'une résurgence de la crise des dettes souveraines et d'une hausse brutale des taux, notre pays serait ainsi exposé à une hausse considérable et brutale 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 majorerait, selon l'agence France Trésor, les intérêts de 7 Md€ dès 2016 et de 15 Md€ en 2023.

⁵ Certaines émissions à court terme sont même réalisées à des taux nominaux plus faibles que l'inflation.

Impact d'une hausse des taux de 1 % sur la charge annuelle des intérêts

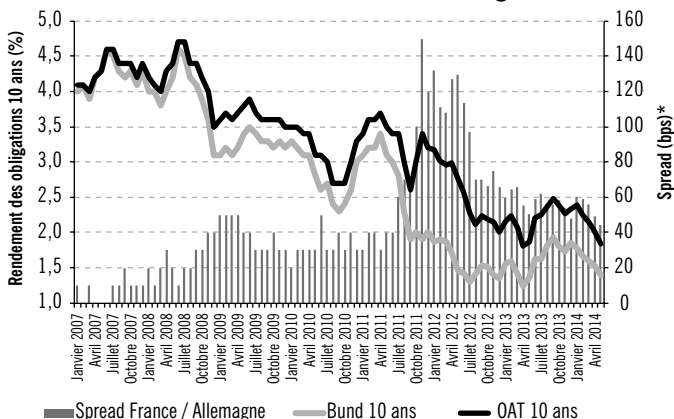


Source : Agence France Trésor.

- c. **Il 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 nous ont protégé jusqu'à maintenant de la défiance qu'ont connu l'Espagne ou l'Italie, nous n'en supportons pas moins déjà une forme de prime de risque par rapport aux coûts d'emprunt de l'Allemagne. Au cours des cinq dernières années, cette prime s'est élevée en moyenne à 60 points de base. Compte tenu des montants que la France émet chaque année sur les marchés (entre 170 et 190 Md€ par an depuis 2009, soit près de 1 000 Md€ en cinq ans), le surcoût lié à cette prime de risque s'élève dès à présent à près de 5 Md€ par an d'intérêts supplémentaires.

I. LA FRANCE NE PARVIENDRA PAS À ÉQUILIBRER
SES COMPTES ET À RENOUER AVEC LA CROISSANCE
SANS RÉDUIRE LE POIDS DE SES DÉPENSES PUBLIQUES

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



* Écart entre le rendement de deux obligations, calculé en points de base (bps).

Source : Banque de France.

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. À terme, le risque qui ne peut être complètement écarté est celui d'une perte de souveraineté du pays, aboutissant 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.

- d. **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, et de politiques monétaires très souples, ce risque est aujourd'hui éloigné. Cela étant, l'assèchement du financement à long-terme des entreprises, dans un contexte de durcissement des règles prudentielles, doit nous inciter à beaucoup de vigilance.

- e. **Il grève par ailleurs dans des proportions significatives notre potentiel de croissance.** Les travaux de Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff⁶ portant sur 44 pays et environ 200 ans (et plus précisément sur 20 pays avancés au cours des 60 dernières années⁷) ont mis au 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 près de 1 % à celle des pays dont l'endettement est compris entre 60 et 90 % du PIB, et de près de 3 % à celle des pays dont l'endettement est inférieur à 30 %.

Même s'il a évidemment un caractère un peu artificiel, et qu'il a été entouré de nombreuses polémiques⁸, ce seuil de 90 % (que la France vient de franchir) n'en reste pas moins un niveau au-delà duquel la « tolérance à la dette » devient problématique, du fait

⁶ C. Reinhart et K. Rogoff, « Growth in a time of debt », *American Economic Review Papers and Proceedings*, 2009, travaux révisés en mai 2013.

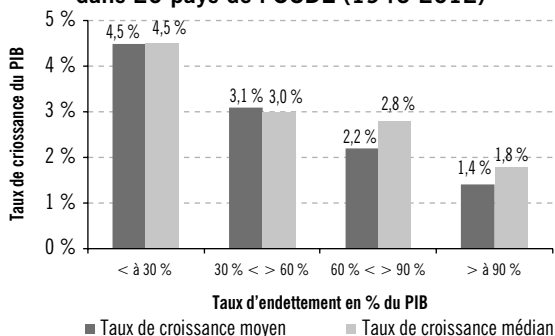
⁷ Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Nouvelle Zélande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, soit 1 180 observations réparties dans 4 groupes : endettement < à 30 % du PIB (443 observations), entre 30 et 60 % (442), entre 60 et 90 % (199), > à 90 % (96).

⁸ En 2013, des erreurs méthodologiques ont été relevées, amenant les auteurs à réviser leur publication initiale. Les taux de croissance des pays dont la dette est supérieure à 90 % sont moins faibles dans l'étude révisée, sans que les conclusions (corrélation entre dette élevée et croissance faible) soient infirmées.

I. LA FRANCE NE PARVIENDRA PAS À ÉQUILIBRER
SES COMPTES ET À RENOUER AVEC LA CROISSANCE
SANS RÉDUIRE LE POIDS DE SES DÉPENSES PUBLIQUES

notamment d'une pression à la hausse des prélèvements obligatoires.

**Taux de croissance en fonction du taux d'endettement
dans 20 pays de l'OCDE (1946-2012)**



Source : Banque de France.

f. 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 2 à 3 points de PIB à horizon 2030) exigerait au contraire un transfert de revenus vers le futur par l'accumulation d'excédents⁹.

⁹ P. Artus, « Quels sont vraiment les inconvénients d'une dette publique très élevée ? », Flash Economie Natixis n°141.

1.1.4. Un redressement désormais urgent

Personne ne discute 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 structurel¹⁰ 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.

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 keynésiennes qui prévalent en France, et c'est plutôt l'inverse qui est avéré au-delà d'un certain niveau de dépense publique et d'endettement), 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 2010 et en 2011, il n'en a pas été de même ensuite : le programme de stabilité 2013-2017 transmis à Bruxelles¹¹ en avril 2013 tablait en effet sur un déficit ramené à 3,7 % en 2013 (contre 4,3 % réalisé) et 2,9 % en 2014 (contre 4,0 % réalisé), tandis que le programme 2014 (visant 3 % en 2015) est déjà obsolète, à peine un an après sa transmission.

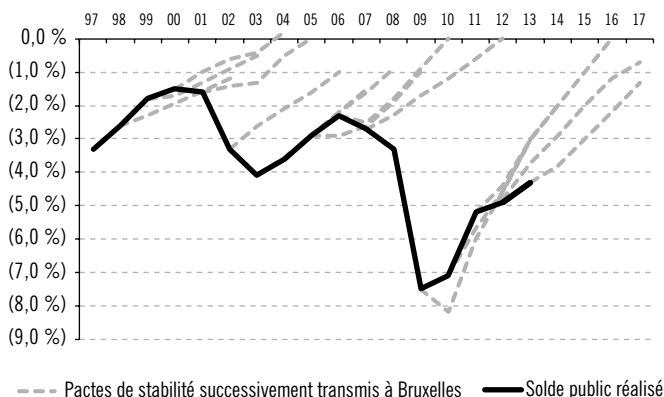
¹⁰ Le seul à même de redresser durablement les comptes publics.

¹¹ Le gouvernement indique désormais être en mesure de faire repasser le déficit public sous la barre des 3 % en 2017.

I. LA FRANCE NE PARVIENDRA PAS À ÉQUILIBRER
SES COMPTES ET À RENOUER AVEC LA CROISSANCE
SANS RÉDUIRE LE POIDS DE SES DÉPENSES PUBLIQUES

Or, l'incapacité de la France à respecter les trajectoires qu'elle a elle-même définies est la principale source d'inquiétude de nos créanciers (des non-résidents pour 65 % d'entre eux), des agences de notation et de nos partenaires européens. Chaque dérapage rapproche la France d'une zone d'incertitude financière, et rend un peu plus vital le retour à l'équilibre budgétaire.

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



Source : ministère de l'Économie.

On notera enfin qu'un redressement entamé rapidement offre seul la garantie de pouvoir conduire le retour à l'équilibre 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. Comme en Allemagne depuis deux ans, la France devra aussi amorcer un cycle de désendettement, qui suppose d'assurer le retour à l'équilibre structurel des comptes publics pendant un nombre suffisant d'années, conformément aux engagements pris en 2012 dans le cadre du TSCG¹². **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 division par deux du ratio actuel.

1.1.5. Un redressement qui est à notre portée

Pour revenir durablement à l'équilibre des comptes, il convient de résorber le déficit structurel, qui atteignait 3 % du PIB fin 2013, soit un effort de l'ordre de 60 Md€ pour l'ensemble des administrations publiques. Cet assainissement est tout à fait possible : il s'agit de trouver environ 20 Md€ d'économies par an pendant 3 ans.

Cet effort est ambitieux mais pas exceptionnel : l'Espagne, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Islande, l'Italie et le Portugal se sont engagés dans des plans d'ajustement bien plus amples, représentant entre 5 et 12 % de leur PIB.

L'histoire budgétaire des États offre par ailleurs de nombreux exemples de redressement ayant impliqué des efforts de cet ordre. Une étude¹³

¹² Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, qui a donné lieu à la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, inscrivant la règle d'équilibre des finances publiques en droit national (déficit structurel inférieur à 0,5 %).

¹³ A. Alesina, S. Ardagna, *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*, 2009.

I. LA FRANCE NE PARVIENDRA PAS À ÉQUILIBRER
SES COMPTES ET À RENOUER AVEC LA CROISSANCE
SANS RÉDUIRE LE POIDS DE SES DÉPENSES PUBLIQUES

portant sur 21 pays de l'OCDE entre 1970 et 2007 a ainsi recensé 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 extrêmement vigoureux (au Canada par exemple où les dépenses publiques sont passées de 53 % de PIB en 1994 à 44 % en 1997, mais aussi en Suède ou en Finlande dans les années 1990, etc.)

L'histoire budgétaire montre aussi que les expériences de redressements correspondent généralement à des situations de déficits publics dégradés. La plupart des pays qui s'engagent dans le redressement de leurs finances publiques le font par nécessité. L'expérience montre que cette nécessité provient généralement de plusieurs facteurs¹⁴ :

- un déficit très dégradé, qui met à mal la politique budgétaire et économique du pays ;
- une dette trop élevée ou trop dynamique qui conduit, de ce fait, à des taux d'intérêt trop élevés (ce niveau trop élevé aboutissant à substituer les charges d'intérêt aux dépenses publiques usuelles) ;
- les débats électoraux précédant les élections, qui conduisent une coalition à engager des réformes.

On notera enfin que l'effort structurel nécessaire pour le retour à l'équilibre est moins élevé que celui consenti par la France entre 1994 et 1998 pour se qualifier à l'euro (3 points contre 3,6 points¹⁵) :

¹⁴ Cf. notamment *What promotes fiscal consolidation: oecd country experiences, economics department working papers* N° 553 de Stéphanie Guichard, Mike Kennedy, Eckhard Wurzel et Christophe André et les autres travaux plus récents de Stéphanie Guichard.

¹⁵ Il est vrai réalisé à l'époque à hauteur de 2,4 points par des hausses d'impôts et à hauteur de 1,2 % seulement par des baisses de dépenses.

même s'il passe par une remise en cause de nos pratiques budgétaires, cet effort est évidemment à notre portée.

1.2. **Ce redressement devra peser principalement sur 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 à une inflation élevée – de moins en moins probable et par ailleurs peu souhaitable – il reste les deux leviers de la recette et de la dépense.

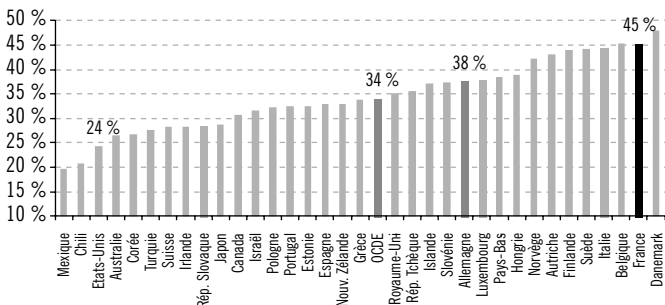
Dès lors que les marges de manœuvre en termes d'accroissement des prélèvements sont réduites, il faut bien examiner, enfin, le levier de la dépense. De bons arguments militent pour ce choix. Le premier, c'est que la grande majorité des ajustements menés à l'étranger suggèrent que les baisses de dépenses 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 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 terme sur notre potentiel de croissance.**

1.2.1. Les marges de manœuvre sur les prélèvements sont en tout état de cause très réduites

Si les ajustements budgétaires peuvent nécessiter que de nouvelles recettes soient dégagées, ce levier a déjà été largement mobilisé depuis 2011 (3,8 points de PIB de hausses structurelles de prélèvements, se traduisant par exemple par une augmentation considérable du rendement de l'impôt sur le revenu de 50 Md€ en 2011 à près de 80 Md€ en 2014). S'il est impossible de définir un taux maximum de prélèvements obligatoires, 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 baisser de ce fait et par l'évasion fiscale et (iii) dans un monde ouvert, un taux de prélèvement élevé et croissant dégrade la compétitivité d'un pays et l'attractivité de son territoire.

Or, le taux de prélèvements obligatoires français était, en 2012, le 2^e plus élevé des pays de l'OCDE (45% du PIB, soit 7 points de plus que l'Allemagne et 11 points de plus que la moyenne des pays de l'OCDE, un écart qui continue à s'accroître).

Prélèvements obligatoires en % du PIB dans l'OCDE en 2012



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 (20 % de PO), les États-Unis (24 %) ou même le Royaume-Uni (35 %). Il reste que les pays de l'OCDE sont nos principaux concurrents et, pour beaucoup d'entre eux, nos partenaires au sein d'un espace de libre circulation des hommes et des initiatives économiques.

La hausse tendancielle de la pression fiscale depuis 30 ans, le choc intervenu depuis 3 ans, le foisonnement des impôts et la complexité des règles fiscales ont clairement pesé sur la vitalité et la compétitivité de notre économie¹⁶. C'est pourquoi le levier de la hausse des recettes ne pourra plus jouer de rôle significatif dans le redressement des comptes publics.

1.2.2. Les redressements réussis à l'étranger ont dans l'ensemble principalement reposé sur les dépenses

Les exemples passés de redressements budgétaires 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* »¹⁷.

¹⁶ Voir notamment : Institut Montaigne et Institut de l'entreprise, *Mettre la fiscalité au service de la croissance*, septembre 2013.

¹⁷ OCDE, *La consolidation budgétaire*, 14 décembre 2011 (ECO/CPE/WP1(2011)19).

L'étude des stratégies de consolidation menées au sein de 21 pays de l'OCDE au cours des 40 dernières années¹⁸ (soit 107 ajustements) va dans ce sens : les stratégies dites « réussies »¹⁹, c'est-à-dire ayant abouti à une réduction du ratio dette sur PIB supérieure à 4,5 points en 3 ans ont consisté en moyenne en 2/3 de dépenses en moins, et 1/3 de recettes en plus²⁰ ; les stratégies ayant au contraire échoué, étaient celles dont le mix était presque inverse, lequel n'est d'ailleurs pas sans rappeler la voie suivie par le gouvernement depuis 2012.

En particulier, les ajustements portant sur les dépenses de masse salariale publique et de prestations sociales au sens large (comprenant les retraites, etc.) **sont plus durables que les autres**²¹. Le FMI²² signale à ce titre que les ajustements les plus significatifs entraînent systématiquement un effort sur la masse salariale publique (en moyenne de l'ordre d'un point de PIB sur les périodes de consolidation budgétaire étudiées), ceux-ci tirant généralement avantage à être réalisés selon un processus de concertation avec les partenaires sociaux.

¹⁸ A. Alesina, *Fiscal adjustments: lessons from recent history*, 2010.

¹⁹ 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.

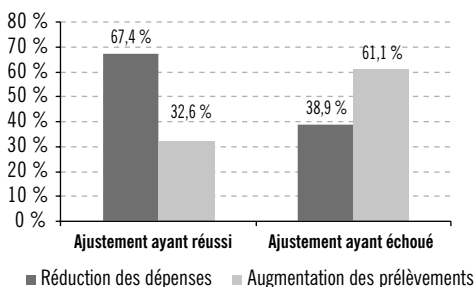
²⁰ Un mix en faveur de la dépense qui était encore plus net dans une étude précédente : voir A. Alesina et S. Ardagna, *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*, 2009.

²¹ Cf. notamment NBER WORKING PAPER SERIES n° 5730 de 1997, A. Alesina et Alberto R. Perotti, « Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects » et, plus récemment, Emanuele Baldacci (IMF), Sanjeev Gupta (IMF), Carlos Mulas-Granados (Complutense University) « Reassessing the Fiscal Mix for Successful Debt Reduction », 2011.

²² Cf. FMI 2014 : *World Economic and Financial Surveys*, FISCAL MONITOR, avril 2014, *Public Expenditure Reform Making Difficult Choices*.

Ces principes sont à nuancer en fonction de la composition de chacune des dépenses examinées. La diminution de prestations sociales ne doit pas conduire à des situations d'inéquités ou à accroître la pauvreté. En particulier, un accroissement trop significatif des inégalités peut conduire à décrédibiliser la politique de redressement budgétaire auprès des populations et donc à fragiliser sa mise en œuvre²³.

Résultat des politiques d'ajustement budgétaire



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

Qu'ils aient ou non décidé de suivre cette voie, la plupart de nos partenaires européens (Allemagne, Royaume-Uni, Irlande, Espagne) se sont engagés dans des stratégies de redressement s'inscrivant dans ce mix, c'est-à-dire portant environ aux 2/3 sur des économies de dépenses.

La France pourrait naturellement s'affranchir des recommandations des chercheurs, comme des exemples passés et présents que nous offrent nos partenaires, pour construire son propre modèle de consolidation

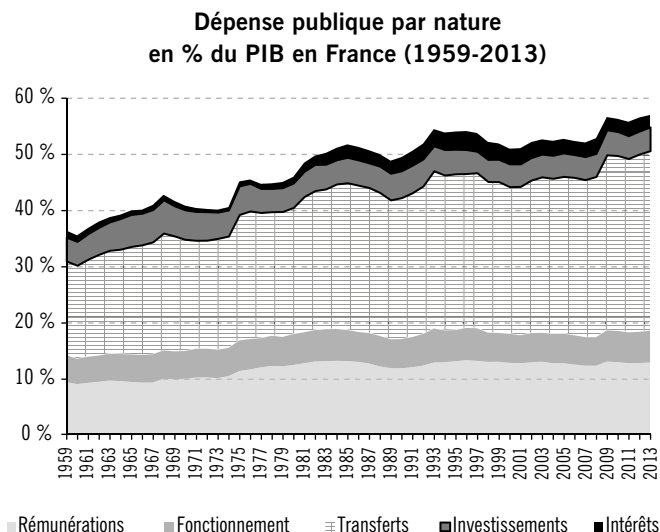
²³ Cf. notamment document de travail du FMI WP/13/151, *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation* de Laurence Ball, Davide Furceri, Daniel Leigh, et Prakash Loungani.

I. LA FRANCE NE PARVIENDRA PAS À ÉQUILIBRER
SES COMPTES ET À RENOUER AVEC LA CROISSANCE
SANS RÉDUIRE LE POIDS DE SES DÉPENSES PUBLIQUES

budgétaire. Mais, la France continuerait en tout état de cause à souffrir du niveau trop élevé de ses dépenses publiques.

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

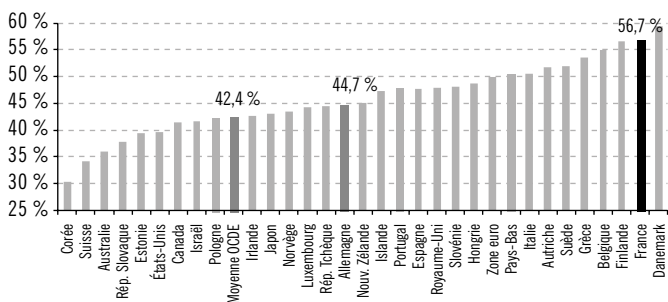
L'inevitable progression de la dépense publique depuis l'après-guerre, due pour l'essentiel à un très fort accroissement des transferts (les prestations sociales, minima et subventions de toutes natures qui forment le cœur du « modèle français »), a porté la masse des dépenses à près de 57 points de PIB, soit le plus haut niveau de son histoire.



Source : INSEE, comptes nationaux, base 1995.

La France est aujourd'hui le 2^e pays de l'OCDE en termes de dépense publique, soit un écart de 14 points de PIB avec la moyenne de ces pays et de 12 points avec l'Allemagne, cet écart continuant par ailleurs à s'accroître (il était de 8,7 points avec l'Allemagne en 2010).

Dépenses publiques dans l'OCDE en 2012 (en % du PIB)



Source : OCDE.

Ce niveau traduit 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 soit aussi efficiente que la dépense privée, c'est-à-dire qu'elle 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**, au moins pour trois raisons : (i) les coûts liés à la complexité, à

I. LA FRANCE NE PARVIENDRA PAS À ÉQUILIBRER
SES COMPTES ET À RENOUER AVEC LA CROISSANCE
SANS RÉDUIRE LE POIDS DE SES DÉPENSES PUBLIQUES

l'enchevêtrement des compétences et des acteurs s'accroissent, (ii) les évaluations systématiques et rigoureuses en vue de supprimer les dépenses inefficaces deviennent impossibles, et (iii) les services publics dont les ressources sont abondantes ne sont pas incités à rechercher des gains de productivité.

Cette relation entre accroissement et inefficience de la dépense publique a été largement étudiée²⁴. Il ressort ainsi d'une revue de l'efficience des dépenses publiques²⁵ menée en 2000 par la BCE sur un échantillon de 23 pays de l'OCDE, que l'inefficience moyenne de leur dépense était 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, ils pourraient bénéficier de services publics identiques pour 80 % de leur coût actuel²⁶.

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 %. Ce taux 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

²⁴ Voir notamment : U. Mandl, A. Dierx, F. Ilzkovitz, *The effectiveness and efficiency of public spending*, European Commission Economic Papers n° 301, février 2008.

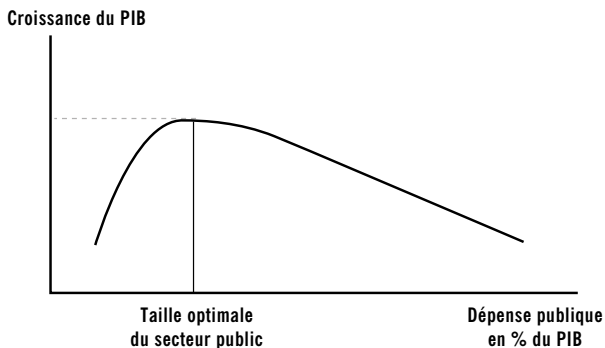
²⁵ Chaque pays étant comparé aux pays les plus performants de l'échantillon pour chaque catégorie de dépense. A. Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi, « *Public sector efficiency : an international comparison* », ECB Working Paper n° 242, juillet 2003.

²⁶ Encore cela implique-t-il que les pays les plus performants ne puissent plus dégager de gains de productivité.

ratio d'efficacité de 64 % seulement, de sorte **que 1 euro de biens publics coûte en réalité un peu plus de 1,5 euro à produire**²⁷.

Cette analyse empirique rejoint d'ailleurs de nombreux travaux théoriques, issus de l'école libérale américaine. Moins connu qu'Arthur Laffer, Richard Rahn, qui fut l'un des conseillers de Ronald Reagan, a aussi cherché le niveau de dépense publique à partir duquel elle devient contreproductive, et réduit la croissance au lieu de la stimuler. Quel que soit ce seuil (que Richard Rahn situe à un niveau très faible, en dessous de 30 %), retenons que la France est incontestablement au-dessus, et qu'**une dépense publique élevée pénalise doublement la croissance, en entravant la compétitivité du secteur privé au travers de prélèvements supplémentaires, et en freinant l'efficacité du secteur public.**

La « courbe de Rahn » : la dépense publique permet d'accroître la croissance (en instaurant un état de droit, un système éducatif, etc.) avant de devenir contreproductive au-delà d'un certain seuil



²⁷ Dans le même sens mais avec des résultats plus modérés, voir : P. Artus, « Où l'État est-il efficace relativement à son coût ? », Flash Economie Natixis n° 685 : la France pourrait avoir un niveau identique de services publics tout en réduisant ses dépenses publiques de 9 points de PIB.

I. LA FRANCE NE PARVIENDRA PAS À ÉQUILIBRER
SES COMPTES ET À RENOUER AVEC LA CROISSANCE
SANS RÉDUIRE LE POIDS DE SES DÉPENSES PUBLIQUES

L'inefficience 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* »²⁸ compte tenu de la relative proximité des deux modèles.

| En points de PIB 2012 | Protection sociale | École | Logement | Défense | Santé | Admin. générale |
|-----------------------|--------------------|------------|------------|------------|------------|-----------------|
| Allemagne | 19,4 | 4,3 | 0,5 | 1,1 | 7,0 | 19,4 |
| France | 24,4 | 6,1 | 1,9 | 1,9 | 8,3 | 24,4 |
| Écart | 5,0 | 1,8 | 1,4 | 0,8 | 1,3 | 5,0 |

| En points de PIB 2012 | Culture | Environnement | Sécurité | Affaires éco. | Dépense totale |
|-----------------------|------------|---------------|------------|---------------|----------------|
| Allemagne | 4,3 | 0,5 | 1,1 | 7,0 | 44,7 |
| France | 6,1 | 1,9 | 1,9 | 8,3 | 56,7 |
| Écart | 1,8 | 1,4 | 0,8 | 1,3 | 12,0 |

Source : Eurostat.

Dès lors que notre dépense publique est supérieure à celle de l'Allemagne de près de 12 points de PIB (contre 8,7 points en 2010), il est en effet légitime de se demander, pour un surcroît de dépenses annuelles correspondant à 240 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

²⁸ Institut Thomas More, *163 milliards de plus, analyse comparative de la dépense publique en France et en Allemagne*, Note de benchmarking n° 6, mai 2011.

de défense – « *le même service peut être rendu avec moins de moyens* » : le niveau des soins en Allemagne²⁹ est globalement comparable au nôtre, les performances de son système éducatif sont meilleures dans l'ensemble³⁰, 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 affaire de qualité. Si certaines dépenses publiques ne font pas la preuve de leur efficacité à partir d'évaluations sérieuses, alors elles peuvent être réduites ou supprimées. Les diminutions de telles dépenses ne pénalisent pas la croissance, et cet effort permettra d'éviter la hausse de la fiscalité qui, elle, présente toujours un effet négatif qui persiste à moyen terme. De plus, lorsque ces ajustements sont combinés à des réformes structurelles favorables à la croissance, ils ne conduisent pas systématiquement à un ralentissement de l'activité économique.

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 certaines études³¹, dans le cas d'un programme de redressement fondé sur l'impôt, l'effet négatif sur le PIB d'un rééquilibrage budgétaire de

²⁹ Mesuré par exemple par l'espérance de vie, le nombre de lits d'hôpital ou de médecins par habitant.

³⁰ Au classement PISA 2012, la France était 25^e, l'Allemagne 16^e.

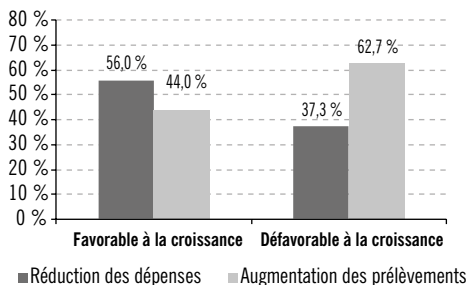
³¹ Alesina, Alberto, Carlo Favero, and Francesco Giavazzi, 2013, « The Output Effect of Fiscal Consolidations », *NBER Working Paper* n° 18336 (Cambridge, MA: *National Bureau of Economic Research*).

I. LA FRANCE NE PARVIENDRA PAS À ÉQUILIBRER
SES COMPTES ET À RENOUER AVEC LA CROISSANCE
SANS RÉDUIRE LE POIDS DE SES DÉPENSES PUBLIQUES

1 % sur le PIB est supérieur à celui des programmes fondés sur les dépenses, contredisant l'opinion couramment répandue que l'ajustement des dépenses a des effets plus récessifs à court terme que l'ajustement des recettes³².

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'OCDE³³), 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.

Effet sur la croissance des politiques d'ajustement budgétaire



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

³² 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 ont un impact à 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'étiole rapidement au cours du temps, si bien que l'effet sur la croissance initialement négatif devient rapidement positif », P. Champsaur, J.P. Cotis, *Rapport sur la situation des finances publiques*, 2010.

³³ A. Alesina et S. Ardagna, *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*, 2009.

UN EFFORT QUE DE NOMBREUX VOISINS EUROPÉENS ONT DÉJÀ RÉALISÉ³⁴

2.1. **Un effort qui porte principalement sur les recettes en France, au contraire de certains de nos voisins européens**

Suite à la crise financière de 2008-2009, la plupart de nos partenaires européens se sont retrouvés, comme la France, face à l'impérieuse nécessité de rétablir leurs finances publiques. Ce rétablissement a généralement porté sur les dépenses davantage que sur les recettes dans les autres grands pays d'Europe.

Ainsi, la France est le seul pays qui a augmenté significativement ses dépenses depuis 2010 alors que les autres pays les ont généralement réduites (comme le montre le graphique suivant présentant les variations respectives des dépenses et des recettes publiques parmi les plus grands pays d'Europe en termes de population). En particulier, l'Allemagne les a réduites de plus de 3 points de PIB, comme le Royaume-Uni. Pour autant, les écarts de croissance n'expliquent pas de telles divergences – l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas ayant été en récession pendant cette période³⁵. De même, l'arrivée à terme des plans de relance n'explique

³⁴ Contribution de Vianney Bourquard, économiste et spécialiste des finances publiques.

³⁵ Seule l'Allemagne a connu une croissance cumulée de l'activité d'un peu plus de deux points supérieure à celle de la France.

que marginalement (1 point de PIB tout au plus) cet écart³⁶. Les autres grands pays d'Europe ont donc fait davantage d'efforts sur leurs dépenses que la France.

Pour sa part, la France a fait davantage porter son effort sur les recettes, au contraire des autres pays européens. De même que précédemment, le contrecoup des plans de relance en recettes³⁷ et les différences de croissance n'expliquent pas de tels écarts par rapport aux autres pays d'Europe.

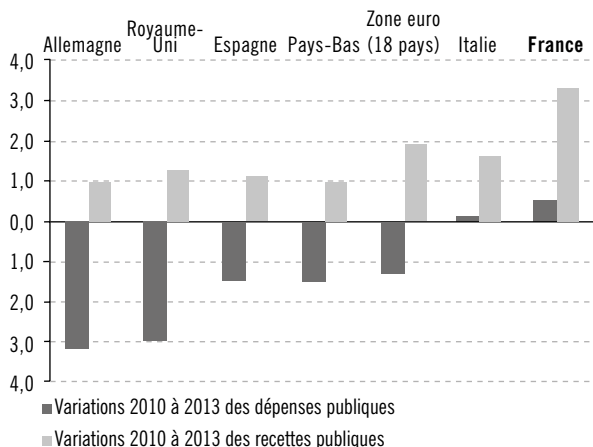
Au total, comparativement aux autres grands pays d'Europe, les expériences étrangères nous enseignent que la France n'a réalisé que peu d'efforts en dépenses. En revanche, la France est donc le seul grand pays d'Europe à avoir tant fait porter son ajustement sur les recettes. Ceci a récemment conduit certains économistes à douter de la capacité de la France à rétablir durablement ses finances publiques et à pouvoir engager les réformes structurelles nécessaires à notre pays³⁸.

³⁶ En dépense, le plan de relance allemand correspond à un total de dépenses supplémentaires de 1,4 point de PIB entre 2008 et 2010 et celui de l'Espagne de 1,9 point de PIB sur la même période, contre 0,4 point pour la France (0,3 pour l'Italie, 0,1 pour les Pays-Bas et 0 pour le Royaume-Uni). Ces plans de relance ont de plus été principalement concentrés sur l'année 2009 (source : OCDE, interim report 2010).

³⁷ En effet, la France est le pays parmi ces cinq grands pays d'Europe qui a le moins fait porter son plan de relance sur les recettes (0,2 point de PIB pour la France, contre 0,3 pour l'Italie, 1,4 pour les Pays-Bas, 1,6 pour l'Espagne, 1,5 pour le Royaume-Uni, 1,6 pour l'Allemagne ; source : OCDE, interim report 2010).

³⁸ Cf. par exemple UBS European Economic Focus, 10/07/2014, *France versus Italy: The next pair trade?*

Variation des dépenses entre 2010 et 2013 (en points de PIB)



Source : Institut Montaigne à partir de données Eurostat.

2.2. Des efforts sur les dépenses souvent en retrait en France par rapport aux expériences étrangères

Les efforts en dépenses dans les principaux pays d'Europe ont généralement conduit à des réformes de bien plus grande envergure qu'en France. C'est ce qui ressort de l'analyse des réformes conduites en Europe par rapport à celles conduites en France. En particulier, les mesures d'économies ont été nettement plus importantes dans d'autres pays d'Europe sur :

1. les salaires des agents publics,
2. les effectifs de la fonction publique,

3. les dépenses de fonctionnement,
4. les prestations sociales et les revenus de remplacement,
5. les dépenses de santé.

2.2.1. Les salaires des fonctionnaires ont parfois été beaucoup plus contraints dans d'autres pays

En France, les gouvernements successifs ont régulièrement gelé les revalorisations globales de l'ensemble des fonctionnaires. Pour autant, le salaire des fonctionnaires pris individuellement a continué de croître à un rythme qui devait au moins atteindre l'inflation (avec l'instauration de la garantie individuelle du pouvoir d'achat ou GIPA).

D'autres pays ont mené des réformes de leurs grilles salariales beaucoup plus importantes (cf. schéma ci-contre). En Irlande, les primes de performance ont été supprimées. Plusieurs pays d'Europe ont dû baisser les salaires de leurs fonctionnaires. L'Italie a ainsi baissé les salaires de ses plus hauts fonctionnaires, tandis que l'Espagne a diminué les salaires globalement de 5 % en 2010 et a ensuite gelé les salaires en 2011. L'Irlande a également diminué les salaires des fonctionnaires de manière progressive (les hauts salaires étant plus touchés que les bas salaires).

Modération salariale en France et dans les autres pays d'Europe



Source : Institut Montaigne à partir du document *Fiscal consolidation in Europe: a comparative analysis*, COCOPS Trend Report pour la Commission européenne.

D'autres réformes de la fonction publique ont été engagées dans plusieurs pays d'Europe. Ainsi, l'Espagne a mis en place un programme de lutte contre l'absentéisme (avec des jours de carence). De même, l'Italie impose la publication des taux d'absentéisme des services³⁹, après avoir supprimé le statut de fonctionnaire pour la plupart des agents publics dès 1993, pour ne le conserver qu'aux fonctions les plus régaliennes de l'État⁴⁰.

Enfin, certains pays comme l'Espagne, sans réellement baisser les salaires de leurs agents publics, leur ont demandé d'augmenter significativement leur temps de travail. Ceci correspond à une baisse de salaire horaire, toute chose égale par ailleurs, de l'ordre de 7 %⁴¹. L'État espagnol a ainsi pu limiter de manière simultanée le nombre de recrutements nécessaires pour assurer les tâches sans dégrader la qualité du service à l'utilisateur.

³⁹ Inspection générale des finances, *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger*, avril 2011.

⁴⁰ Inspection générale des finances, *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger*, avril 2011. En pratique, les renvois se sont révélés très rares, voire exceptionnels (72 en 2006, pour 12 réintégrations suite à des jugements en faveur des agents).

⁴¹ L'Espagne a par ailleurs supprimé le 14^e mois de salaire des fonctionnaires.

2.2.2. Les effectifs de la fonction publique ont été plus contraints dans certains pays d'Europe

En France, seuls les effectifs de la fonction d'État ont été réduits, en ne remplaçant qu'un départ à la retraite sur deux entre 2007 et 2012. Cependant, cet objectif a en partie été levé compte tenu des recrutements dans certains ministères. De plus, les effectifs des fonctions publiques territoriale et hospitalière ont continué à croître ces dernières années, allant même jusqu'à annuler les efforts de l'État dans ce domaine.

Pour autant, les efforts portés par l'État en France ne représentent qu'une partie des efforts qui ont été réalisés par d'autres pays (cf. schéma ci-dessous). Ainsi, par exemple, les taux de remplacement ont pu être nettement moindres, sur plusieurs années, en Italie (1 départ à la retraite sur 5 remplacé) et en Espagne (1 départ à la retraite sur 10 remplacé). Dans ces deux pays, ces mesures ont été accompagnées d'un gel des recrutements sur contrats temporaires.

Cependant, des pays sont allés encore plus loin en proposant à leurs agents des plans de départ volontaires (Irlande), voire en supprimant des emplois (Royaume-Uni, Lituanie).



Source : Institut Montaigne à partir du document *Fiscal consolidation in Europe: a comparative analysis*, COCOPS Trend Report pour la Commission européenne.

Sommaire

2.2.3. Ces diminutions des dépenses de masse salariale ont généralement été accompagnées d'une réduction des dépenses de fonctionnement courant

La plupart des pays d'Europe et de l'OCDE ont conduit des réformes structurelles leur permettant de diminuer les dépenses de fonctionnement. Ces réformes recouvrent de nombreuses catégories⁴² :

- la plupart des pays ont mené des réformes de rationalisation des services, voire des ministères. Ainsi, les Pays-Bas ont fusionné des ministères afin d'en limiter les coûts de fonctionnement ;
- de nombreux pays ont conduit récemment des réformes structurelles sur les collectivités locales. En particulier, la Finlande a développé l'utilisation d'indicateurs de performance sur les gains de productivité pour chaque collectivité locale. L'Espagne a renforcé la coopération entre l'État central et les régions autonomes, allant à rebours des réformes des vingt années précédentes ;
- de nombreux pays ont promu le regroupement des communes. Ainsi, le nombre de communes est passé de 416 en 2005 à 326 en 2010 en Finlande et a diminué de 271 à 98 au Danemark en 2007. Les Pays-Bas favorisent la fusion des communes dès lors qu'elles comptent moins de 100 000 habitants (cf. schéma ci-dessous) ;

⁴² Cf. programmes de stabilité de ces pays.

Réforme du nombre de communes en France et dans les autres pays d'Europe



Source : Institut Montaigne à partir des programmes de stabilité des différents pays européens et IFRAP 2013 : « Fusion des communes : exemples étrangers .»

- certains pays, comme l'Italie, ont supprimé de nombreux postes d'élus.

2.2.4. Certains pays ont aussi diminué leurs prestations sociales

Afin de rétablir leurs finances publiques, certains pays ont aussi diminué leurs prestations sociales. En particulier, certains pays ont réformé leur assurance chômage (cf. schéma ci-dessous), parfois même au pire de la crise.

Ainsi, certains pays ont rationalisé leur service de l'emploi (comme en Italie). D'autres ont diminué ou amplifié la dégressivité de leur assurance chômage, comme en Allemagne ou en Belgique. D'autres enfin ont durci les conditions d'accès à l'assurance chômage (Royaume-Uni)⁴³. L'Allemagne a mis en œuvre ces trois types de réformes en même temps, par les réformes Hartz menées au milieu

⁴³ Cf. programmes de stabilité de ces dernières années de ces pays.

des années 2000⁴⁴, au moment où la situation relative de l'Allemagne au regard des déficits et de la croissance était défavorable.

Refonte des allocations chômage en France et dans les autres pays d'Europe



Source : Institut Montaigne à partir des programmes de stabilité des différents pays européens.

Plusieurs pays ont aussi diminué d'autres types de prestations sociales. Ainsi, l'Allemagne a diminué ses allocations pour le logement. Le Royaume-Uni a aussi réformé son système de prestations sociales, notamment en ce qui concerne le handicap et le logement⁴⁵. Enfin, la plupart des pays d'Europe ont procédé à des réformes de leur système de retraites⁴⁶.

2.2.5. Certains pays ont aussi conduit des réformes de leur système de santé

La plupart des pays d'Europe et de l'OCDE ont significativement réformé leur système de santé depuis la crise. Ainsi, l'Italie a instauré

⁴⁴ Direction Générale du Trésor, *Comparaison France-Allemagne des systèmes de protection sociale*, document de travail de la DG Trésor, numéro 2012/02, août 2012.

⁴⁵ Cf. programmes de stabilité de ces dernières années de ces pays.

⁴⁶ Cf. OCDE, *Restoring Public Finances*, 2011.

une règle d'augmentation des taux d'imposition régionaux⁴⁷ dès lors qu'un déséquilibre trop important apparaît sur le solde régional, et donc sur les dépenses de santé de la région concernée, afin de pousser les gestionnaires locaux à limiter les dérapages sur ce type de dépenses⁴⁸. Plusieurs pays, comme l'Italie et le Royaume-Uni, ont aussi mis en place des indicateurs locaux de qualité des soins⁴⁹. Quelques pays, comme les Pays-Bas, ont renforcé leur ticket modérateur. D'autres, comme le Royaume-Uni et la République Tchèque, ont renforcé le contrôle de la délivrance des médicaments⁵⁰.

2.3. Affecter la dépense publique aux enjeux prioritaires et rétablir des marges budgétaires

Compte tenu de notre niveau de dépense publique, il est primordial d'arbitrer entre les différents postes de dépenses. Une baisse proportionnelle des dépenses assignées à chaque politique publique n'est pas efficiente, dès lors que les montants en jeu sont très significatifs. En effet, même si cette méthode de diminution des dépenses apparaît souvent acceptable par le citoyen, il est préférable de concentrer les dépenses de manière à conserver celles qui sont les plus efficaces.

En conséquence, et afin de renforcer l'efficacité de leurs dépenses publiques, la plupart des pays de l'OCDE ont été conduits à redéfinir le périmètre de leur action. Cette redéfinition du périmètre d'interven-

⁴⁷ En Italie, les dépenses de santé sont régionalisées.

⁴⁸ Cf. programme de stabilité 2011 de l'Italie.

⁴⁹ Cf. programmes de stabilité de ces pays de 2012 et 2013.

⁵⁰ Cf. sur ces derniers points Commission européenne (DG ECFIN), *Report on Public finances in EMU*, 2013.

tion des administrations publiques a généralement été effectuée à l'aide de revues des dépenses publiques (« *spending reviews* » en anglais). Ce mouvement s'est accentué depuis la crise du fait du renforcement des contraintes budgétaires et financières (1). Ces revues des dépenses publiques peuvent avoir différents enjeux et différentes portées (2), mais la réussite de celles-ci dépend avant tout de la volonté politique qui lui est associée (3). En France, les revues de dépenses publiques pourraient encore être améliorées (4)⁵¹.

2.3.1. Un renforcement des revues des dépenses publiques dans les pays de l'OCDE depuis la crise

Peu de pays ont réalisé des revues des dépenses publiques avant la crise. Moins encore, à quelques rares exceptions (le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas), effectuaient des revues des dépenses publiques systématiques et sans interruption. Par exemple, le Danemark effectue depuis le milieu des années 1980 des revues systématiques de dix à quinze politiques publiques tous les ans et analyse leur efficacité afin de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour d'autres dépenses jugées prioritaires. Ces revues sont réalisées conjointement entre le ministère des Finances et le ministère concerné et permettent de recentrer les dépenses des différents ministères vers des priorités plus conformes aux besoins actuels.

La crise financière récente et ses conséquences sur les finances publiques ont poussé la plupart des pays à redessiner le contour des administrations publiques. Ainsi, en 2012, seize pays de l'OCDE avaient effectué ou mettaient en place des revues des dépenses publiques. Ces revues ont désormais essentiellement des visées

⁵¹ Une partie des informations de cette partie sont reprises du document de l'OCDE de juin 2013 « *spending reviews* », GOV/PGC/SBO.

budgétaires et concernent l'ensemble des dépenses publiques et pas seulement une partie d'entre elles. Ce changement de cap a été mené conjointement avec la prise de conscience des citoyens de la plupart des pays de l'OCDE que les finances publiques de leurs États n'étaient pas suffisamment solides, en particulier avant la crise.

2.3.2. Vers un périmètre et une portée élargis des revues des dépenses publiques

La portée des revues des dépenses publiques : distinction entre efficience et efficacité budgétaire

Les revues des dépenses publiques peuvent viser deux types d'objectifs :

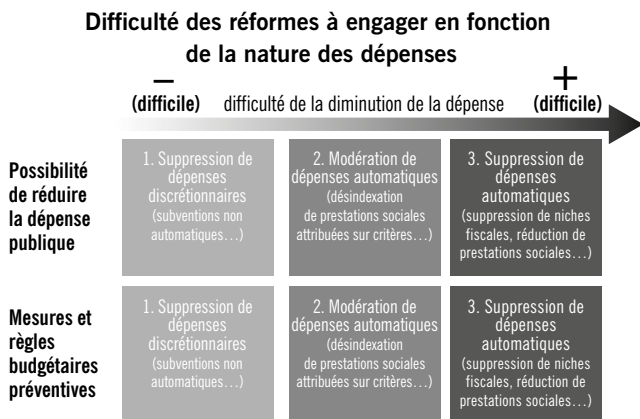
- des objectifs d'efficience de la dépense publique, qui conduisent à améliorer l'efficacité des dépenses publiques sans pour autant nécessairement les diminuer ;
- des objectifs de diminution des dépenses publiques, qui conduisent à diminuer la dépense publique de la manière la plus efficace et équitable possible.

Pour autant, au regard des expériences des différents pays de l'OCDE, les revues des dépenses publiques visant l'efficience n'ont généralement conduit que de manière marginale à la diminution des dépenses. En revanche, les objectifs clairement annoncés de réduction de la dépense publique ont généralement été tenus.

Le périmètre des revues des dépenses publiques

Le périmètre des revues des dépenses publiques peut être plus ou moins exhaustif en fonction du champ de dépenses analysé, des organismes considérés et des politiques publiques examinées.

Dans 11 des 16 pays de l'OCDE ayant déclaré en 2012 avoir engagé une revue des dépenses publiques, le périmètre de ces revues couvre tant les dépenses « discrétionnaires » que les dépenses « obligatoires » (comme par exemple les prestations sociales attribuées sur critères), c'est-à-dire celles correspondant aux champs de réforme de type 2 et 3 dans le schéma ci-dessous.



Source : Institut Montaigne.

En outre, la plupart des pays de l'OCDE procèdent à des revues des dépenses publiques, au champ plus limité, sur quelques politiques publiques. En effet, malgré le caractère plus efficace des revues exhaustives, cette concentration sur quelques politiques publiques tient au coût élevé d'une revue globale des dépenses publiques. De surcroît, dans la plupart des pays d'Europe, les ministères des Finances identifient généralement les politiques publiques les moins efficaces, et sont capables d'orienter de telles revues vers celles-ci.

Le processus doit être partagé par les ministères dépensiers et le ministère des Finances

Le processus peut être conduit de trois manières différentes :

1. proposition des ministères dépensiers au ministère des Finances qui contre-expertise ensuite les propositions de réformes, avant de formuler des propositions aux ministres ;
2. travail conjoint du ministère des Finances avec les autres ministères pour arriver aux réformes ;
3. travail principal du ministère des Finances avec une contre-expertise des ministères dépensiers avant de formuler des propositions aux ministres.

Au regard de l'expérience des pays de l'OCDE, il est nécessaire que les ministères dépensiers s'approprient les réformes proposées et, donc, que le ministère des Finances ne soit pas l'unique vecteur de la réforme. Pour autant, l'implication de ces ministères dépensiers ne peut provenir que d'une incitation politique forte et sans ambiguïté portée par l'ensemble du gouvernement.

2.3.3. Des revues des dépenses publiques réussies dans les pays de l'OCDE dès lors qu'elles procèdent d'une volonté politique forte

Ces revues des dépenses publiques sont généralement couronnées de succès dès lors qu'elles procèdent :

- **d'un soutien politique ferme et sans ambiguïté** du processus et en particulier du ministère des Finances. Plus les réductions de dépenses sont significatives, plus la décision doit être prise à haut

niveau, compte tenu de la sensibilité politique de la réforme de certaines dépenses. Ainsi, les trois pays qui ont réalisé des revues des dépenses publiques systématiques avant la crise (le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas) attribuent la responsabilité des décisions au Premier ministre.

Par exemple, le Canada avait organisé une revue des programmes particulièrement ambitieuse qui demandait, en 1995-1996, de diminuer de 10 % les crédits de l'ensemble des ministères – et jusqu'à près de 50 % pour le ministère des Transports – et de 20 % les effectifs de ces mêmes ministères. De telles réductions de dépenses ne sont possibles que lorsque le ministère des Finances est fortement soutenu par le chef du Gouvernement.

- **d'une appropriation par tous, c'est-à-dire par les ministères « dépensiers » et par les citoyens** (cf. ci-dessous), de la nécessité de dégager des marges de manœuvre budgétaires. Ainsi, afin de renforcer l'acceptabilité de ses revues de dépenses publiques et compte tenu du succès obtenu, l'Irlande considère depuis 2011 que les revues n'ont plus à être indépendantes pour être crédibles⁵². L'appropriation par le citoyen correspond aussi à une étape nécessaire d'une revue des dépenses publiques, notamment afin d'éviter que ces revues soient interprétées comme une manière de « faire moins avec moins » et afin de renforcer l'adhésion des citoyens à la démarche. Pour ce faire, de nombreux mécanismes de concertation et de pédagogie peuvent être mis en place⁵³. Au Royaume-

⁵² Cf. document présenté dans le cadre de séminaire de l'OCDE : *Ireland - spending reviews, department of public expenditure and reform*.

⁵³ Allant des jeux pédagogiques aux séances télévisuelles interactives, cf. tableau 9 in Marika Arena, Deborah Agostino, Angelo Erbacher, Germain Brugnon et Philippe Nelson, *Public Engagement Practices in Spending Review Processes of the UK, Italy and France*, Politecnico di Milano, 2013.

Uni, les résultats des revues des dépenses publiques ont donné lieu à une large concertation (110 000 idées de réformes, dont 63 000 provenant d'agents publics) et ces idées ont été ensuite rendues publiques⁵⁴. La revue des dépenses publiques a finalement donné lieu à une publication exhaustive de toutes les mesures prises et des raisons qui ont mené aux différentes décisions⁵⁵ ;

- **d'un accompagnement à moyen terme par des mécanismes incitatifs à la réforme et des règles budgétaires préventives** (cf. schéma ci-dessus), de manière à ne pas réitérer les mêmes dérives à la suite de la revue. Ainsi, la mise en place systématique de clauses de revoyure comprenant des analyses d'efficacité des politiques publiques récemment mises en œuvre peut constituer un vecteur de réforme. Par exemple, en Allemagne, toutes les nouvelles niches fiscales sont revues deux ans après leur mise en œuvre afin d'éviter l'obsolescence et l'inefficacité de certaines d'entre elles⁵⁶.

Plusieurs aspects techniques permettent aussi de favoriser le succès de ces revues des dépenses publiques :

- une intégration de la démarche dans la procédure de décision budgétaire, afin que la décision de réforme soit mise en place rapidement sur le plan budgétaire pour éviter les déperditions dues à des processus de décision trop longs. Ceci n'exclut pas que les

⁵⁴ Une des idées ainsi reçues fut de centraliser les ventes de matériels devenus obsolètes pour l'administration.

⁵⁵ Cf. Marika Arena, Deborah Agostino, Angelo Erbacci, Germain Brugnon et Philippe Nelson, *Public Engagement Practices in Spending Review Processes of the UK, Italy and France*, Politecnico di Milano, 2013.

⁵⁶ Cette mesure faisait partie du Koalitionsvertrag (traité de la coalition entre la CDU et le FDP) de 2009 dans lequel les « règles d'or » de la politique fiscale menée par le gouvernement furent établies.

économies proposées doivent être, dans la mesure du possible, agréées par les ministres concernés ;

- une volonté de maintenir sur les années suivantes la revue des dépenses publiques afin de favoriser l'émergence de nouvelles marges de manœuvre budgétaires et d'orienter les dépenses vers de nouvelles priorités en phase avec les préoccupations des citoyens. Par exemple, la Suède a poursuivi ses efforts pour adapter ses administrations publiques suite aux réformes du milieu des années 1990⁵⁷. De la même manière, l'Irlande a décidé de reproduire l'exercice tous les deux à trois ans⁵⁸.

2.3.4. Des revues des dépenses publiques à inventer en France

La France a lancé la Révision générale des politiques publiques (RGPP), puis la Modernisation de l'action publique (MAP). Cependant, si la RGPP visait à diminuer la dépense publique, elle⁵⁹ :

- n'a eu d'effet que sur les **dépenses de l'État**, alors que de nombreuses politiques publiques sont portées par d'autres acteurs (Sécurité sociale, collectivités locales, associations, etc.) ;
- avait une **multiplicité d'objectifs** (recherche d'économies rapides, efficacité du service rendu aux usagers, etc.) ;

⁵⁷ Réduction d'un tiers des effectifs publics entre 1992 et 2000, alors même que le déficit n'était plus que de 0,5 point de PIB en 1998, cf. Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale de l'administration, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012.

⁵⁸ Cf. document présenté dans le cadre d'un séminaire de l'OCDE : *Ireland - spending reviews, department of public expenditure and reform*, 2013.

⁵⁹ Tirés en partie d'un document de la Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, 2010 et Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires sociales et Inspection Générale de l'Administration, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012.

- n'a **pas suffisamment été appuyée par des concertations** avec les agents publics ou les bénéficiaires de l'argent public, voire par les ministères ayant porté les réformes ;
- n'a **pas été suffisamment portée par le gouvernement**, comme l'illustre le taux très élevé de déperdition entre les économies prévues au moment de la conception des réformes et les économies réellement constatées, compte tenu du périmètre des réformes réellement mises en place ;
- n'a **pas été suffisamment suivie d'effets à moyen et long terme**. Par exemple, la RGPP prévoyait de piloter les évolutions des charges administratives de gestion pour les entreprises, mais ce pilotage n'a pas été pleinement suivi d'effets.

Par ailleurs, l'OCDE signale le rôle accessoire du ministère des Finances dans le cadre de la RGPP et considère que ce ministère a eu pour le même type d'exercice un poids beaucoup plus faible que dans les autres pays de l'OCDE. Le rôle de contre-expertise du ministère des Finances n'a donc que marginalement joué.

La MAP ne visait pas à l'origine la diminution de la dépense publique mais plutôt l'accroissement de son efficacité. En conséquence, et comme le signale la Cour des comptes⁶⁰, les économies de la MAP ne constituent qu'une toute petite fraction des économies attendues dans le cadre du pacte de responsabilité et ne sont donc pas à la hauteur des enjeux des finances publiques françaises.

⁶⁰ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2014.

2.4. Investir dans la crédibilité et la légitimité de la gouvernance des finances publiques et des réformes

De nombreux critères sont susceptibles de favoriser l'approbation voire l'adhésion des citoyens aux réformes des finances publiques⁶¹. Si la plupart des réformes ont généralement été menées en période de crise profonde d'un pays⁶², la nécessité du redressement ne doit pas exclure les autres facteurs qui conduisent à l'acceptation des réformes (1). Au regard de ces critères, la France pourrait encore progresser (2).

2.4.1. Les critères de la crédibilité et de la légitimité de la gouvernance

La crédibilité et la légitimité de la gouvernance sont essentielles lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des réformes d'ampleur. Elle reflète la foi des citoyens en leurs institutions et leurs gouvernants. Cette foi peut provenir de plusieurs facteurs⁶³ :

- la **qualité de service**, évaluée au travers des attentes que le citoyen peut raisonnablement avoir compte tenu de ses connaissances et de son éducation. Par exemple, le développement d'internet conduit les citoyens à une demande accrue de services pouvant être réalisés en ligne. La rapidité du développement d'internet amène les citoyens à attendre une évolution comparable des services rendus par les administrations publiques à leur égard.

⁶¹ Cf. Institut Montaigne, *Avis de la conférence de citoyens*, 9 décembre 2012.

⁶² Espagne à la suite de la crise financière, Pays-Bas au milieu des années 1980, Suède et Italie au milieu des années 1990, Allemagne au milieu des années 2000, etc.

⁶³ OCDE, *Government at a glance*, 2013, à partir de données Eurobarometer.

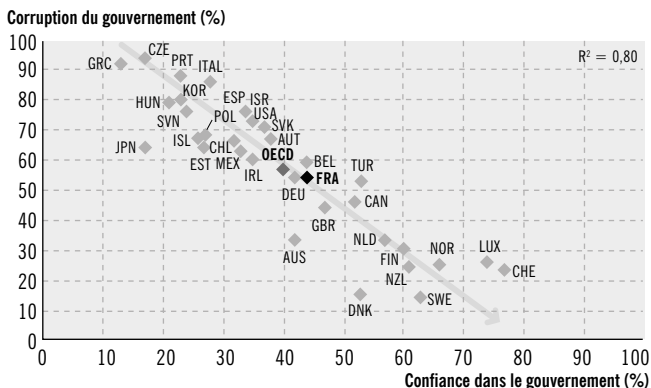
Ainsi, l'IGF note dans un rapport de 2011⁶⁴ que « *la transparence administrative est devenue dans plusieurs pays un important levier de la réforme de l'État, poursuivant, à la faveur des nouvelles technologies de l'information, l'objectif d'une meilleure compréhension par les citoyens de l'utilisation des crédits publics* ».

À ce titre, la stabilité des institutions et des réglementations correspond aussi à une attente forte de la part des citoyens. En revanche, l'instabilité (par exemple fiscale) nuit à l'opinion que porte un citoyen sur ses institutions. En pratique, le fort endettement d'un pays – susceptible de mettre à mal la stabilité de celles-ci au regard de ses conséquences économiques et sociales – est généralement corrélé avec une absence de crédibilité des administrations et des dirigeants de ce pays ;

- **l'intégrité des administrations et des gouvernants** est indispensable, car elle crédibilise la démarche d'amélioration de l'intérêt public. En particulier, la crédibilité du système judiciaire est l'un des facteurs les plus importants d'appréciation des institutions par les citoyens. Cette crédibilité est appréciée par les citoyens par rapport à l'accessibilité (notamment en termes de coût), à l'effectivité de la justice, à son impartialité et à la compétence des agents de justice. En pratique, les pays de l'OCDE dans lesquels les citoyens ont l'estime la plus favorable de leur administration correspondent à ceux dont la perception de la corruption est la plus faible.

⁶⁴ Inspection générale des finances, *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger*, avril 2011.

Perception de la corruption et crédibilité de l'administration et des institutions



Source : OCDE, *Government at a glance*, 2013.

- **L'équité** permet d'accroître l'acceptabilité des réformes. En particulier, l'administration et le gouvernement, dans leur fonctionnement, doivent se soumettre à ces principes. Au-delà du comportement de l'administration, les réformes peuvent être programmées afin de réduire en même temps les déficits publics et les inégalités. Ainsi, le FMI⁶⁵ a examiné les effets des efforts budgétaires sur les inégalités dans plusieurs pays et démontré que, contrairement aux idées reçues, l'Espagne, l'Italie et même la Grèce avaient vu leurs inégalités décroître malgré la crise.

⁶⁵ Cf. FMI 2014 : *World Economic and Financial Surveys*, FISCAL MONITOR, avril 2014, *Public Expenditure Reform Making Difficult Choices*.

- En termes de **crédibilité des gouvernements par rapport à leurs stratégies de finances publiques**, l'examen des hypothèses de croissance et de déficit par un organe indépendant conforte le crédit qu'un citoyen prête aux institutions dont il dépend. Ce type d'organisme est aujourd'hui présent, à divers degrés, dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

2.4.2. Au vu de ces critères, la France a besoin de progresser et peut s'inspirer utilement des expériences étrangères

La France se situe à un niveau intermédiaire à l'échelle européenne. Elle se positionne entre les pays d'Europe du Sud, dont les administrations et les institutions sont généralement considérées par leurs citoyens comme peu efficaces et corrompues, et les pays d'Europe du Nord dans lesquels les citoyens ont une meilleure opinion de leurs administrations et de leurs institutions.

La nécessité d'améliorer de manière continue la qualité du service rendu

Au regard des indicateurs de qualité de service mis en place ou analysés par l'OCDE, la France n'apparaît pas en retard par rapport à ses homologues européens⁶⁶. Par exemple, le niveau des soins en France est proche, voire supérieur, de celui de nombreux pays d'Europe. Le niveau de satisfaction sur une sélection de services publics (sécurité, éducation, santé) est supérieur au niveau moyen des pays de l'OCDE.

Cependant, le coût des services publics en France, rapporté à la richesse nationale (PIB), apparaît trop élevé compte tenu des per-

⁶⁶ OCDE, *Government at a glance*, 2013.

formances⁶⁷. Le défi des administrations publiques en France n'est donc pas toujours de faire mieux, mais le plus souvent de faire aussi bien avec moins de ressources.

Ainsi, la France pourrait progresser dans de nombreux domaines en privilégiant d'autres méthodes :

- **des approches de coûts standards et de performance de diverses administrations**, y compris sur les compétences des collectivités locales, **pourraient être mises en avant afin d'inciter toutes les catégories d'administration à la performance**. L'Italie s'est engagée dans une telle démarche depuis quelques années et a commencé à publier ces indicateurs de coûts standards pour les collectivités locales⁶⁸ ;
- **des démarches systématiques de convergence vers les meilleures pratiques en matière de charges administratives pour les entreprises et les usagers pourraient être engagées**. La France apparaît encore nettement en retrait concernant l'évaluation des charges pesant sur les usagers par rapport à de nombreux pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni⁶⁹. En effet, ces pays ont mis en place, depuis près de dix ans, un suivi détaillé des charges administratives pesant sur les entreprises, afin d'accroître la compétitivité de leur économie ;

⁶⁷ Cf. Antoine Imbert, Mathieu Gatineau et Erwan Le Noan, *1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ?*, document de travail, février 2014.

⁶⁸ Cf. site de la società per gli studi di settore créé conjointement avec celui de l'IFEL (istituto per la finanza e l'economia locale) : <https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/>.

⁶⁹ Cf. Thierry Mandon, *Mieux simplifier*, rapport, juillet 2013.

- **des démarches visant à l'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers ont aussi été engagées simultanément aux réformes des dépenses par de nombreux pays.** Par exemple, la Suède, régulièrement classée par l'OCDE comme l'un des pays les plus en avance concernant l'administration électronique, note systématiquement les agences – dont la taille peut atteindre la taille de ministères en France – en termes de services électroniques rendus à l'utilisateur⁷⁰. Le développement de cette administration électronique réduit les coûts de l'administration, améliore la qualité du service rendu, renforce le contrôle démocratique des citoyens (en fonction du détail des données mises en ligne) et augmente la capacité des administrations à détecter les fraudes. Enfin, l'Italie a élaboré son programme de réformes autour de l'amélioration de la qualité du service rendu et de l'image du service public, en mettant en place des évaluations instantanées des services publics depuis 2008⁷¹. D'autres pays se sont engagés dans la publication d'indicateurs de performance au niveau des services publics locaux, comme les Pays-Bas⁷².

Un renforcement nécessaire de la crédibilité des hommes politiques, des dirigeants de l'administration et de la transparence de la gestion publique en France

En France, comme dans le reste des pays d'Europe, les administrations bénéficient de davantage de crédibilité que les hommes poli-

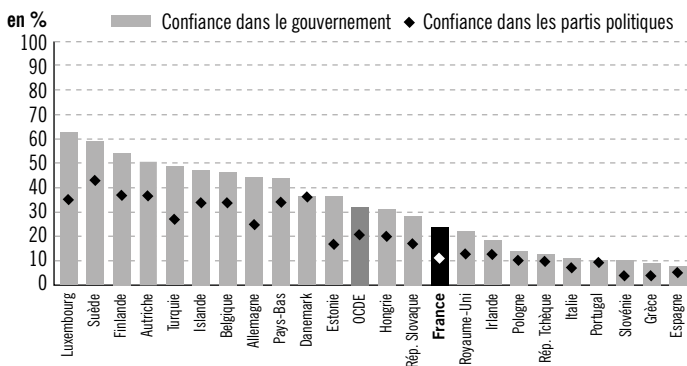
⁷⁰ Inspection Générale des Finances, *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger*, avril 2011.

⁷¹ Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires sociales et Inspection Générale de l'Administration, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012.

⁷² Inspection Générale des Finances, *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger*, avril 2011.

tiques et les partis politiques⁷³. Pourtant, la France se démarque par le fait que la crédibilité de ses partis politiques, évaluée par les citoyens, est parmi les plus faibles d'Europe : elle est proche de celle du Portugal, qui a pourtant subi de manière aiguë la crise financière (cf. graphique ci-dessous).

Appréciation de la crédibilité de l'administration, des institutions et des partis politiques



Source : OCDE, *Government at a glance*, 2013.

La transparence fait partie des leviers de crédibilisation des politiques publiques engagées et la France pourrait s'inspirer de modèles étrangers. Ainsi, par exemple, l'Italie, où les rémunérations des cadres publics sont élevées par rapport au reste de l'Europe, et le Royaume-Uni publient l'ensemble des salaires et des primes des agents publics

⁷³ OCDE, *Government at a glance*, 2013, à partir des données Eurobarometer.

des plus hauts niveaux (y compris cadeaux, voyages à l'étrangers, etc.). De même, l'Italie a rendu publics l'ensemble des rémunérations ainsi que les identités de tous les consultants extérieurs à l'administration⁷⁴ et les taux d'absentéisme par service⁷⁵. Au Royaume-Uni, les citoyens ont accès aux données détaillées de la comptabilité publique et peuvent examiner toute dépense de plus de 25 000 £ et tout marché public de plus de 10 000 £.

Un renforcement de la crédibilité des politiques budgétaires

La crédibilité de la politique de finances publiques est un des vecteurs d'acceptation des réformes. En effet, une décision politique qui n'est pas crédible pourra plus facilement être remise en cause.

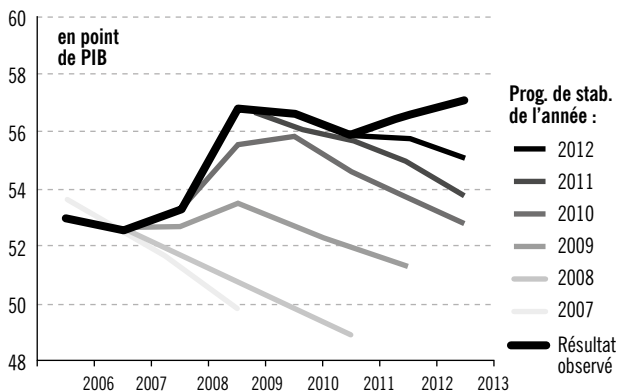
Or, en France, les prévisions de dépenses publiques n'ont pas été prudentes dans les années passées et ont donc rarement été respectées, comme le montre le graphique ci-contre. En revanche, en Allemagne, les dépenses publiques observées sont généralement en ligne avec les prévisions du programme de stabilité.

⁷⁴ Inspection Générale des Finances, *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger*, avril 2011.

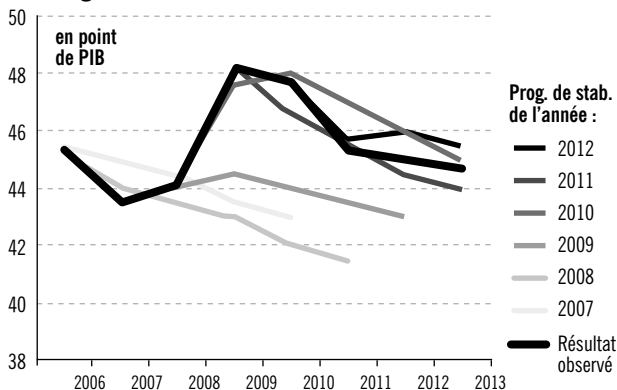
⁷⁵ Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires sociales et Inspection Générale de l'Administration, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012. À l'inverse, les dernières données consolidées disponibles pour le temps de travail dans le secteur public en France datent de 2003. Cf. Institut Montaigne, *Temps de travail : mettre fin aux blocages*, rapport, octobre 2014.

Objectifs de dépenses publiques dans les différents programmes de stabilité en France et en Allemagne (en points de PIB)

En France



En Allemagne



Source : Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, 2014 (à partir de données des programmes de stabilité respectifs).

Depuis 2013, les prévisions de croissance et de finances publiques sont examinées de manière systématique par le Haut conseil des finances publiques qui donne un avis sur leur crédibilité. Les avis de ce Haut conseil n'ont toutefois qu'une portée limitée et n'obligent pas le gouvernement à rectifier ses hypothèses.

Or, le fonctionnement de telles institutions diffère dans certains pays, dont la France pourrait s'inspirer. Ainsi, aux Pays-Bas, c'est un organisme indépendant (le bureau d'analyse de la politique économique) qui réalise les prévisions de croissance et de déficit public pour les projets de loi de finances, les programmes de stabilité et les prévisions de long terme (pour les prévisions en termes de pensions notamment). Ce même organisme chiffre et évalue les coûts financiers des programmes des partis de manière indépendante au moment des élections.

Par ailleurs, afin de renforcer leur crédibilité, les politiques budgétaires doivent être accompagnées d'explications pédagogiques. En particulier, le degré de rigueur des réformes mises en œuvre doit être explicité afin que celles-ci puissent être agréées par tous les acteurs économiques.

En France, les mesures de rigueur ont été de bien moindre ampleur que celles prises chez nos voisins européens. Pourtant, celles-ci ont été perçues de manière plus aiguë chez nous. Par exemple, les fonctionnaires français ont ressenti le gel des recrutements pendant la crise aussi durement que les fonctionnaires en Espagne et en Italie qui étaient soumis à des efforts bien plus importants. De même, les gels et annulations de programmes ont été ressentis aussi durement en France qu'en Italie⁷⁶. Il est donc nécessaire d'assurer en France une pédagogie des réformes menées y compris en termes d'efforts demandés, notamment par rapport à nos homologues européens.

⁷⁶ Cf. sondage effectué auprès des fonctionnaires des États de l'Union européenne in Commission européenne, *Fiscal consolidation in Europe: a comparative analysis*, COCOPS Trend Report, 2013.

LES EFFORTS ENTREPRIS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS ET ÉTENDUS

Même s'ils n'ont pas toujours été à la hauteur des enjeux ou des attentes qu'ils avaient suscités, des efforts ont incontestablement été réalisés, tant sur le plan du pilotage des finances publiques que sur celui de la réduction des dépenses de l'État.

Malheureusement, alors même qu'il aurait fallu étendre leur ampleur et leur champ d'application, c'est l'inverse qui s'est produit avec le remplacement de la RGPP par la MAP.

3.1. Le pilotage des finances publiques s'est nettement modernisé

3.1.1. 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 nationales 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 (PSC), introduites en 1997 dans le cadre de la convergence prévue par le traité de Maastricht, prévoient une limitation du déficit des adminis-

trations 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. **Ces règles ont cependant montré leurs limites en 2003. La France et l'Allemagne ont fait le choix de ne pas les respecter, alors que la situation n'avait aucun caractère exceptionnel et que la croissance était positive, 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. C'est l'objet du « six pack » adopté en novembre 2011. Parallèlement, le nouveau Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), adopté en mars 2012, a introduit un nouvel ensemble de règles visant à ce que les États soient contraints d'assurer à moyen terme **le retour à un niveau proche de l'équilibre structurel⁷⁷ 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 dérapage⁷⁸ devraient entraîner des progrès majeurs en matière de discipline budgétaire même s'il est encore trop tôt pour juger de leur efficacité.

⁷⁷ Le déficit structurel est limité à 0,5 % pour les pays les plus endettés (dette/PIB supérieure à 60 %) et à 1 % pour les autres.

⁷⁸ Le volet préventif (notamment limites à la hausse des dépenses) comme le volet correctif (sanctions financières dans le cadre d'une procédure pour déficit public excessif) deviennent de droit sauf vote contraire à la majorité qualifiée.

La France y fait face en usant toujours de méthodes dilatoires

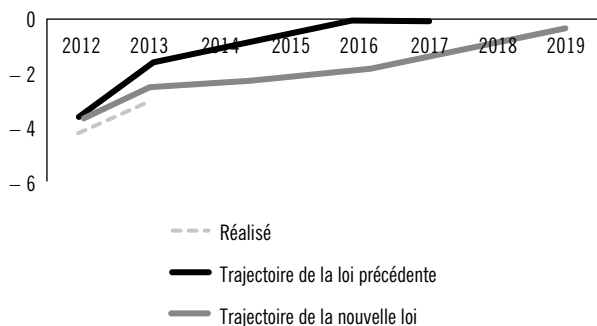
S'agissant du pacte de stabilité renforcé, dont le dispositif central demeure la règle des 3 % de déficit, la France se trouve de plus en plus isolée par rapport à ses partenaires qui sortent progressivement de la procédure de déficit excessif. Fin 2014, sept pays de la zone euro y figurent encore, dont les plus importants sont la France et l'Espagne⁷⁹, la Belgique et les Pays-Bas en étant sortis en juin 2014. L'engagement de la France d'un retour aux 3 % dès 2015 est oublié depuis longtemps. Si l'atonie de la croissance aura joué un rôle, c'est surtout l'absence des réformes structurelles promises qui est en cause. Dès lors, le traitement de cette situation sera un test pour la discipline européenne, et dans ce contexte, il est regrettable que la France se soit mise en situation d'en être le cobaye.

Quant aux règles du nouveau traité, qui raisonne, lui, en termes de déficit structurel, calculé indépendamment de la conjoncture, la France a choisi une transcription *a minima*, sans toucher à sa Constitution. Formellement, un écart avec la trajectoire de déficit structurel sur laquelle elle s'est engagée en 2012 est déjà constaté, un an et demi après sa fixation. Il n'y a cette fois aucune place pour des arguments mettant en avant la faiblesse de la croissance, car cette trajectoire est calculée en en faisant abstraction. Au lieu d'envisager des mesures correctrices, comme le traité le prévoit, la France a voté une nouvelle loi de programmation fixant une trajectoire moins ambitieuse. L'équilibre structurel ne serait plus atteint en 2016 comme le prévoyait la trajectoire précédente mais en 2019, et l'effort programmé en termes de moindres dépenses ou de hausse de recettes

⁷⁹ Il s'agit de la France (– 4,3 % en 2013), du Portugal (– 4,9 %), de Chypre (– 5,4 %), de l'Espagne (– 7,1 %), de l'Irlande (– 7,2 %), de la Grèce (– 12,7 %) et de la Slovénie (– 14,7 %).

– l'ajustement structurel – serait différé. En effet, quasi nul en 2015⁸⁰, cet ajustement structurel augmenterait sensiblement en fin de période (0,5 point par an) pour obtenir l'effet voulu.

Évolution du solde structurel de la France, programmations et réalisations



Source : Bercy & Institut Montaigne d'après des données de la Cour des comptes.

Ainsi, en reportant sans cesse l'effort, la France s'expose aux critiques de ses partenaires, notamment de l'Allemagne, qui n'entend plus faire de l'application du traité un aussi vain mot que celle du pacte de stabilité au cours des années 2000.

Ces règles européennes ne concernent que le solde des finances publiques, et ne prescrivent en rien le dosage entre maîtrise des dépenses et hausse des recettes qui relève du choix souverain de chaque pays. Cependant, compte tenu des difficultés à faire aug-

⁸⁰ La loi de programmation actuelle prévoyait pour ces mêmes années un effort compris entre 0,5 et 0,6 point de PIB.

menter le niveau des recettes, même lorsque des mesures nouvelles sont prises, c'est bien le volume d'économies en dépenses qui représente le principal paramètre de la réduction des déficits.

Un pilotage au niveau national 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, qui s'est renforcé ces dernières années. Alors même que par le passé, les objectifs fixés étaient peu contraignants, ils n'ont jamais été tenus entre 1997 et 2011. La croissance annuelle de l'ONDAM a pu atteindre jusqu'à 7,1 % en 2002. Depuis 2011, avec un objectif d'évolution bien plus ambitieux (entre + 2,7 % et + 3 %), l'ONDAM a été chaque année tenu. Il a même été sous-exécuté en 2013, avec une croissance des dépenses de 2,4 %. L'efficacité de cet outil est aujourd'hui bien démontrée. Il pourrait servir de modèle pour réguler d'autres catégories de dépenses publiques.

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. Une double norme de dépenses, ainsi qu'une série de règles dites transversales ont été progressivement mises en place :

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 (368 Md€ en 2013), date de 2004. À cette même date a été créée la règle dite du « zéro volume » selon laquelle les dépenses de ce périmètre n'évoluent pas plus 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 40,3 Md€ en 2013) ou très restreintes à court terme (contribution au financement des pensions des fonctionnaires pour 55,6 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 279 Md€. La loi de finances initiale pour 2012 a légèrement durci cette règle (zéro valeur moins 1 Md€), la loi de finances pour 2013 a atténué cette contrainte, et celle pour 2014 l'a renforcée (zéro valeur moins 1,5 Md€).

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 débudétisations (*cf. infra*), ces normes ont dans leur ensemble été respectées, et ont permis de ralentir sensiblement la croissance des dépenses de l'État. En 2013, les dépenses de l'État ont été inférieures de 900 M€ à l'exécution budgétaire de l'année précédente.

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

- a) **dépenses de personnel** (118,3 Md€ en 2013⁸¹), avec la règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, assorti de l'affectation de la moitié des économies générées à la revalorisation des traitements. À cette règle s'est substituée à partir de 2013 une règle de stabilisation des effectifs de l'État dans leur ensemble (en réalité une légère diminution), complétée par un ralentissement fort de la progression des rémunérations ;

⁸¹ Source : *Rapport économique, social et financier*, 2015, calcul INSEE.

- b) **dépenses de fonctionnement civiles de l'État** (20,9 Md€) : réduction de 10 % sur la période 2011-2013 ;
- c) **dépenses d'intervention de l'État** (97,6 Md€) : réduction de 10 % des dépenses discrétionnaires sur la période 2011-2013, c'est-à-dire pilotables à court terme.

Fixer des objectifs de dépense, par catégorie, en milliards d'euros

La fixation d'objectifs pour les différentes catégories de dépenses a été remplacée récemment par la fixation de montants d'économies, chiffrés en milliards d'euros. Par exemple, le projet de budget pour 2015 promet 2,1 Md€ d'économies sur les dépenses de fonctionnement, 2,4 Md€ sur les dépenses d'intervention, 1,4 Md€ sur les dépenses de personnel. Des économies pour le budget de l'État (7,7 Md€) sont également prévues, tout comme pour l'ensemble des administrations publiques (21 Md€ en 2015, 50 Md€ d'ici à 2017).

Une telle formulation des efforts pose question, car ces chiffres sont calculés en partant du principe que toutes les dépenses ont une dynamique d'évolution spontanée, et que les économies doivent être chiffrées par rapport à cette dynamique. Or, ce calcul de tendance repose dans une très large mesure sur des conventions, non explicitées. C'est ainsi que le calcul de la tendance peut être opportunément modifié, certaines dépenses publiques étant d'un coup estimées plus ou moins dynamiques.

3.1.2. Unifier le pilotage des finances publiques

Mettre un terme à tous les 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 recours à des agences (appelées « opérateurs ») 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) comme substituts aux crédits budgétaires.

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€, a mis en évidence que 54% de cette masse financière correspondait 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 entraînerait une hausse du taux de prélèvements obligatoires.

ii/ **S'agissant des opérateurs** : depuis 2008, la norme de dépense inclut chaque année les taxes affectées, réduisant par là même l'intérêt des débudgétisations. Depuis trois ans, un effort a été mené pour suivre et maîtriser le stock des taxes déjà affectées. Sur les 10 Md€ de taxes affectées, 57 taxes, représentant 5,3 Md€, font l'objet d'un plafonnement⁸², qui est rendu de plus en plus strict d'année en année (– 208 M€ en 2014). Des prélèvements sur le fonds de roulement des opérateurs sont également opérés. Il conviendrait d'accentuer ces mesures, qui sont encore loin d'atteindre leur potentiel, afin que ces agences se voient imposer le même effort que l'État, voire un effort supérieur compte tenu des années précédentes où elles avaient échappé à toute contrainte, quitte à ce que sa déclinaison puisse être différenciée d'une agence à l'autre.

Pour cela, il est nécessaire de progresser dans la connaissance des budgets de chacun des organismes bénéficiaires, pour connaître l'ensemble de leurs dépenses de personnel et de fonctionnement.

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 par ailleurs 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

⁸² Au-delà d'un certain taux de progression, le surplus revient au budget général de l'État.

tutelle (1 500 agents exercent cette mission⁸³), (ii) coûts de démutualisation des fonctions supports, (iii) propension 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.

Proposition 1 : Imposer des normes strictes et précises de réduction des dépenses de personnel et de fonctionnement aux opérateurs. Donner un caractère annuel à toutes les affectations de fiscalité aux opérateurs afin de débattre chaque année de leur bien-fondé. Réintégrer dans le giron de l'État les nombreux opérateurs dont la gestion autonome ne présente pas de valeur ajoutée.

Vers une loi de financement de toutes les administrations publiques

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.**

⁸³ 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 critiquées.

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 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 à 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. De plus, ceci conduit à faire porter les efforts de dépense sur les fonctions régaliennes de l'État et non pas sur les services des autres catégories d'administrations publiques (notamment les collectivités locales).

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. 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.

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 maîtriser⁸⁴. 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 de considérables progrès dans le pilotage de l'efficacité des dépenses. Cette idée soulève 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 relatives à l'impôt et aux dépenses de l'État. Enfin, la dernière partie concernerait la sécurité sociale avec des crédits évaluatifs assortis de

⁸⁴ Une soixantaine d'impôts et de 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. Chaque réforme ne fait qu'ajouter à cette illisibilité, le Pacte de responsabilité étant en passe d'apporter sa contribution.

contrôles renforcés en cours d'exécution. Elle correspondrait à la 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 dépense**, faisant intervenir un dispositif d'alerte en cours d'année, permettant d'adopter, le cas échéant, des mesures correctrices. L'exemple australien pourrait aussi être transposé : il consiste à 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 conjoncture⁸⁵.

Proposition 2 : 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.

3.1.3. Développer une véritable culture 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

⁸⁵ *Charter of Budget Honesty Act*, 1998.

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 publiques⁸⁶ et à 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 l'État est désormais bien supérieure à celles des régimes de Sécurité sociale et des collectivités locales, on peut regretter que les outils de la LOLF, en particulier les volumineux rapports de performance produits par les 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 ces informations et le mieux placé pour en tirer les conséquences est le Parlement⁸⁷. 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 litanique, liturgique et léthargique. Au moment du débat sur la loi de finances initiale, une attention excessive est portée sur les

⁸⁶ Aboutissant par exemple au rattachement de la gendarmerie nationale au ministère de l'Intérieur, les deux forces servant la même politique.

⁸⁷ D'autant qu'aucune restriction au droit d'amendement ne peut être opposée à des amendements de réduction de la dépense publique.

nouvelles mesures fiscales au détriment du vote des plafonds de crédits. La faculté offerte aux parlementaires de redéployer ou de réduire les dépenses au sein d'une mission budgétaire est rarement utilisée.

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 57 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 plus aisément 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.** L'exemple des aides personnelles au logement dont bénéficient les ménages est un exemple parmi de nombreux autres du chemin à parcourir en la matière : chaque année depuis plusieurs décennies, l'État reconduit une dépense budgétaire de l'ordre de 5 Md€ (75 € par Français) sans qu'il y ait eu d'investissement dans l'analyse des effets de cette aide sur le fonctionnement du marché du logement. Pour certains, il existe une captation de l'aide par les propriétaires, *via* la hausse des loyers, qui rend l'instrument inefficace. Pour d'autres, cet effet est négligeable. L'état des connaissances ne permet malheureusement pas de trancher nettement entre les deux analyses, et d'en tirer les conséquences sur le maintien ou l'aménagement du dispositif.

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. Les mots « évaluation » et « expérimentation » restent dans la culture des décideurs, des mots d'affichage politique et de pure communication au moment de l'annonce de dispositifs nouveaux.

Perfectionner les outils de mesure et développer massivement la culture de l'évaluation

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 encore 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 gouvernementale, sont régulièrement mises sous le boisseau. Les évaluations 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 effet⁸⁸, 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 clé 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 en 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 conçues dès la conception du dispositif**. Au bout de quelques années, au vu des résultats de l'évaluation, le Parlement pourrait voter (ou non) la prolongation du dispositif⁸⁹.

⁸⁸ 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, etc.), 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, Toulouse School of Economics et de Luc Baumstark, Université Lyon 2.

⁸⁹ Ces propositions sont pour partie inspirées de l'ouvrage de Marc Ferracci et Etienne Wasmer, *État moderne, État efficace*, Odile Jacob, 2011.

Proposition 3 : Investir davantage dans l'évaluation, la rendre plus indépendante et plus professionnelle. Mettre en place un mécanisme de péremption automatique : les dépenses publiques les plus importantes devraient être reconduites ou non au bout de quelques années, au regard d'évaluations imaginées dès la conception du dispositif.

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

Pour prospérer, la réduction des dépenses doit s'appuyer sur deux instruments : **le premier, est l'adoption de règles budgétaires 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.

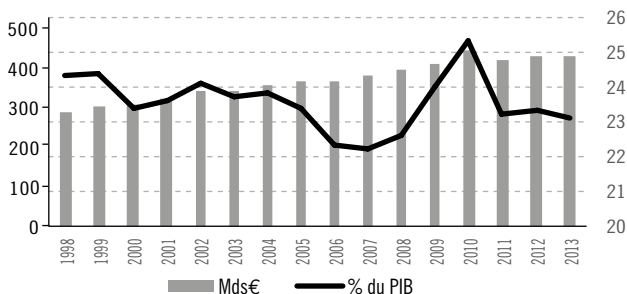
Or, si des avancées non négligeables ont été enregistrées dans le domaine des règles budgétaires, les revues de dépenses suivies de décisions concrètes ont connu des fortunes plus diverses.

Après de nombreuses initiatives sans lendemain (circulaires « Rocard » du 23/02/89, « Juppé » du 26/07/95, « Jospin » du 03/06/98, audits de modernisation « Villepin » entre 2005 et 2007 etc.), la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2007, a constitué le premier effort systématique visant à améliorer la qualité des services publics tout en diminuant leur coût.

Cette initiative a connu des résultats significatifs. On regrette d'autant plus qu'elle se soit bornée à peser sur les dépenses de l'État, exonérant de tout effort véritable les dépenses des collectivités locales

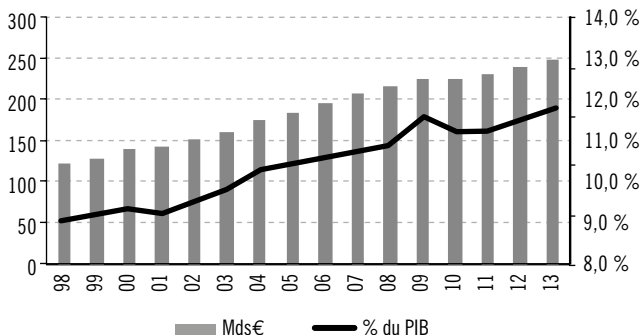
et des administrations de sécurité sociale. On regrette aussi que cet effort ait été interrompu en 2012, alors qu'on ne parviendra à réduire la dépense publique qu'au prix d'efforts durables.

Évolution des dépenses de l'APUC* et des ODAC** : – 1,3 point de PIB



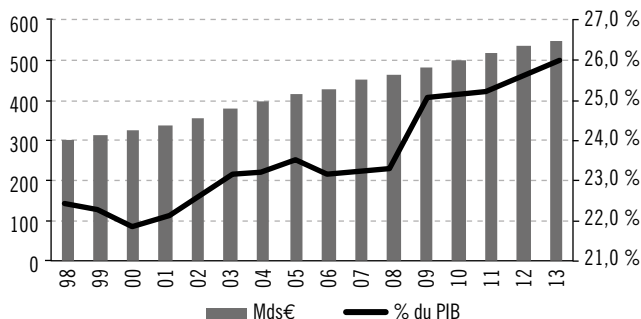
Source : Insee. * APUC : Administration publique centrale. ** ODAC : Organismes divers d'administration centrale.

Évolution des dépenses des collectivités : + 2,7 points de PIB



Source : Insee.

Évolution des dépenses de Sécurité sociale : + 3,6 points de PIB



Source : Insee.

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

La RGPP a constitué un changement d'échelle

La RGPP engagée en 2007 a constitué 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, sans se limiter aux 500 mesures décidées lors des Conseils de modernisation des politiques publiques⁹⁰.

Si la France a naturellement connu de nombreuses réformes administratives par le passé (vagues de décentralisation, réforme des administrations déconcentrées, etc.), **ces réformes n'avaient pas**

⁹⁰ À titre d'exemple, la fusion des administrations des impôts et de la comptabilité publique ou la réforme de la carte judiciaire ont été « labellisées » RGPP, alors que la fusion des ASSEDIC et de l'ANPE ou la réforme de la carte militaire ne l'ont pas été. On s'intéresse ici au bilan de l'ensemble des réformes de structure engagées sur la période.

pour principal objet de réduire la dépense publique ou le périmètre du secteur public. En cela, la France s'était d'ailleurs singularisée au sein de l'OCDE, dont la plupart des membres avaient mis en place dès les années 1980 et 1990 des programmes, parfois très agressifs, de recherche d'efficience.

L'orientation budgétaire de la RGPP constituait dès lors le principal intérêt de la démarche et non son péché originel, contrairement à ce qu'a suggéré un rapport rédigé « sur commande » en 2012 par les trois inspections générales⁹¹, qui déplorait, avec un sens de l'humour sans doute involontaire, un processus « marqué par la volonté d'obtenir très rapidement des résultats ».

Le bilan des réformes est 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 recherches systématiques 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 réduites.

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, DST/RG, réforme de l'administration territoriale de l'État faisant passer de 18 à 8 le nombre de directions régionales et de 13 à 5 le nombre de directions départementales, etc.) ; les implantations territoriales

⁹¹ IGA IGF IGAS, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012.

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 stabilisés⁹², au travers notamment d'une réorganisation des fonctions support placées dans chaque ministère sous l'autorité d'un Secrétaire général, de la création d'un service des achats de l'État, de celle d'un opérateur national de paye centralisant cette fonction, d'une nouvelle politique immobilière fixant des objectifs de réduction de l'emprise foncière⁹³ ou du déploiement de nouveaux logiciels de gestion.

La réduction du nombre de fonctionnaires, au travers du non remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite, est le troisième point saillant de la RGPP : environ 150 000 emplois ont ainsi été supprimés dans la fonction publique d'État (FPE) entre 2007 et 2012. 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).

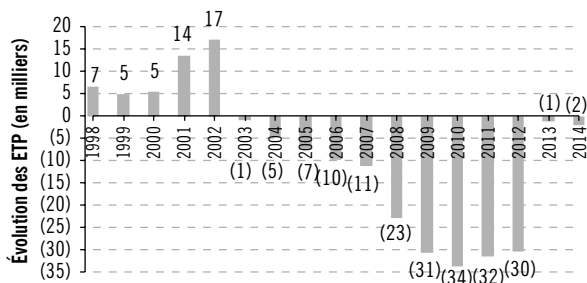
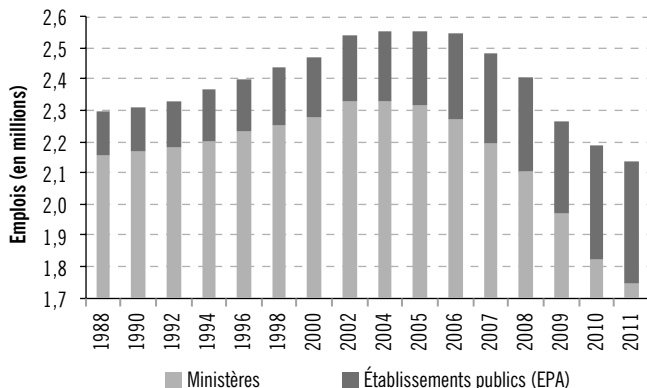
Cette réduction, qui constitue une rupture si l'on considère que 350 000 nouveaux agents avaient été recrutés par l'État depuis 1980, s'est appliquée de manière différenciée, certains ministères (Bercy et Défense principalement) contribuant très au-delà du

⁹² Les dépenses civiles n'ont progressé que de 1,1 % par an depuis 2007, soit moins que l'inflation.

⁹³ Avec un objectif de 12 m² par agent.

« 1 sur 2 », quand d'autres (Enseignement supérieur et Justice) étaient épargnés, au titre des priorités politiques du gouvernement.

Évolution des emplois et des Équivalents temps plein (ETP) dans la fonction publique d'État



Source : DGAFP – chiffres hors décentralisation.

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 avait permis d'économiser un peu moins de 15 Md€ en année pleine, soit environ $\frac{3}{4}$ de point de PIB. Ce résultat est à la fois significatif et demeure limité, au regard des déficits qui restent à combler (4 points de PIB en 2014), de l'importance prise à l'époque par la RGPP dans le débat public, et des efforts que les agents de l'État ont réalisé.

| Économie en Md€* | 2012 | 2013 (prévisions du gouvernement) |
|----------------------------|-------------|--------------------------------------|
| 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). IGA IGF IGAS, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012.

Cette appréciation doit surtout tenir compte du fait que, contrairement aux dépenses d'intervention ou 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'État⁹⁴, un recrutement équivaut en moyenne à

⁹⁴ En 2011, 16,4 % des fonctionnaires n'étaient pas « titulaires » : 14,1 % de la FPE, 19,1 % de la FPT et 16,9 % de la FPH.

60 ans de coût certain pour le budget de l'État⁹⁵. Le coût total actualisé d'un recrutement pour l'État s'élève ainsi à 1,5 M€ environ.

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 » supérieur à 225 Md€.

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 très modestes au regard de leur poids.

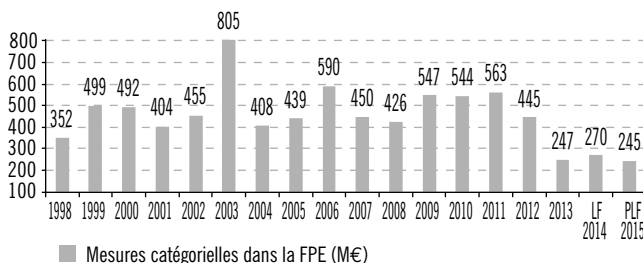
i/ Les dépenses de personnel de l'État à périmètre constant ont progressé entre 2007 et 2011 (d'environ 2 % au global et de 1 % hors pensions) avant de se stabiliser en 2012 et 2013. Cette impuissance à baisser ces dépenses en dépit des réductions d'effectifs est le fait d'une politique salariale trop 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 catégorielles⁹⁶ à un niveau très élevé jusqu'en 2012, avant d'être divisées par deux à partir de 2013 ;

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

⁹⁶ Revalorisation du traitement ou des primes d'une catégorie de fonctionnaires.

Mesures catégorielles dans la fonction publique d'État



Source : DGAFP, Assemblée nationale, Cour des comptes.

- **les mesures générales ont été, compte tenu du contexte budgétaire, très généreuses** : avant d'être gelée à partir de 2011, la valeur du « point fonction publique »⁹⁷ a été revalorisée cinq fois entre 2008 et 2010 pour un accroissement global de 2,1 % et un coût de l'ordre de 4 Md€ toutes administrations confondues⁹⁸.

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 (près de 1 200⁹⁹), 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 vient ensuite vérifier si la recette ne crée pas de

⁹⁷ 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 augmente 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.

⁹⁸ 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€**.

⁹⁹ IGF, *L'État et ses agences*, mars 2012.

dépenses supplémentaires. La fiscalité affectée aux opérateurs¹⁰⁰ représentait ainsi 10 Md€ en 2013 (soit 20 % des recettes publiques des opérateurs concernés), et a crû de 4,5 % par an entre 2007 et 2012¹⁰¹. 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). Au total 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, qui représentent 60 % du périmètre, en ont été exonérées, et les emplois dits « hors plafond »¹⁰² n'ont fait l'objet d'aucun encadrement : sans surprise, ils ont crû de 13 % par an depuis 2008, soit près de 17 000 emplois à plein temps. **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. Un plafonnement des taxes affectées a finalement été mis en place, les sommes perçues au-delà des plafonds étant reversées au budget général de l'État.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Ainsi, 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, etc.). Cour des comptes, *La mise en œuvre de la LOLF*, 2011.

¹⁰² Financés notamment sur leurs ressources propres, mais participant à la dépense publique.

iii/ Concernant enfin les dépenses d'intervention de l'État, les économies évoquées précédemment ont seulement permis de stabiliser leur coût en 2011 et 2012, faute d'avoir mis en œuvre des réformes structurelles des 1 300 dispositifs existants, dont le pilotage n'est pas aisé.

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

3.3.1. 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

Depuis 2010, **un effort significatif de maîtrise des dépenses d'assurance maladie¹⁰³ a été mis en œuvre**. Alors que depuis 2000, cette dépense progressait régulièrement à des taux supérieurs à 4 %¹⁰⁴, sa progression a ralenti autour de 2,5 % depuis (elle devrait s'établir à 2,4 % en 2014). Un tel ralentissement¹⁰⁵ 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.

¹⁰³ Mesurées par l'ONDAM, elles représentaient 175 Md€ fin 2013.

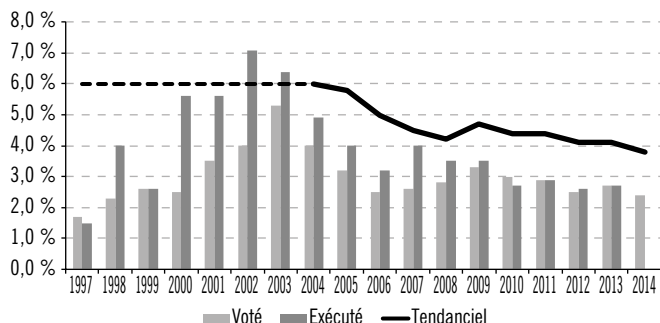
¹⁰⁴ Avec un taux record de 7 % en 2002.

¹⁰⁵ 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.

Des réformes de même nature, mais nettement moins rigoureuses, que celles de la RGPP ont notamment 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 services (même si le principe de fermeture systématique des hôpitaux en sous activité a été abandonné), (iii) maîtrise de la masse salariale. Dans le même temps, des efforts ont été engagés pour peser sur la consommation de médicaments.

Évolution de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) : tendanciel, voté et exécuté



Source : HCAM, PLF.

Ces efforts ne sont cependant pas encore à la hauteur des enjeux à court et long terme de l'assurance maladie : en 2013, le déficit du régime général devait stagner à 7,7 Md€ (8,6 Md€ en 2011, 6 Md€ en 2012), soit près de 5 % de ses dépenses. L'assurance maladie est le premier contributeur de la dette sociale qui a atteint 160 Md€ en 2013, 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, doit être recherché. Ces efforts appellent des mesures de court terme pour à la fois (i) **résorber le déficit structurel** (8 Md€ environ), c'est-à-dire l'excès des dépenses par rapport aux recettes indépendamment de la conjoncture, et (ii) **ralentir la dynamique naturelle des dépenses**, estimée à 4 % environ, pour la ramener en-dessous du niveau de la croissance du PIB, ce qui suppose de fixer un ONDAM beaucoup plus exigeant que par le passé, et de réaliser entre 2 et 3 Md€ d'économies par an.

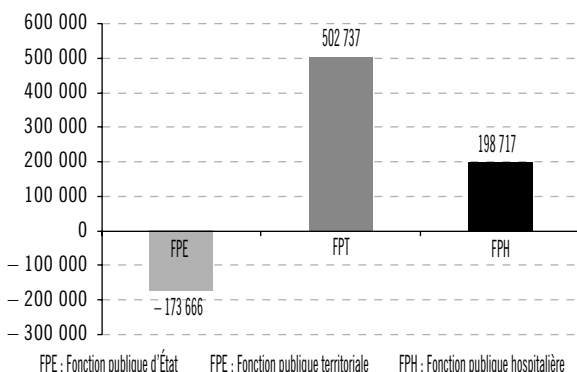
3.3.2. Protégées par le principe de libre administration, les collectivités locales se sont abstenues de tout effort significatif

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 juste : 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 près de 350 000 personnes entre 2000 et 2010¹⁰⁶, ces recrutements étant principalement le fait des communes, alors même qu'elles n'étaient concernées par aucun transfert. Le développement 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 créer de nouveaux services et de doubler les postes de fonctionnaires.

Solde net d'emplois des trois fonctions publiques entre 2000 et 2011



Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Symétriquement, la fiscalité locale a augmenté, elle aussi, pour suivre la progression des dépenses : les prélèvements obligatoires locaux sont ainsi passés de 5 % à 5,9 % du PIB entre 2000 et

¹⁰⁶ Sur les 500 000 emplois nouveaux dans la FPT (fonction publique territoriale), 150 000 environ sont liés aux transferts de personnel dans le cadre de la « deuxième vague » de la décentralisation.

2013 pour atteindre 125 Md€, pesant d'autant sur la capacité contributive des ménages et sur la compétitivité des entreprises. Cette hausse tient certes pour partie au transfert par l'État de nouveaux impôts au titre de la décentralisation ; elle tient surtout à la hausse de la fiscalité propre 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 régions¹⁰⁷.

3.4. Quel impact pour la MAP

3.4.1. Le processus de réduction du nombre d'agents publics est arrêté

Alors que les effectifs des trois fonctions publiques avaient crû de 528 000 emplois entre 2000 et 2011, chiffre qui aurait été porté à près de 700 000 sans les suppressions « RGPP », le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault a mis fin en 2012 à l'effort de réduction du nombre d'agents.

De fait, les effectifs de la Fonction publique d'État, qui diminuaient chaque année de près de 30 000 agents, ont depuis lors été stabilisés avec la fin du « 1 sur 2 », 25 000 créations de postes dans l'Éducation nationale entre 2012 et 2014 étant schématiquement compensées par autant de suppressions à Bercy et au ministère de la Défense.

¹⁰⁷ 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 : Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*, 2009.

L'interruption du processus de réduction des effectifs a privé l'entreprise de réduction des dépenses d'un levier majeur. C'est elle qui permettait de stabiliser la masse salariale de l'État, et partant, de stabiliser en valeur son budget hors dette et pensions. En 2012, le schéma d'emploi, c'est-à-dire l'évolution des effectifs, a ainsi contribué à hauteur de 1 Md€ à la réduction de la masse salariale, compensant environ 1,3 Md€ d'augmentation des rémunérations (la somme des mesures générales, catégorielles et du Glissement vieillesse technicité (GVT)). Or, si « *en 2013, les effets de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2012 contribuent encore à la baisse de la masse salariale, cet effet ne sera plus que marginal à partir de 2014 avec la stabilisation globale des effectifs* »¹⁰⁸.

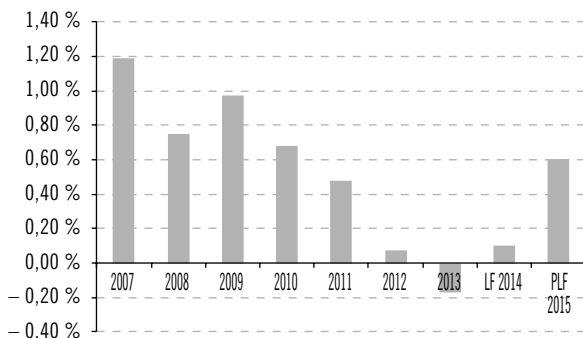
| M€ | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-----------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Schéma d'emplois | - 636 | - 872 | - 819 | - 935 | - 940 | - 581 |
| Mesures générales <i>dont revalorisation du point</i> | 573 447 | 629 497 | 587 539 | 286 188 | 203 0 | 150 0 |
| Mesures catégorielles | 465 | 550 | 547 | 563 | 445 | 247 |
| GVT solde <i>dont GVT négatif dont GVT positif</i> | 188 - 814 1 002 | 257 - 783 1 040 | 182 - 1 127 1 309 | 154 - 1 257 1 411 | 291 - 1 034 1 325 | 286 - 908 1 194 |
| Mesures diverses | 11 | 298 | 469 | 358 | 346 | 406 |
| Variation de la masse salariale | 601 | 862 | 966 | 426 | 345 | 508 |

Source : Cour des comptes.

¹⁰⁸ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2013*, Résultats et Gestion, mai 2014.

En conséquence de cette nouvelle orientation que la ministre de la Fonction publique a qualifié de « *préservation du service public* », la masse salariale est nettement repartie à la hausse en 2015, menaçant l'effort d'ajustement budgétaire.

Évolution annuelle de la masse salariale de l'État à périmètre constant



Source : Cour des comptes, PLF.

3.4.2. Les « revues de dépense » n'ont jusqu'à présent pas donné de résultat significatif

Au-delà des objectifs globaux qui figurent dans les relevés de décision du CIMAP¹⁰⁹ (« *renforcer l'efficacité des services publics, contribuer à l'effort de redressement des finances publiques [...], renforcer la simplification et l'innovation de l'action publique, soutenir la compétitivité de notre économie* »), les 49 évaluations lancées en 2012-

¹⁰⁹ Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

2013 dans le cadre de la MAP n'ont pas été suivies d'actions qui auraient produit des résultats significatifs.

Alors même que ces évaluations portaient sur près de 20 % de la dépense publique, elles n'ont abouti qu'à 3 Md€ d'économies en 2014 : 1 Md€ d'économies sur les dépenses et 2 Md€ de suppression de niches fiscales (soit une hausse des PO), pesant principalement sur les familles et les entreprises.

LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, LA MASSE SALARIALE ET LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT POURRAIENT ÊTRE NETTEMENT PLUS CONTRAINTES

4.1. **La maîtrise des frais de fonctionnement doit être poursuivie et amplifiée**

La maîtrise des dépenses de fonctionnement de l'État doit se poursuivre : les réseaux des administrations peuvent encore être largement rationalisés (notamment en supprimant certaines de leurs missions), les effets positifs liés à la mise en place de logiciels de gestion ne se sont pas encore manifestés, la nouvelle politique immobilière de l'État n'a pas produit tous ses effets, et l'extension aux opérateurs des efforts de maîtrise de ces coûts permettra à terme d'exploiter de nouveaux gisements. Les économies qui peuvent en être attendues, comprises entre 1 et 2 Md€ par an, ne sont pas négligeables. **Leur extension à l'ensemble des administrations publiques permettrait des gains encore plus élevés, de l'ordre de 5 Md€.**

La politique immobilière de l'État constitue un gisement d'économies considérable

La dépense immobilière de l'État et de ses opérateurs est évaluée à 8 Md€ en 2014, avec des marges d'optimisation encore considérables, estimées par les services de l'État entre 10 et 15 % (soit un gisement compris entre 800 M€ et 1,2 Md€).

Ces économies reposent sur la valorisation des réductions de superficies de bureaux occupés par les services de l'État (environ 450 000 m²). Malgré une réduction de 19 % entre 2009 et 2013, la superficie moyenne par agent (14,4 m² en 2013) reste en effet très éloignée de l'objectif fixé par France Domaine à 12 m² par agent. Cet objectif est lui-même plus modeste qu'au Royaume-Uni, où les surfaces ont été réduites de 17 m² en 2006 à 13 m² fin 2011, dans le cadre d'une réflexion sur l'organisation des espaces de travail quasiment absente en France (développement des *open spaces*, des bureaux de passage, etc.), pour viser désormais 10 m² pour les surfaces existantes et 8 m² pour les bureaux neufs ou réaménagés.

Une politique volontariste peut et doit être déployée en France, qui viserait :

- **à étendre la politique immobilière de l'État à l'ensemble des administrations publiques** (les outils, les référentiels et le pilotage seraient unifiés sous la main de France Domaine) ;
- **à simplifier et clarifier les circuits de financements** de l'immobilier de l'État (aujourd'hui éclatés entre de multiples supports budgétaires, et qui ne respectent pas la distinction fondamentale entre État occupant et État propriétaire) ;

- **à fixer des objectifs ambitieux en matière de ratios d'occupation** (10 m² pour l'existant et 8 m² pour le neuf, en insistant sur l'innovation et la créativité qui naissent de la fin du cloisonnement en bureaux individuels) ;
- **à dynamiser la gestion des baux privés** (la dépense locative de l'État, estimée à 1,3 Md€, pourrait être réduite au travers d'une massification des achats, d'une gestion active ou d'une renégociation de ses baux ;
- **à créer une véritable direction immobilière de l'État** sous la forme d'une agence publique (alors que la fonction immobilière reste encore cloisonnée et éclatée. France Domaine n'exerce pas de compétences de maître d'ouvrage ni de conducteur d'opérations, la cartographie budgétaire et le système d'information ne permettent pas un véritable pilotage, enfin, le service des achats de l'État, reste distinct de France Domaine, alors que les dépenses immobilières sont la première composante de l'achat public).

Proposition 4 : Poursuivre les économies sur les dépenses de fonctionnement de l'État, notamment immobilières, et les étendre à l'ensemble des administrations publiques.

4.2. La réduction de la masse salariale de l'État doit être entreprise

4.2.1. Renouer avec le « 1 sur 2 »

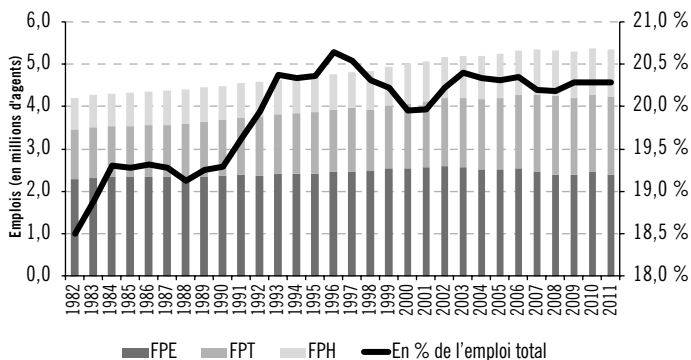
Certains affirment que la réduction du nombre de fonctionnaires est un exercice qui est arrivé à son terme, et que toute nouvelle suppression dégraderait les services publics dans des proportions considérables. Pourtant, **notre taux d'administration est stable depuis 20 ans** à un niveau élevé au sein de l'OCDE (88 emplois publics pour 1 000 habitants)¹¹⁰.

Si elle souhaite réduire ses dépenses, la France ne peut pourtant se priver du levier qu'offre la réduction du nombre d'agents : la masse salariale représente près de 23 % de la dépense publique, et l'emploi public plus de 20 % de l'emploi total. Encore faudrait-il ajouter 3 % du total des emplois, financés par de l'argent public (contrats aidés de la fonction publique, organismes publics hors fonction publique, organismes privés à financement public prédominant), portant l'emploi public à plus de 23 % de l'emploi total (hors effectifs des entreprises publiques).

¹¹⁰ 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).

IV. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, LA MASSE SALARIALE
ET LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT
POURRAIENT ÊTRE NETTEMENT PLUS CONTRAINTES

Emplois dans les trois fonctions publiques



Compte tenu de la pyramide des âges dans les trois fonctions publiques, le nombre de départs à la retraite devrait ralentir dans la FPE, s'accroître dans la FPT et se stabiliser dans la 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 le nombre d'emplois publics de près de 300 000 sur la période 2015-2019 (entre 55 000 et 60 000 par an), pour une économie annuelle de l'ordre de 1,7 Md€, soit une **économie en 2019 de l'ordre de 8,5 Md€**. Le stock de dette évité serait de l'ordre de 430 Md€ si l'on retient un coût moyen actualisé de 1,5 M€ par agent, qui est une estimation basse.

| Estimé période 2015-2019 | Départs | «1 sur 2 » | Rendement annuel |
|-----------------------------|----------------|----------------|------------------|
| FPE | 250 000 | 125 000 | 4,1 Md€ |
| FPT | 200 000 | 100 000 | 2,5 Md€ |
| FPH | 120 000 | 60 000 | 1,8 Md€ |
| Total | 570 000 | 285 000 | 8,4 Md€ |

Source : Estimé Institut Montaigne.

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 produits sur ces enjeux soulignent 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 telle démarche doit être engagée 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 comme de la MAP, la revue des missions de l'État en vue de décider leur poursuite, leur abandon ou leur externalisation au secteur privé¹¹¹,

¹¹¹ 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 : OCDE, *France : une perspective internationale sur la RGPP*, 2012.

n'a pas été menée à bien. Peu de missions ont été supprimées, alors que de nouvelles sont apparues¹¹². Cette difficulté reflète l'absence de réflexions approfondies en France sur la place de l'État, autant que l'inflation législative et réglementaire ainsi que le manque d'entrain des responsables politiques en général pour cet aspect pourtant essentiel des réformes.

iii/ Augmenter la durée travaillée des agents publics. Un allongement de la durée légale du travail des fonctionnaires¹¹³ de 2 h 30 par semaine (soit 30 minutes par jour) sans contrepartie salariale, apparaît inévitable si l'on souhaite poursuivre la baisse du nombre d'agents à court terme, sans réduire la qualité de service offerte par l'administration publique. Cet allongement peut prendre des formes très 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 % des heures travaillées permettra de dégager rapidement des marges de manœuvre budgétaires dont la France a impérativement besoin (375 000 Équivalents temps plein (ETP)).

Cette augmentation devrait s'accompagner de mesures permettant de limiter tout à la fois l'absentéisme (légèrement plus élevé dans la FPE

¹¹² L'IGF cite en exemple 6 nouvelles missions attribuées au ministère du Travail sur la période, 17 au ministère de l'Intérieur, 12 au ministère du Développement durable etc. IGA IGF IGAS, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012.

¹¹³ 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.

que dans le secteur privé, plus élevé dans la FPH et bien plus élevé dans la FPT, la différence globale du taux d'absentéisme entre public et privé pouvant être estimée à 1 point environ) et son coût. Une baisse d'un point de ce taux représenterait une économie supérieure à 50 000 ETP. **L'établissement d'un délai de carence en cas d'arrêt maladie de 3 jours**, alignant le régime de la fonction publique sur celui du privé, rapporterait ainsi près de 300 M€ tout en ayant un impact positif sur la présence des agents¹¹⁴.

Proposition 5 : Poursuivre la réduction des effectifs de la fonction publique (i) en recherchant des gains de productivité dans l'ensemble des administrations (extension de la RGPP), (ii) en engageant une revue des missions pour se désengager des moins nécessaires, (iii) en augmentant la durée travaillée de tous les agents publics de 2 h 30 par semaine et (iv) en allongeant jusqu'à trois jours le délai de carence des fonctionnaires en cas d'arrêt maladie.

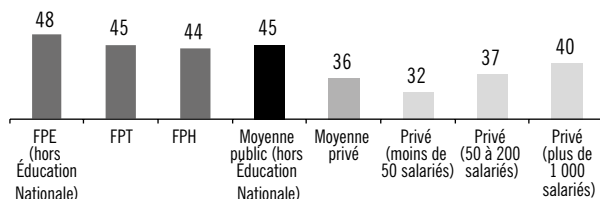
Cet effort demandé aux agents est évidemment très significatif, et l'accroissement de leur temps de travail devrait s'accompagner d'une politique identique dans le secteur privé. Mais le temps où l'on pouvait à la fois souscrire aux constats alarmistes et ne pas en tirer de conclusions est révolu. Notre situation budgétaire appelle l'application de mesures fortes.

Cette contribution de la fonction publique à l'effort de rétablissement

¹¹⁴ L'introduction d'un jour de carence depuis le 1^{er} janvier 2012 avant qu'il ne soit supprimé, avait permis des économies significatives, estimées à 165 M€ - 60 M€ dans la FPE, 40 M€ dans la FPT et 65 M€ dans la FPH. Dans le même temps, les arrêts d'une journée avaient très fortement diminué, notamment dans la FPT où ils avaient été divisés par deux en un an. 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.

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. Il doit enfin être évalué au regard du temps de travail annuel des agents, dont le nombre de jours de congés (toutes causes confondues) est très supérieur aux salariés du secteur privé – en moyenne 45 jours dans les trois fonctions publiques, contre 36 jours dans les entreprises privées.

Jours de congés en 2010 par type d'employeur (toutes causes de congés confondues)



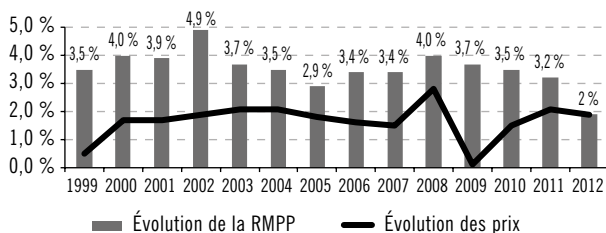
Source : DGAFF.

4.2.2. Conduire 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 : DGAFP, ministère de l'Économie, INSEE.



Pour éviter que les gains attendus de la réduction des effectifs soient amputés, (i) la poursuite du **gel du point fonction publique sur les cinq prochaines années** est indispensable et (ii) les **mesures catégorielles doivent être réduites au strict minimum**. L'enveloppe dépensée en 2013 et 2014 (250 M€ par an, soit une réduction de moitié par rapport à la moyenne des cinq années précédentes) correspond à cet objectif. Le coût des mesures « bas salaires » et GIPA (Garantie individuelle de pouvoir d'achat¹¹⁵) montera nécessairement en puissance pour s'assurer que les agents, déjà fortement mis à contribution, continuent de voir leur pouvoir d'achat préservé.

Proposition 6 : Poursuivre le gel du point de la fonction publique sur les cinq prochaines années et limiter les mesures catégorielles dans la FPE à la moitié de leur montant 2007-2012, soit environ 250 M€ par an.

¹¹⁵ Le coût de la Garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) représente 50 à 100 M€ selon les années depuis sa création en 2008, le nombre de bénéficiaires ayant crû de 55 000 en 2010 à 73 000 en 2011 et 137 000 en 2012 – ce qui implique a contrario que le pouvoir d'achat de près de 95 % des agents de la FPE a progressé régulièrement du fait du GVT et des mesures catégorielles, en dépit du « gel » du point.

4.2.3. Rendre la masse salariale plus flexible

S'il n'emporte pas d'effet immédiat sur la dépense publique, il est enfin nécessaire de rendre plus agile la fonction publique. Le recrutement de 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.

4.3. Les dépenses d'investissement doivent être mieux contrôlées

En 2013, les administrations publiques centrales ont consacré 27 Md€ à l'investissement, soit seulement 5,5 % de leurs dépenses¹¹⁶ – et l'État seulement 2,2 %, soit 10 Md€ environ. L'essentiel des dépenses publiques d'investissement (86 Md€ en 2013) est en effet réalisé par les collectivités locales (50 Md€ en 2013, soit 60 % des dépenses publiques d'investissement).

Relativement faibles, les dépenses d'investissement des Administrations publiques centrales (APUC) n'en sont pas moins un enjeu, au moins à double titre :

- le montant de ces dépenses en valeur absolue reste non négligeable : les 10 Md€ investis chaque année par l'État représentent plus du double de la collecte annuelle de l'ISF ; les 27 Md€ dépensés par

¹¹⁶ Défini au sens de la comptabilité nationale par la formation brute de capital fixe (FBCF), qui représente la valeur des acquisitions d'actifs fixes corporels (ex : bâtiments, ordinateurs) ou incorporels (ex : logiciels).

l'ensemble des APUC représentent 40 % de la collecte totale de l'impôt sur le revenu en 2013 ;

- selon les périmètres retenus, les dépenses d'investissement peuvent prendre une dimension assez large, par exemple si l'on inclut les dépenses et les engagements du programme des investissements d'avenir (PIA, PIA2), portés par le Commissariat général à l'investissement.

En outre, s'agissant de l'investissement, l'enjeu réside dans une évaluation fine de l'opportunité de la dépense : en effet, si les dépenses publiques d'investissement bénéficient généralement d'une image positive, en particulier par opposition aux dépenses de fonctionnement, **elles n'en restent pas moins financées par une ponction de la richesse nationale disponible au détriment de l'investissement privé**. Ainsi, les investissements publics peuvent détruire de la richesse collective, s'ils ne sont pas utiles (une autoroute peu fréquentée, un rond-point ou une salle polyvalente sans objet, etc.).

De fait, depuis la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 et 2017 et depuis le décret du 26 décembre 2013, « *tout projet d'investissement [...] fait l'objet d'une évaluation socio-économique préalable qui a pour objectif de déterminer les coûts et bénéfices attendus du projet d'investissement envisagé* ». Lorsque l'investissement envisagé atteint au moins 20 M€ HT, le décret précise que cette évaluation doit notamment comporter une étude des variantes et alternatives au projet, des indicateurs de performance, une analyse comparée des modes de financement et une cartographie des risques. Le dispositif repose sur l'expertise du Commissariat général à l'investissement (CGI).

IV. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, LA MASSE SALARIALE ET LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT POURRAIENT ÊTRE NETTEMENT PLUS CONTRAINTES

Louable dans son principe, cette nouvelle disposition se heurte toutefois à des difficultés opérationnelles, liées à l'éclatement des dépenses d'investissement de l'État (y compris, sur une même thématique, entre différentes administrations publiques¹¹⁷), au manque de ressources pour réaliser sérieusement l'évaluation annuelle de 27 Md€ de dépenses et, plus simplement, à la quasi impossibilité de réaliser de façon professionnelle la profondeur d'évaluation demandée par le décret sur un périmètre aussi large¹¹⁸.

Proposition 7 : Renforcer significativement les capacités d'évaluation du CGI, tout en relevant à 50 M€ le seuil des investissements évalués.

¹¹⁷ Par exemple entre la DGE (Direction générale des entreprises, ex DGCIS), la DGAC (Direction générale de l'aviation civile) et la DGA (délégation générale à l'armement) sur les sujets aéronautiques.

¹¹⁸ L'évaluation socio-économique d'un projet d'investissement est un métier, qui suppose des calculs approfondis (TRI, VAN, etc.) sur la base d'hypothèses aussi détaillées que réalistes – ce qui suppose une contre-expertise quasi-systématique des hypothèses (trafic, croissance, coûts, etc.) fournies par les administrations centrales.

DES ÉCONOMIES SUPPLÉMENTAIRES POURRAIENT ÊTRE DEMANDÉES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

5.1. Étendre les efforts aux collectivités locales

Depuis trente ans, les collectivités locales ont contribué de façon importante à la croissance de la dépense publique et des prélèvements obligatoires. Elles **ont été jusqu'à présent peu intégrées au pilotage des finances publiques alors qu'elles ont de vastes gains d'efficience à réaliser sur leurs dépenses d'intervention, de fonctionnement et sur leur masse salariale**. Depuis 2012, la position de l'État sur cette question a fluctué, comme l'illustre par exemple le débat sur la clause générale de compétence¹¹⁹ dont tous les observateurs s'accordent à souligner qu'elle est source d'inefficience et d'accroissement des dépenses locales. Une révision de la carte des régions annoncée au printemps 2014 vient d'aboutir. Le gouvernement estime les économies potentiellement dégagées à long terme par la réforme territoriale entre 5 et 10 % des dépenses des administrations publiques locales, qui représentaient en 2013 près de 250 Md€. Sans attendre ces gains encore très hypothétiques, il n'en faut pas moins réaliser des efforts à plus court terme. La réduction du nombre de régions relève d'une logique distincte destinée à donner plus de poids à ces collectivités, mais ne devrait

¹¹⁹ En partie supprimée par la réforme du 16 décembre 2010, elle a été restaurée au profit des départements et des régions par la loi du 27 janvier 2014, avant que le gouvernement n'annonce à nouveau sa suppression dans le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

pas permettre d'économies à brève échéance : les coûts liés aux déménagements ou à l'alignement des rémunérations seront dans un premier temps plus élevés que les bénéfices. La suppression des départements permettrait de dégager plus directement des économies, mais les contours de cette réforme sont aujourd'hui incertains¹²⁰.

L'État doit donc utiliser tous les leviers qui sont à sa disposition pour s'assurer que les collectivités s'engagent sans délai dans une démarche de performance. En effet, la **diminution des concours qu'il verse aux collectivités** n'est pas suffisante pour inciter aux efforts d'économies, comme le montre **l'évolution préoccupante depuis 2012 de la part des administrations publiques locales dans le déficit public**, passée de 3,7 Md€ en 2012 à 9,2 Md€ en 2013, soit environ 10 % du déficit total en 2013, alors qu'il était presque inexistant deux ans auparavant (0,7 Md€ fin 2011). Dans le même temps, la dette des administrations publiques locales a augmenté de 6,2 Md€, passant de 176,1 Md€ à 182,3 Md€.

Les transferts de l'État aux collectivités représentent presque la moitié de leurs ressources totales, soit 100 Md€. La moitié de ce montant, soit 53 Md€, correspond à des dotations au sens strict et a été gelée en valeur entre 2011 et 2013 pour une grande partie¹²¹. Le gouvernement durcit désormais cette contrainte par une réduction nette de ces dotations : elles ont diminué de 1,5 Md€ en 2014, et sont

¹²⁰ Lors d'un discours prononcé le 6 novembre 2014 devant l'association des départements de France, le Premier ministre a réaffirmé la nécessité de l'existence d'un échelon départemental...

¹²¹ Le fonds de compensation de la TVA, principale dotation d'investissement dont bénéficient les collectivités, n'a lui jamais été gelé.

appelées à baisser de 3,7 Md€ par an sur la période 2015–2017, soit une diminution totale de 12,5 Md€ en quatre ans¹²².

Plusieurs facteurs expliquent l'insuffisance de l'impact de la modulation des dotations de l'État sur la dépense :

- en premier lieu, **rien n'interdit aux collectivités d'avoir recours à des hausses d'impôts ou à l'endettement, et rien n'interdit à l'État de leur affecter des recettes supplémentaires**¹²³ ;
- de plus, **la contrainte pourra aisément être absorbée par une réduction des investissements locaux** plutôt que par un effort de productivité¹²⁴ : les dépenses de fonctionnement se caractérisent par une inertie beaucoup plus forte que les dépenses d'investissement et leur réduction demande davantage d'efforts ;
- Enfin, **la contrainte globale ne distingue pas les collectivités selon leur situation**. Elle est répartie au *pro rata* des recettes totales de chacune des catégories de collectivités, alors que ce sont les communes et les intercommunalités qui ont le plus recruté au cours des dernières années et que la mutualisation entre ces deux échelons recèle un plus fort potentiel de gains de productivité.

¹²² Au total, le prélèvement sur recettes en faveur des collectivités territoriales baissera de 11 Md€ entre 2015 et 2017, ce qui constitue la contribution du secteur local au plan d'économies de 50 Md€ dont la répartition a été annoncée en avril 2014.

¹²³ À l'issue de la deuxième conférence des finances publiques locales, le 16 juillet 2013, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault avait décidé d'accorder aux départements une dotation pérenne supplémentaire de 830 M€ par an, correspondant à l'affectation des frais de gestion sur la taxe foncière sur les propriétés bâties et de les autoriser à relever le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en portant le taux plafond de 3,8 % à 4,5 %.

¹²⁴ Les collectivités évoquent souvent ce risque, sans insister sur l'ampleur ou l'utilité des investissements sacrifiés.

5.2. Engager la réduction de leurs dépenses de personnel et de fonctionnement

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

Le principe de libre administration inscrit dans la Constitution implique notamment que les collectivités puissent disposer librement de leurs ressources (et proscrire 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 en droit (i) **d'encadrer dans une certaine mesure les marges de manœuvre fiscales des communes et intercommunalités**¹²⁵, (ii) d'encadrer encore plus strictement le recours à l'emprunt des collectivités, par exemple en fixant un plafond d'endettement par habitant, et enfin (iii) **de lier l'attribution des dotations de l'État à des indicateurs de bonne gestion et de diminution de leurs dépenses**, à condition cependant de prendre en compte la diversité et la spécificité des territoires.

¹²⁵ En matière de fiscalité directe, les communes et intercommunalités sont celles qui disposent du plus grand pouvoir de taux, puisqu'il porte sur des montants de recettes de l'ordre de 45 Md€ (CFE, TFNB, TFPB et TH). Les départements ne peuvent augmenter leurs taux que sur 12 Md€ correspondant à leurs recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties. Les régions n'ont pas de pouvoir de taux sur la fiscalité directe. En matière de fiscalité indirecte, les taux sont plus strictement plafonnés. Les départements disposent d'un pouvoir sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), et les régions d'une possibilité de faire fluctuer à la marge la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE).

Ainsi, sans qu'il soit (en première analyse) nécessaire de réviser la Constitution, **la contrainte globale qui pèse sur les dotations de l'État pourrait être complétée par une réforme d'ampleur des conditions 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 dans la fonction publique territoriale ;
- pour certains services (voirie, logement, communication, enlèvement des ordures ménagères, etc.), des critères de gestion associés à des *benchmarks* de gestion rigoureuse, ramenés au nombre d'habitants, la modulation des dotations en fonction des regroupements au niveau intercommunal n'étant probablement pas suffisante pour impulser la dynamique de gains de productivité recherchée.

Proposition 8 : Réaffirmer le principe d'une diminution des dépenses des collectivités locales.

- Moduler l'attribution des dotations de l'État aux différentes collectivités en fonction de critères de bonne gestion et de maîtrise des dépenses, notamment de personnel.
- Limiter plus fortement la possibilité d'augmentation des taux de la fiscalité locale.
- Contraindre par la fixation de plafonds le niveau d'endettement des collectivités.

5.3. **Supprimer un niveau d'administration pour redonner des marges d'action aux collectivités**

Le fait que, de façon unique en Europe, la France compte quatre grands niveaux d'administration locale (communes, intercommunalités, départements et régions), auxquels s'ajoutent les syndicats de communes¹²⁶, est la cause d'une perte considérable d'efficience de l'action publique. La suppression d'un niveau d'administration apparaîtrait donc comme l'une des voies à privilégier au regard de la baisse des concours de l'État, nécessaire au redressement des comptes publics.

Avec les économies transversales réalisées sur les dépenses de personnel (baisse des effectifs et augmentation du temps de travail) et de fonctionnement sur l'ensemble du périmètre des administrations publiques, la suppression d'un niveau d'administration permettrait aux collectivités de dégager des marges de manœuvre sur leurs coûts de structure pour pouvoir continuer à exercer leurs missions et les évolutions nouvelles qu'elles peuvent impliquer dans certains de leurs domaines de compétence. Elle documenterait une partie des baisses d'effectifs, comme, par exemple, ceux travaillant dans des fonctions support, qui pourraient être en partie redirigés vers la mise en œuvre de services publics. Elle contribuerait en outre à simplifier le paysage institutionnel local, au bénéfice des entreprises et des particuliers, et conduirait à réduire le nombre d'élus locaux.

¹²⁶ La France compte 13 400 syndicats de communes et d'intercommunalités, dont le budget s'élève à 18 Md€, *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n° 100, mai 2014.

Deux échelons pourraient être concernés, de façon alternative voire cumulative.

- en premier lieu, les départements pourraient fusionner avec les régions afin de créer un couple département-région axé sur les fonctions les plus stratégiques. Cette démarche est d'ailleurs engagée, avec le transfert d'importants pans de compétences départementales vers les régions prévu dans la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République, examinée par le Parlement depuis la fin de l'année 2014¹²⁷. Les compétences sociales des départements pourraient alors être partagées entre l'État et les caisses d'allocations familiales d'une part, et les intercommunalités d'autre part ;
- la fusion des communes et des intercommunalités permettrait également de supprimer un échelon d'administration. Cette rationalisation serait d'autant plus porteuse d'économies que les masses financières en jeu sont considérablement plus importantes (le bloc communal représente à lui seul 56 % des dépenses des collectivités). De plus, l'intégration entre les communes et les intercommunalités est déjà très engagée, notamment depuis que la totalité des communes de France relèvent d'une intercommunalité. Enfin, il est avéré que les intercommunalités se sont développées sans générer d'optimisation de gestion notable¹²⁸, mais bien au contraire en créant un échelon supplémentaire, *ex nihilo*, qui est venu s'ajouter à partir des années 1990 à ceux qui existaient déjà.

¹²⁷ Articles 8, 9 et 12 du projet de loi n° 636 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dont l'examen en première lecture au Sénat a eu lieu le 16 décembre 2014.

¹²⁸ Rapport d'information n° 48 (2006-2007) de M. Philippe Dallier, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, octobre 2006 ; rapports publics thématiques de la Cour des comptes sur les finances locales 2013 et 2014.

C'est donc sur le couple communes-intercommunalités que se trouvent les plus importantes marges de rationalisation.

La suppression d'un niveau d'administration serait cependant confrontée à de grandes difficultés de mise en œuvre. Pour être menée à son terme, il faudrait en premier lieu stabiliser la carte des collectivités, ce qui ne semble pas à l'ordre du jour¹²⁹. Il n'est en effet pas possible de fusionner entre régions ou entre intercommunalités et d'absorber simultanément les départements ou les communes. En second lieu, une modification de la Constitution serait nécessaire, puisque son article 72 consacre l'existence des communes et des départements. En troisième lieu, les transferts de compétences s'accompagneraient nécessairement de transferts d'effectifs, selon des procédures particulièrement lourdes, longues et complexes.

Proposition 9 : Fusionner les départements avec les régions pour redonner des marges de manœuvre à l'action locale dans un contexte de baisse durable des dotations de l'État et d'allègement de la fiscalité.

Engager une réflexion sur la fusion des communes et des intercommunalités.

¹²⁹ Outre la fusion des régions, l'article 14 du projet de loi précité sur la nouvelle organisation territoriale de la République relève le seuil des intercommunalités de 5 000 à 20 000 habitants.

LA RÉFORME DES DÉPENSES D'INTERVENTION RESTE LE PRINCIPAL ENJEU DE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES

Les efforts engagés pour maîtriser les dépenses de fonctionnement et la masse salariale des administrations doivent être à la fois poursuivis et étendus à toutes les administrations. Mais l'ampleur du rétablissement à opérer est telle qu'il faudra trouver d'autres gisements d'économies.

Les dépenses 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 largement épargnées, au motif qu'elles constitueraient le cœur de notre « modèle social ». C'est précisément parce que les déficits menacent aujourd'hui la pérennité de ce modèle qu'il faut le réformer en profondeur, en réduire le coût et en améliorer l'efficacité. Maintenir ces dépenses, remettre en cause les interventions inefficaces, ce n'est pas attaquer notre modèle, mais bien le consolider.

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

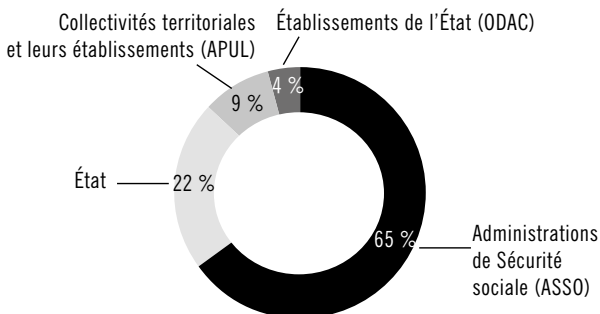
Les dépenses d'intervention correspondent aux prestations (retraites, assurance chômage, prestations familiales, *minima* sociaux) et aux subventions au monde économique ou associatif qui traduisent l'action des pouvoirs publics sur l'économie et la société. Elles représentaient 677 Md€ en 2013¹³⁰, soit environ 32 points de PIB et 56 % de la dépense publique. Elles représentent les trois quarts de la progression de la dépense publique au cours des trente dernières années (5,6 sur 6,7 points de PIB supplémentaires entre 1983 et 2013 pour les prestations sociales et transferts sociaux).

À l'exception notable des principales réformes des retraites (1993, 2003 et 2010), ces dépenses ont largement été exonérées d'efforts, alors 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 (442 Md€), (ii) de l'État (145 Md€ au sens large, mais seulement 64 Md€, déduction faite des transferts aux collectivités territoriales, à l'Union européenne et des remboursements et dégrèvements d'impôts), (iii) des collectivités territoriales (63 Md€, 12 Md€ environ par les régions, 36 Md€ environ par les départements et 15 Md€ par les communes) et enfin (iv) des opérateurs de l'État (27 Md€).

¹³⁰ Source : INSEE, comptes nationaux, base 2010, prestations sociales et transferts sociaux pour 545,4 Md€, subventions 36,4 Md€ et autres transferts 95 Md€.

Répartition des dépenses d'intervention par sous-secteurs des administrations publiques en 2013



Source : INSEE.

L'examen de ces dépenses fait ressortir quelques grandes masses, au premier rang desquelles les dépenses de retraite (environ 294 Md€), de santé, d'assurance chômage, de famille et de logement.

| Principales dépenses d'intervention par acteur en 2013 * | | Md€ | En % |
|--|---|------|--------|
| Administrations de Sécurité sociale | Santé hors financement des hôpitaux** | 97,6 | 14,4 % |
| | Accidents du travail et maladies professionnelles | 8,7 | 1,3 % |
| | Retraites de base | 212 | 31,3 % |
| | Retraites complémentaires | 82 | 12,1 % |
| | Prestations familiales | 30 | 4,9 % |
| | Chômage | 30,1 | 4,4 % |

* L'addition de chacun des dispositifs conduit à un total supérieur au total consolidé des dépenses d'intervention (677 Md€) en raison des transferts existants entre les différentes catégories d'acteurs qui ne sont pas retraités.

** Le financement des hôpitaux (76 Md€ en 2013) correspond principalement à des dépenses de personnel et de fonctionnement, ce qui conduit à ne pas le considérer comme une dépense d'intervention. Les dépenses de santé incluent donc sur le périmètre de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) les soins de ville (79,2 Md€), les contributions aux établissements médico-sociaux pour les soins des personnes âgées et des personnes handicapées (17,1 Md€) et les autres types de prises en charge (1,3 Md€).

| Principales dépenses d'intervention par acteur en 2013 * | | Md€ | En % |
|--|---|------|-------|
| État | Allocation adulte handicapé | 8,1 | 1,2 % |
| | Contribution à l'équilibre des régimes spéciaux (mines, SNCF, RATP, SEITA) | 6,4 | 0,9 % |
| | Aides personnelles au logement | 5,1 | 0,8 % |
| | Prestations aux anciens combattants | 2,7 | 0,4 % |
| | Financement des structures pour personnes handicapées | 2,6 | 0,4 % |
| | Dotations à Réseau ferré de France | 2,5 | 0,4 % |
| | Bourses scolaires et étudiantes | 2,3 | 0,3 % |
| | Contrats aidés non marchands | 2,0 | 0,3 % |
| | Assistance éducative | 1,3 | 0,2 % |
| | Allocations de solidarité chômage | 1,1 | 0,2 % |
| | Fonds européen de développement | 0,9 | 0,1 % |
| | Culture | 0,8 | 0,1 % |
| | Épargne logement | 0,7 | 0,1 % |
| | Aide médicale d'État | 0,7 | 0,1 % |
| | Hébergement d'urgence | 0,6 | 0,1 % |
| | Aides agricoles y compris enseignement agricole | 0,6 | 0,1 % |
| | RSA part activité | 0,4 | 0,1 % |
| | Autres dispositifs de l'État | 25,2 | 3,7 % |
| Collectivités locales | RSA socle (départements) | 9,2 | 1,4 % |
| | Action sociale en faveur de personnes handicapées (dont prestation de compensation du handicap, départements) | 7,2 | 1 % |
| | Allocation personnalisée d'autonomie (départements) | 5,6 | 0,9 % |
| | Autres dépenses d'intervention des départements | 14 | 2 % |
| | Dépenses d'intervention des régions (aides économiques, formation professionnelle) | 12 | 1,8 % |
| | Dépenses d'intervention des communes et inter-communalités (aides sociales, aides économiques) | 15 | 2,2 % |

Ce rapport n'a pas vocation à passer en revue chacune de ces dépenses pour identifier des pistes d'économies. Ainsi, **les dépenses de retraite** ont 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. 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), les contours de cette réforme et les choix qu'elle implique sont aujourd'hui bien définis.

De la même manière, **les dépenses relevant de la formation professionnelle** (plus de 30 Md€) n'ont pas été retenues dans les propositions, 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.

Le présent rapport n'a finalement retenu que les propositions visant à réduire structurellement les dépenses. À ce titre, une **désindexation générale de l'ensemble des transferts et prestations** n'a pas non plus été prise en compte malgré son fort rendement (environ 5 Md€ par an, sur la base d'une inflation de 1 %), même si la poursuite de ce type de mesures, déjà mises en œuvre par le Gouvernement, peut probablement s'imposer dans le cadre de mesures d'urgence.

Les dépenses étudiées le sont dans une double perspective :

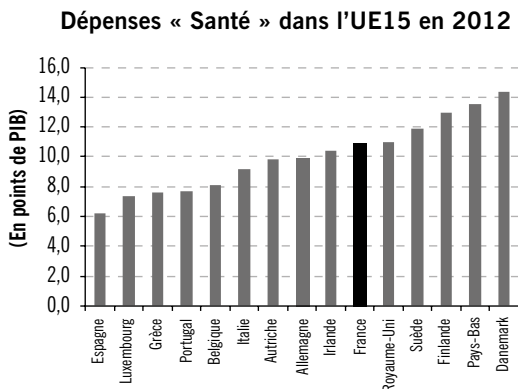
- il s'agit d'abord de montrer que la réduction des transferts ne relève pas d'un raisonnement d'ensemble impossible à traduire dans la

réalité, mais implique **des choix précis que les pouvoirs publics doivent expliciter. Ces économies, loin d'être introuvables, peuvent être sélectionnées dans une large palette de mesures potentielles.** Les illustrations qui suivent fournissent un éventail d'économies possibles ; elles ne sont pas exhaustives et d'autres choix sont envisageables, en particulier dans les champs qui n'ont pas été retenus 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 ? La réponse à la première question fait appel aux mécanismes d'amélioration de la performance publique. 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 et en traquant les effets d'aubaine que l'on parviendra à dégager des économies substantielles. C'est ce que les illustrations qui suivent s'attachent à démontrer.

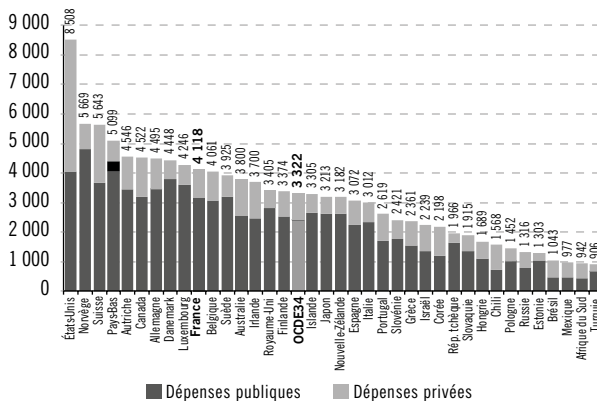
6.2. Les dépenses d'assurance maladie



Source : Eurostat.

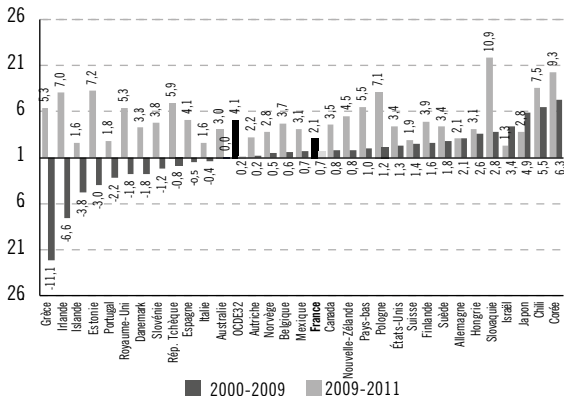
S'il est indispensable de réaliser des économies sur les dépenses publiques de santé, ce n'est pas parce qu'il existerait dans ce domaine une exception française signalée par une dépense excessive. La France se situe certes dans la moyenne haute des pays de l'Union européenne et de l'OCDE, mais, en tendance, après une forte hausse dans les années 1990, notre trajectoire se caractérise, depuis les années 2000 et la montée en puissance de l'ONDAM, par une croissance plutôt modérée.

Dépenses « Santé » dans l'OCDE en 2011



Source : OCDE, en US \$ Parité de pouvoir d'achat (PPA).

Variation des dépenses « Santé » dans l'OCDE entre 2000 et 2011



Source : OCDE.

Des efforts de grande ampleur sont nécessaires pour trois raisons :

- la première, est le comblement du déficit de l'assurance maladie (8 Md€ en 2013, soit près de 5 % de ses dépenses), qui persiste en dépit de recettes affectées toujours plus importantes ;
- la deuxième, est le fait que les dépenses de santé représentent près de 12 points de PIB et sont donc l'un des principaux gisements à exploiter en vue de dégager des gains d'efficacité et donc des économies dans la dépense publique ;
- la troisième, est la dynamique de ces dépenses ; du fait du progrès médical et du vieillissement de la population, leur croissance est en moyenne annuelle spontanément plus rapide que celle du PIB et est évaluée par le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie à près de 2 points de PIB à horizon 2040¹³¹.

Il y a donc à la fois un écart instantané entre recettes et dépenses qu'il faut combler (écart de base), et un écart entre l'évolution spontanée des recettes et celle des dépenses qu'il faut réduire (écart de perte). Dans cette perspective, deux types d'instruments doivent être mobilisés.

- Il s'agit d'abord de poursuivre la mise en œuvre des trains de mesures ponctuelles et incrémentales utilisées chaque année pour réaliser les économies qui permettent de tenir l'ONDAM (Objectif national des dépenses d'assurance maladie) : baisse du prix des médicaments, baisse du volume, voire déremboursement de

¹³¹ HCAAM, rapport annuel 2013.

certains soins¹³², meilleure organisation du système des soins entre ville et hôpital, recherche de gains d'efficacité et amélioration des pratiques à l'hôpital, etc.

- Il faut dans le même temps envisager une réforme beaucoup plus large de l'organisation et du financement de l'assurance maladie, en vue de ralentir durablement la dynamique spontanée des dépenses.

6.2.1. La poursuite des trains de mesures ponctuelles

Cette voie doit continuer à être empruntée, à la fois parce qu'elle permet d'obtenir des résultats rapides, qui rendront possible le retour à l'équilibre de l'assurance maladie, et aussi parce qu'elle est encore très loin d'avoir produit tous ses effets. Les rapports *charges et produits*, dans lesquels la CNAM formule chaque année une série de propositions en vue de tenir l'ONDAM, en offrent de très nombreux exemples.

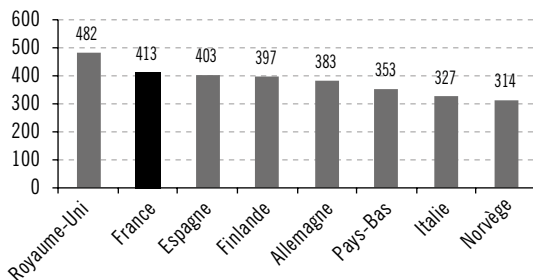
La première catégorie de mesures relève de l'amélioration de la pertinence des soins, c'est-à-dire de l'utilité des traitements ou des actes. Il ressort en effet des études menées chaque année par la CNAM que les actes chirurgicaux, comme les actes diagnostics, ne sont pas toujours nécessaires ou utiles, avec de fortes disparités d'une région ou d'un hôpital à l'autre pour des cas similaires. L'amélioration des pratiques pourrait générer des gains, parfois modestes (33 000 séjours pourraient par exemple être évités si l'ensemble des hôpitaux rejoignaient le taux moyen d'opération, pour

¹³² Cette mesure aboutit moins à une réduction de la dépense qu'à son transfert sur les deux autres financeurs que sont les complémentaires santé (assurances privées et mutuelles) et les ménages eux-mêmes.

cinq actes étudiés¹³³) parfois nettement plus élevés (en matière d'imagerie médicale par exemple, l'utilité des 68 millions d'actes réalisés chaque année¹³⁴ pour un coût de 3,8 Md€ étant régulièrement questionnée, tant leur fréquence s'éloigne pour certaines indications des pratiques observées partout ailleurs en Europe).

La question de la pertinence des soins porte surtout sur la prescription des médicaments, dont la France reste un fort consommateur : le nombre de boîtes consommées par habitant y est très supérieur à celui observé dans les principaux pays voisins, les prescriptions sont davantage orientées vers les médicaments les plus chers, les prix et les taux de remboursement sont encore loin de refléter leur réelle valeur ajoutée thérapeutique, etc.

**Nombre d'unités standard consommées par habitant en 2013,
pour les classes thérapeutiques les plus courantes**

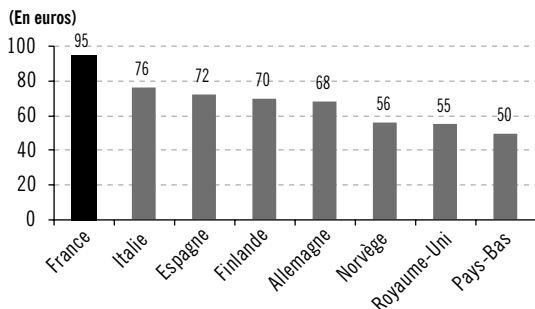


Source : Propositions de l'Assurance maladie pour 2015.

¹³³ Opérations de l'appendicite, des amygdales, de la vésicule biliaire, de la thyroïde et du syndrome du canal carpien, économie évaluée à 43 millions d'euros.

¹³⁴ 32 millions de radiographies, 26,4 millions d'échographies, 3,3 millions d'IRM, etc.

Coût moyen par habitant en 2013, pour les 8 classes thérapeutiques les plus courantes



Source : Propositions de l'Assurance maladie pour 2015.

D'importantes marges de manœuvre en volume comme en prix existent donc sur ce poste, qui représentait 33,5 Md€ en 2012, soit 18 % de la consommation de soins et biens médicaux. Pour les dégager, il faut combiner :

- des baisses tarifaires, au travers de (i) la prescription de produits moins onéreux (génériques ou non), (ii) la substitution de produits génériques aux molécules originales et (iii) la baisse du prix des génériques, qui seraient en moyenne 25% plus chers qu'en Allemagne. La montée en puissance de la prescription des génériques a de fortes marges de progression, puisqu'ils représentaient seulement 33 % des prescriptions en France en 2013, contre 48 % au Royaume-Uni, 51 % en Allemagne et 63 % aux Pays Bas (chaque point de prescription supplémentaire rapportant environ 25 M€ selon la CNAM). Au total, l'IGF et l'IGAS estiment que près de 3 Md€ pourraient être économisés sur les prix ;

- des baisses de volumes, passant par une responsabilisation accrue des médecins, des pharmaciens et des ménages, ou la vente des médicaments à l'unité, qui pourraient aboutir à des économies proches de 2 Md€.

L'autre grande catégorie de mesures concerne l'amélioration du processus des soins, qui vise à en réduire le coût tout en en améliorant la qualité. Là encore, les analyses et comparaisons réalisées par la CNAM offrent de nombreux exemples d'économies possibles. C'est ainsi le cas des dépenses liées à la maternité, qui ont décliné dans le cadre du regroupement des établissements (passés de 1 369 en 1975 à 528 en 2011, favorisant ainsi la sécurité des accouchements), mais qui restent élevées du fait de séjours en moyenne plus longs qu'ailleurs au sein des pays de l'OCDE (4,2 jours en France contre 3 jours dans l'OCDE, pour un surcoût proche de 500 M€). C'est aussi le cas du surcroît de dépenses lié à un recours insuffisant à la chirurgie ambulatoire (45 % des actes, l'objectif étant de porter ce taux à 55 % en 2017 – soit 540 000 séjours en moins – et à 80 % à long terme). C'est encore le cas des dépenses liées à la santé mentale (7,3 millions de personnes concernées en 2013, pour un coût global de 22 Md€), au cancer du sein, etc. **Autant de dépenses dont l'efficience doit en permanence être vérifiée, pour garantir aux Français que le meilleur service leur sera rendu au meilleur coût.**

Ces mesures, si elles continuent à être vigoureusement mises en œuvre, peuvent suffire à maîtriser les dépenses de santé à court terme. Elles ne parviendront pas à traiter la dynamique de ces dépenses sur le moyen et le long terme. Seules des réformes structurelles trop longtemps différées permettront de financer notre régime à cet horizon.

6.2.2. Leur complément indispensable : assumer des réformes de fond

Ces réformes devront tout à la fois concerner (i) le fonctionnement des hôpitaux, pour encourager plus fortement chaque établissement à rechercher des gains de productivité, (ii) les règles de rémunération des médecins et de remboursement des patients pour renforcer l'efficacité des parcours de soin et (iii) la mise en place d'un bouclier sanitaire pour responsabiliser l'ensemble des consommateurs sans mettre à mal la justice du système d'assurance maladie.

Améliorer la gestion des établissements hospitaliers

Jusqu'en 2003, le financement des hôpitaux était assuré par la dotation globale, une enveloppe dont le montant était déterminé par rapport à celui de l'année précédente. Dans ce cadre, aucune comparaison au regard de critères d'efficacité n'était possible entre établissements publics ou entre le secteur public et le secteur privé. La montée en puissance entre 2003 et 2012 de la tarification à l'activité a permis des progrès importants dans ces deux directions.

La structure du financement des soins hospitaliers (87 Md€ en 2013, dont 67 Md€ liés aux établissements publics, et 20 Md€ aux établissements privés) est en effet composée de deux éléments : la T2A (tarification à l'activité) qui applique une grille tarifaire aux volumes des actes réalisés, et le financement des missions d'intérêt général qui reste indépendant des volumes (MIGAC – actions de dépistage, SAMU, etc., pour un montant légèrement supérieur à 8 Md€ et bénéficiant quasi exclusivement aux structures publiques).

La part prépondérante prise par la T2A a permis de mettre en évi-

dence la performance des établissements, puisque l'addition de recettes désormais liées à des volumes d'activité, et des coûts de chacun, fait désormais apparaître un surplus ou un déficit. Le système gagnerait à aller au bout de sa logique :

- d'abord parce qu'**on ne tire aujourd'hui pas suffisamment de conséquences des déficits persistants de certains établissements**, qui restent parfois sous perfusion d'avances en trésorerie. Quelle que soit la situation locale (concurrence de cliniques privées fortement spécialisées, faible densité de population, etc.), la persistance de déficits devrait inciter chaque établissement à adapter son offre de soin à l'activité (de la réduction du nombre d'agents et de lits à la fermeture de certains services voire de l'hôpital en deçà d'un certain seuil d'activité) ;
- ensuite parce que **le pilotage de la grille tarifaire par l'État¹³⁵ ne permet pas de tirer toutes les conséquences de la T2A en matière d'organisation des soins**. La T2A devrait reposer sur le principe de neutralité tarifaire (les tarifs sont fixés en fonction des coûts moyens constatés, sans intervention volontariste visant à modifier les comportements ou à supprimer les rentes). C'est seulement ainsi qu'elle pourra envoyer un « signal prix », qui permettra à son tour d'orienter les comportements. Or l'État perturbe régulièrement cette neutralité en agissant sur la grille. Si cette intervention

¹³⁵ Le tarif est fixé chaque année par le ministre en charge de la Santé, qui peut le faire évoluer, notamment pour modifier le comportement des acteurs dans une logique d'efficience, d'optimisation de la carte hospitalière ou de priorités de santé publique. Sur un plan technique, il est aidé dans cette mission par l'ATIH (Agence technique de l'information sur l'hospitalisation), établissement administratif placé sous sa tutelle, qui réalise les études nationales de coûts (ENC) permettant ensuite de valider les tarifs par groupe homogène de services (GHS). Les ARS (Agences régionales de santé), responsables de la politique de santé sur le territoire, s'appliquent ensuite à faire respecter les tarifs au travers de leurs unités de contrôle régionales.

peut paraître légitime quand il s'agit de définir des priorités de santé publique¹³⁶, les distorsions au principe de neutralité tarifaire ont aussi été utilisées pour préserver les ressources d'établissements qui avaient du mal à s'adapter à la T2A. Pour progresser vers un système efficace et lisible, dans lequel chaque acte est tarifié en fonction de son coût unitaire, et permettre ainsi aux établissements d'adapter leur offre en conséquence (quitte à déga-ger, pour les plus performants, des surplus importants ou à ne plus réaliser, pour d'autres, certains actes), il est essentiel d'offrir davantage de stabilité à la grille.

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

Le paiement à l'acte a longtemps été l'un des socles de la médecine libérale, et a permis d'établir une relation durable entre le praticien et le patient. La tarification à l'acte semble toutefois avoir atteint ses limites par les effets pervers qu'elle induit : le système incite objectivement les praticiens à multiplier leurs consultations pour maximiser leurs revenus. Les économistes de la santé s'accordent à dire qu'il faut faire évoluer ce système, pour proposer un mode de rémunération mixte qui combinerait une rémunération à l'acte, un forfait variable tenant compte du respect de critères qualitatifs, et une rémunération par capitation¹³⁷.

¹³⁶ En sous-tarifant par exemple un acte, pour en limiter le nombre.

¹³⁷ 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.

La rémunération sur objectifs de santé publique (ROSP)

La ROSP, qui a succédé en 2012 au Contrat d'amélioration des pratiques individuelles (CAPI), est une forme de rémunération sur objectif, organisée autour de deux axes principaux : (i) l'atteinte d'objectifs de santé publique (suivi des maladies chroniques, prévention et dépistage) et (ii) l'amélioration de l'efficience du système des soins (prescriptions, organisation du cabinet).

Une rémunération complémentaire est versée au médecin (5 800 euros en moyenne chaque année pour les généralistes), en fonction du degré de réalisation de 29 objectifs négociés avec la CNAM. Cinq objectifs portent sur l'organisation du cabinet (informatisation, utilisation de logiciels d'aide à la prescription etc.) et 24 objectifs sur la qualité de la pratique médicale (suivi de maladies chroniques comme le diabète, actions en faveur du dépistage de divers cancers, efforts en faveur de la vaccination et de la prescription de génériques, ou visant à réduire la prescription d'antibiotiques, etc.).

En 2013, 95 % des médecins généralistes adhéraient à la ROSP, pour un coût global de 340 M€, et son extension aux spécialistes était en cours.

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'interven-

nants¹³⁸ et implique une bonne coordination des soins, un juste recours à l'hospitalisation¹³⁹ et une maîtrise des prescriptions¹⁴⁰, c'est-à-dire tout ce qui fait défaut à notre système de soins. Des objectifs tenant compte de la qualité de la prise en charge et du respect du parcours des soins devraient jouer un rôle plus important, sinon prépondérant dans la rémunération des médecins, aux côtés de la ROSP et des autres types de rémunération forfaitaire.

Les rémunérations forfaitaires des médecins

En dehors de la ROSP, les médecins bénéficient de compléments forfaitaires de rémunération, liés (i) à la permanence des soins durant les nuits et les week-ends (coût global de 137 M€ en 2013), (ii) à leur rôle de médecins traitants (5 euros par an et par patient, 40 euros si le patient est en ALD, pour un coût global de 357 M€) et plus marginalement (iii) à leur localisation géographique.

Au total, cette rémunération forfaitaire des généralistes (ROSP incluse) représentait, en 2013, 838 M€, soit environ 11 % environ de leur rémunération.

¹³⁸ Il n'est pas rare, pour une pathologie chronique, de voir 15 à 20 intervenants sanitaires ou sociaux intervenir (*cf.* guides des agences régionales de santé), lesquels 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, *Avenir de l'assurance maladie : les options du HCAAM*, adopté le 22 mars 2012.

¹³⁹ La dépense de soins hospitaliers représente 36 % de la dépense de santé en France contre 29 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

¹⁴⁰ Il s'agit d'éviter la iatrogénie, c'est-à-dire les effets indésirables des médicaments, souvent provoqués chez les personnes âgées par l'interaction entre plusieurs médicaments consommés.

Afin de modifier le comportement des patients en même temps que celui des médecins, pour certaines pathologies chroniques ou coûteuses (diabète ou hypertension artérielle, par exemple), le remboursement des soins devrait être très nettement réduit en cas de non-respect d'un parcours fondé sur des protocoles et des référentiels opposables¹⁴¹, et au contraire total en cas de respect de ces référentiels. Ces mesures devraient conduire à réduire les séjours hospitaliers injustifiés, encore très nombreux¹⁴². Le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie estime que de tels parcours appliqués à six ensembles de pathologies¹⁴³ pourraient éviter trois millions de journées d'hospitalisation par an, soit une économie de l'ordre d'1 Md€. Ces référentiels opposables au remboursement devraient simultanément développer le recours à la chirurgie ambulatoire.

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.

¹⁴¹ 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.

¹⁴² 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 ; source : SANESCO).

¹⁴³ Affections psychiatriques, accidents vasculaires cérébraux, maladie d'Alzheimer et autres démences, maladie de Parkinson, insuffisance respiratoire chronique et cancer de la prostate.

Les affections de longue durée (ALD)

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 plus de 8 millions de personnes et génère plus des deux tiers 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 Md€ pour les ALD (soit 80 % du coût total de ces exonérations).

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 (950 000) concentrent l'essentiel des 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.

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 (développement des franchises, tickets modérateurs, forfaits et autres déremboursements). Au total, les patients ALD sont remboursés à hauteur de 89 % par le régime général, contre 61 % pour les non ALD.

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 de ses principes fondateurs : 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 vigoureusement, 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.

Des économies sont possibles en s'assurant que les patients sortent d'ALD dès qu'ils n'en remplissent plus les critères, et que l'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

parfois subsister, notamment à l'hôpital, des restes à charges très élevés¹⁴⁴, 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 Fragonard en 2007, parce qu'elle inclurait les dépenses hospitalières et se substituerait à l'ensemble des différents dispositifs de reste à charge des assurés¹⁴⁵. 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 de 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,

¹⁴⁴ 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).

¹⁴⁵ Institut Montaigne, *Réévaluer la politique d'Assurance Maladie pour résorber (vraiment...) le déficit*, document de travail, 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.

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 également difficile de prévenir des déremboursements aveugles et injustes, ce qui constitue la pente naturelle du système en l'absence de réformes de fond.

Proposition 10 : Accélérer la réduction des dépenses en matière d'assurance maladie

- réaliser des économies sur les prix et volumes de médicaments consommés, de l'ordre 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, etc.) pour 8 Md€ ;
- confier à une agence indépendante la gestion de la grille tarifaire, la gestion des avances en trésorerie ainsi que les décisions de fermeture des établissements, au-delà d'un certain niveau de déficit ou en-deçà d'un certain niveau d'activité¹⁴⁶ ;

¹⁴⁶ Le degré d'indépendance et la mission de cette agence devraient être soigneusement évalués afin de ne pas priver le Ministre d'un outil de santé publique. Ce nouvel organisme pourrait reprendre les missions du « COPERMO », le comité interministériel chargé, d'une part de définir la stratégie nationale en matière d'investissement hospitalier et d'amélioration de la performance des établissements de santé et, d'autre part, d'accompagner, en lien avec les ARS, la transformation d'un nombre limité d'établissements présentant de forts enjeux notamment en termes de retour à l'équilibre financier et de portage des investissements.

- optimiser le parcours des patients atteints de 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 Md€

6.3. Les dépenses d'Assurance chômage

6.3.1. Une indemnisation du chômage généreuse, dont l'efficience pourrait être améliorée

Un environnement institutionnel qui rend le pilotage de l'assurance chômage difficile

L'assurance chômage, obligatoire pour tous les salariés, est confiée à un organisme paritaire de droit privé (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 2013, l'Unedic indemnisait (au travers de Pôle emploi) 2,55 millions de chômeurs, soit presque un demandeur d'emploi sur deux, si l'on retient les cinq catégories de demandeurs (5,6 millions de personnes en tout). 530 900 demandeurs relèvent d'allocations d'assistance – essentiellement des chômeurs en fin de droits, et 2,5 millions de demandeurs ne sont pas indemnisés, la plupart travaillant à temps partiel ou étant allocataires du RSA¹⁴⁷.

Le pilotage financier du système par l'État est ainsi difficile : s'il est le garant ultime du paiement des cotisations et du remboursement

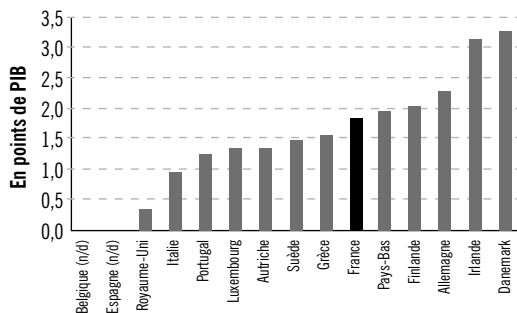
¹⁴⁷ Ce qui pose la question de l'adaptation du régime au développement de l'emploi précaire, notamment des jeunes.

de la dette portée par l'Unedic, il n'a pas la possibilité d'en déterminer directement les paramètres¹⁴⁸. Et si l'Unedic a l'obligation de maintenir « tout au long du cycle » l'équilibre financier du régime, sa dette s'élevait néanmoins à 18 Md€ fin 2013¹⁴⁹.

Un enjeu financier important pour les finances publiques

Les prestations versées en 2012 ont atteint 31,9 Md€, dont 29,2 Md€ d'allocations et 2,7 Md€ d'autres prestations, le budget total de l'Unedic s'élevant lui à 35 Md€, compte tenu notamment de 3,1 Md€ de frais de gestion. 97 % du financement est assuré par des cotisations perçues sur la masse salariale, mais elles ne suffisent pas à assurer l'équilibre du régime, déficitaire en 2012 de 2,7 Md€.

Dépenses « Assurance chômage » dans l'UE15 en 2012



Source : Eurostat.

¹⁴⁸ 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.

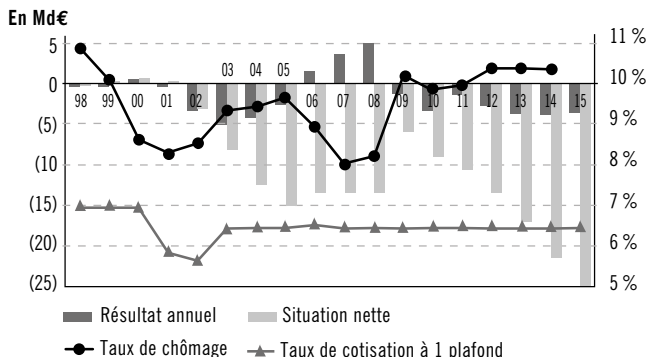
¹⁴⁹ La dette des organismes sociaux (212 Md€ fin 2013) est la somme de (i) la dette portée par la CADES (162 Md€) et (ii) de la dette directement à la charge des ASSO (50 Md€), dont la dette de l'Unedic (18 Md€ fin 2013).

| M€ | 2011 | 2012 |
|--|--------|--------|
| Allocation retour à l'emploi (ARE, AREF) | 26 877 | 28 410 |
| Autres allocations « chômage » | 566 | 781 |
| Aides au reclassement | 1 101 | 987 |
| Variation des points de retraite | 1 604 | 1 693 |
| Total | 30 148 | 31 871 |

Source : Unedic.

Depuis dix 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 de 2001 modifiant les conditions d'indemnisation et diminuant significativement les taux de cotisation, restés stables depuis.

Situation financière de l'Assurance chômage



Source : Unedic.

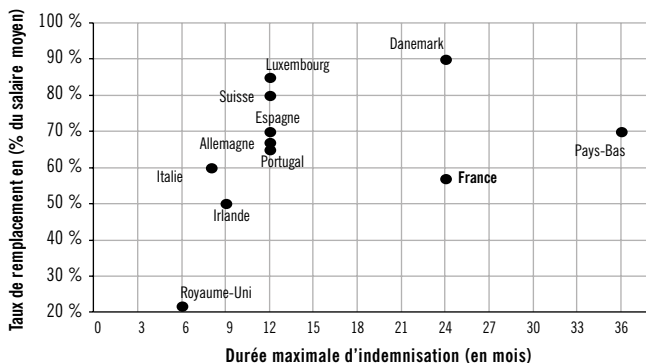
Des conditions d'indemnisation relativement généreuses, qui ne favorisent pas l'efficience de la dépense

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 au maximum 27 mois ; (ii) entre 1992 et 2001, l'allocation a été dégressive au bout de 9 mois (de 17 % tous les 4 mois) pendant au maximum 27 mois – cette réforme ayant été motivée par le souci de réduire les déficits de l'Unedic ; (iii) depuis 2001, l'allocation est à nouveau fixe (comprise entre 57 et 75 % environ) pendant 24 mois au maximum¹⁵⁰, en contrepartie d'un renforcement de l'accompagnement et des obligations de recherche « active ». À cet égard, la convention signée en mars 2014 par les partenaires sociaux et qui fixe les règles de l'assurance chômage pour les deux prochaines années s'inscrit dans la continuité.

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 figure par ailleurs parmi les 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.

¹⁵⁰ 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 (610 heures) pour pouvoir s'affilier.

Taux de remplacement et durée maximale d'indemnisation de l'Assurance chômage



L'assurance chômage a traditionnellement deux fonctions :

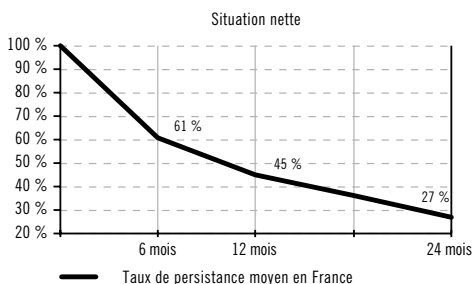
(i) limiter la chute des revenus du salarié perdant involontairement son emploi et (ii) lui permettre de rechercher sereinement un emploi correspondant à sa formation et ses aspirations. **Dans le contexte français, caractérisé par des prélèvements obligatoires trop élevés et un chômage de masse, on peut assigner deux objectifs supplémentaires au système :** (iii) réduire la masse globale des dépenses d'indemnisation du chômage pour diminuer les charges pesant sur le travail¹⁵¹ et (iv) accélérer le retour à l'emploi des demandeurs.

Au regard de ce dernier objectif, **on peut se demander si l'attribution d'une allocation fixe pendant une durée longue incite réellement à**

¹⁵¹ Un objectif qui ne va pas de soi : dans un contexte de crise, la tentation est grande de faire jouer à l'indemnisation du chômage le rôle de « stabilisateur ». Les conventions adoptées en 2009, 2011 et 2014 s'inscrivent dans cette perspective en conservant des conditions d'indemnisation plus généreuses.

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 chômage¹⁵² à 6, 12 et 24 mois, on constate que 39 % des chômeurs retrouvent en moyenne un emploi au cours des six premiers mois, puis 16 % au cours des 6 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 et par niveau de formation ou de salaire.

Persistance du chômage et durée d'indemnisation



Source : Unedic.

Plusieurs études¹⁵³, 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'indemni-**

¹⁵² Le pourcentage de demandeurs d'emploi encore présents sur les listes, mesuré chaque mois à partir de leur inscription. Source : Unedic, « Taux de persistance au chômage », janvier 2012.

¹⁵³ B. Dormont, D. Fougère, A. Prieto, *L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi*, Economie & statistique n° 343, 2001. X. Joutard, M. Ruggiero, *Taux de sortie du chômage à l'approche de la fin des droits à l'indemnisation*, Economie & prévision, n° 113-114, 1994.

sation du chômage sur le taux de sortie vers l'emploi. Plus précisément, ces études permettent de dégager trois enseignements¹⁵⁴ :

- la diminution des allocations chômage incite une partie des chômeurs à intensifier leur recherche d'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 allocation¹⁵⁵.

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.

¹⁵⁴ P. Cahuc, A. Zylberberg, *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Flammarion, 2009.

¹⁵⁵ « *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* ». « *L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi* », *op. cit.*

6.3.2. Réduire les dépenses d'assurance chômage tout en améliorant le retour à l'emploi

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

Réintroduire une part de dégressivité dans l'indemnisation du chômage permettrait (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 devrait avoir pour effet (i) d'être moins généreuse que le système actuel et (ii) de concerner principalement les demandeurs d'emploi les plus employables afin de permettre rapidement un retour à l'équilibre financier du régime. Si la question de la générosité du système d'indemnisation fait débat en fonction des paramètres choisis (taux de remplacement par rapport au salaire antérieur, durée d'indemnisation, conditions d'éligibilité, etc.) et demeure très difficile à objectiver selon que l'on tient compte ou non de l'ensemble des transferts sociaux (logement ou prestations familiales par exemple), il est ici proposé de privilégier des mesures d'économie à fort rendement, au moins dans un premier temps (deux à quatre ans). L'urgence de la situation des comptes publics, particulièrement sur ce champ, nécessitant un redressement rapide.

On pourrait ainsi réduire de manière homothétique de 25 % au bout de 6 mois, puis de 50 % au bout de 12 mois le montant de l'allocation, sans pouvoir descendre en dessous du plancher actuel (28,4 euros par jour, soit environ 850 euros par mois si le salarié travaillait à temps plein). Cette réforme générerait une économie de l'ordre de 3 Md€. Néanmoins, il convient de préciser qu'une fois le rétablissement financier opéré à court terme, une dégressivité

plus ciblée pourrait être privilégiée, notamment envers les chômeurs dont on considère que la recherche d'emploi est insuffisante¹⁵⁶.

Les économies ainsi générées pourraient d'abord servir à résorber la dette de l'Unedic, puis être utilisés pour réduire les cotisations sociales (6,4 % en France depuis 2003 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 6 mois) aux paramètres moyens d'indemnisation en France¹⁵⁷, diviserait le coût de notre régime par 4,5, soit une économie de l'ordre de 20 Md€. Une telle mesure n'est ni souhaitable, ni réaliste si l'on considère notamment qu'une grande partie des allocataires deviendraient éligibles aux *minima* sociaux. **En revanche, le taux de chômage serait alors susceptible de baisser de l'ordre d'un point, compte tenu des moindres coûts supportés par les entreprises**¹⁵⁸. Cette simulation permet toutefois de mesurer le coût de notre choix collectif.

Abaissier le plafond d'allocation de retour à l'emploi à 3 000 euros nets par mois

Avec un plafond situé à 6 000 euros par mois quand il ne dépasse pas 2 500 euros en Allemagne, la France est le pays ayant de loin le montant maximal d'allocation le plus élevé. Cette situation peut conduire à certains abus, un tel niveau d'indemnisation pouvant aisément se substituer aux revenus du travail et perdre ainsi son caractère incitatif.

¹⁵⁶ Voir à ce sujet Bertrand Martinot, *Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance chômage*, note de l'Institut Montaigne, décembre 2013.

¹⁵⁷ Indemnisation moyenne de 300 jours, pour une indemnité moyenne de 1 000 euros nets.

¹⁵⁸ Source : document de travail de la DG Trésor MESANGE 2010.

Diviser par deux le plafond d'allocation toucherait environ 35 000 cadres supérieurs et permettrait de réduire les dépenses de l'Unedic de 0,5 Md€ par an. Le fait que cette mesure d'économie modifie partiellement les paramètres du régime (cotisation au *pro rata* du salaire pour déterminer le niveau d'allocation) serait pleinement justifié par la gravité de la situation financière de l'assurance chômage.

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€.**

Réformer à nouveau 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 % : 7 % employeur et 3,8 % salarié)¹⁵⁹, 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).

¹⁵⁹ Contre 6,4 % en droit commun (4 % employeur et 2,4 % employé).

Ce système entraîne un déficit annuel de l'ordre de 1 Md€ par an (soit un quart du déficit 2013 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 période¹⁶⁰.

| 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 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.

¹⁶⁰ Rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes, *Le régime des intermittents du spectacle : la persistance d'une dérive massive*.

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 |

Source : Cour des comptes.

Sans imaginer supprimer ce déficit, il est envisageable : (i) d'augmenter de 50 % les taux de cotisation employeurs et salariés (le taux employeur pouvant par ailleurs être modulé en fonction du taux de recours aux intermittents), (ii) de réduire de 20 % le montant de l'allocation journalière (en moyenne 54 euros pour les artistes et 64 euros pour les techniciens¹⁶¹) et (iii) de relever le seuil d'entrée dans le système de 507 à 550 heures. **Ces mesures permettraient d'économiser entre 400 et 450 M€.**

Proposition 11 : réduire les dépenses d'assurance chômage tout en améliorant leur efficacité :

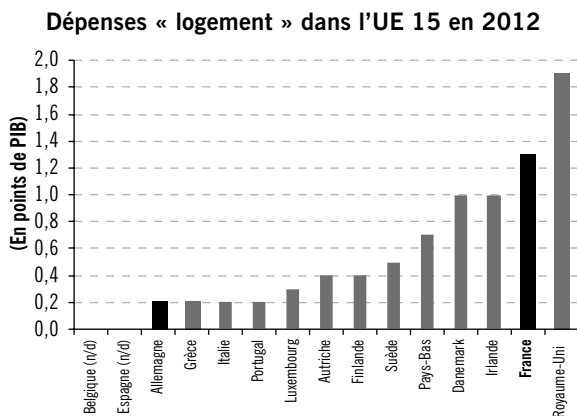
- rétablir un régime d'allocations dégressives ;
- repousser de 50 à 60 ans le seuil donnant accès aux conditions d'indemnisation les plus favorables ;
- abaisser le plafond d'allocation retour à l'emploi de 6 000 à 3 000 euros ;
- redresser le régime des intermittents du spectacle.

Total : 5 Md€.

¹⁶¹ À rapporter à l'allocation plancher de 28 euros pour un temps plein dans le régime de droit commun.

6.4. Les dépenses de la politique du logement

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



Source : Eurostat.

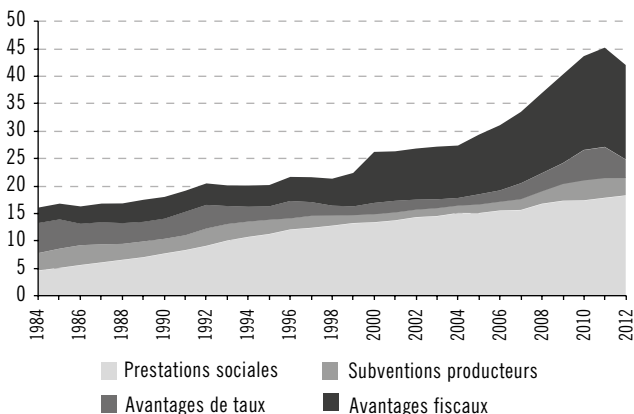
6.4.1. Des objectifs confus et contradictoires

L'intervention publique dans le domaine du logement vise (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'accèsion à la propriété, et bien entendu (v) à soutenir un secteur d'activité très sensible à la conjoncture et intensif en emplois. Ces divers objectifs, jamais hiérarchisés, peuvent naturellement entrer en contradiction les uns avec les autres. En matière d'occupation des Habitations à loyer modéré (HLM) par exemple, faut-il favoriser la mixité sociale ou au contraire en réserver l'accès aux ménages les plus modestes ?

6.4.2. Un investissement public massif

La France consacre une part significative de ses dépenses publiques au logement. En 2012, ces dépenses, en incluant les avantages fiscaux conférés, représentaient 42,2 Md€, soit 2 % du PIB et 9,2 % de la dépense nationale en logement, avec un taux de croissance annuel moyen de 4,6 % depuis 2002 (elles s'élevaient alors à 26,9 Md€). Cette catégorie de dépenses est l'une des plus dynamiques, même si elle a connu en 2012 un reflux (augmentation de la TVA pour travaux de 5,5 à 7 % réduisant le coût de la niche fiscale, meilleur ciblage du prêt à taux zéro et du crédit d'impôt développement durable, etc.) après avoir atteint en 2011 un pic de 45,3 Md€.

Évolution des aides publiques depuis 1984 (en Md€)



Source : Comptes du logement.

Le recours croissant aux dépenses fiscales, dont le ciblage est en général plus difficile¹⁶², mérite d'être relevé. Ces dépenses ont quasiment doublé entre 2002 et 2012, au travers d'une vingtaine de dispositifs principaux aux buts très divers (rénovation énergétique, construction de logements locatifs, construction de logements sociaux, etc.), représentant en tout près de 17 Md€. Ces dépenses fiscales ne sont souvent pas évaluées, et la plus coûteuse d'entre elles, le taux réduit de TVA sur les travaux (5,2 Md€ en 2012), 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 enfin un vaste ensemble de situations : elles concernent à la fois les consommateurs et les producteurs de logement, et elles soutiennent le secteur social comme le secteur locatif privé et les propriétaires occupants : pas un acteur qui n'ait son dispositif.

On peut schématiquement distinguer deux types de dépenses.

Les **prestations d'aide au logement**, destinées à réduire les dépenses de logement des ménages les plus modestes, sont versées sous conditions de ressources¹⁶³. Elles tiennent compte

¹⁶² Comme l'illustrent les dispositifs de réduction d'impôt sur le revenu pour l'investissement locatif privé (Périssol, puis Besson, puis Robien, puis Borloo, Scellier, Duflot, Pinel, etc.). Leur coût s'est élevé à 1,7 Md€ en 2012, en croissance de 28 % 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.

¹⁶³ Cette notion recouvre principalement trois prestations qui visent des publics différents et ne peuvent être cumulées : l'Allocation Personnalisée au Logement (2,7 millions de bénéficiaires pour un coût de 7,4 Md€), l'Allocation de Logement Sociale (2,3 millions de bénéficiaires pour un coût de 5,1 Md€) et l'Allocation de Logement Familiale (1,3 million de bénéficiaires pour un coût de 4,2 Md€).

de la situation familiale et des caractéristiques du logement. À 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.

Ces aides sont en fait devenues très coûteuses sans permettre à ses 6,3 millions d'allocataires de se loger dans de bonnes conditions. En 2012, elles représentaient 18,3 Md€ (auxquels on pourrait ajouter 1,5 Md€ de dépense fiscale), soit près de 3 % de l'ensemble des prestations sociales¹⁶⁴. 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 majeur¹⁶⁵, mais leur impact sur le marché (par ailleurs insuffisamment évalué) est en réalité plus complexe : il semble qu'elles aient un effet inflationniste dans le parc locatif privé (poussant les loyers demandés à la hausse), les bénéficiaires ultimes devenant ainsi les propriétaires de logements loués.

Les **aides aux producteurs de logement** représentent 6,7 Md€ et 22,5 Md€ si l'on tient compte des dépenses fiscales. Environ la moitié de ces aides bénéficient aux propriétaires occupants (avantages de taux, TVA réduite, etc.), et seulement 30 % au logement social. Les différentes aides perçues par ce dernier (aides à la pierre, exonération de TVA, accès à des prêts à taux bonifiés), sont toutefois assez dynamiques et représentent en

¹⁶⁴ Le financement des aides personnelles est assuré par l'État au travers de son budget et de l'affectation d'une part de la taxe sur le tabac (34 %), les régimes sociaux (51 %), et par une participation directe des employeurs (15 %).

¹⁶⁵ Plus de 80 % de ces aides sont dirigées vers des ménages dont le revenu est inférieur au SMIC.

moyenne 45 % du coût de la construction d'un logement social¹⁶⁶.

Montant des aides publiques au logement en 2012

| 2012 en Md€ | Coût de la dépense | Coût du dispositif fiscal | Total |
|--|--------------------|---------------------------|-------|
| Prestations d'aide au logement (APL, ALS, etc.) | 18,3 | - | - |
| Taux de TVA réduit pour travaux | - | 1,5 | - |
| Total aides aux consommateurs de logements (A) | 18,3 | 1,5 | 19,7 |
| Avantages de taux au ménages (PTZ etc.) | 1,3 | - | - |
| Avantages de taux aux bailleurs sociaux | 2,1 | - | - |
| Aides à la pierre « sociales » (ANRU, ANAH, etc.) | 3,3 | - | - |
| Avantages fiscaux aux producteurs | | 15,8 | |
| • dont taux de TVA réduit pour travaux | | 3,8 | |
| • dont taux de TVA réduit pour opération d'investissement | | 2,3 | |
| • dont réduction d'impôt pour intérêts d'emprunt | | 2,1 | |
| • dont dispositifs en faveur de l'immobilier locatif (Scellier, Duflot...) | | 1,7 | |
| • dont exonération de droits de mutation | | 1,5 | |
| • dont autres dispositifs | | 4,4 | |
| Total aides aux producteurs de logement (B) | 6,7 | 15,8 | 22,5 |
| Total (A + B) | 24,9 | 17,3 | 42,2 |

Source : Comptes du logement.

¹⁶⁶ Dans le cadre d'un prêt locatif à usage social (PLUS) pour un immeuble coûtant 130 000 €. Source : Terra Nova, *Refonder le système de financement public du logement*, 2010.

6.4.3. Des résultats très décevants

Les résultats sont loins d'être à la hauteur de l'investissement public massif qui est consenti. 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 17 % en 1984 à 21 % en 2012 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 digne¹⁶⁷.

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* »¹⁶⁸.

Un parc social saturé qui ne joue plus son rôle

En 2012, le parc locatif social (bailleurs HLM et autres bailleurs sociaux) abritait 5,3 millions de ménages. Si un effort de construction a bien été consenti, permettant d'accroître de 500 000 le nombre de ménages locataires du parc social, l'investissement public en la matière souffre de deux maux :

i/ un effort de construction insuffisamment ciblé : seuls 25 % des logements sociaux construits sont destinés à un public aux revenus très modestes, les autres étant des logements intermédiaires aux

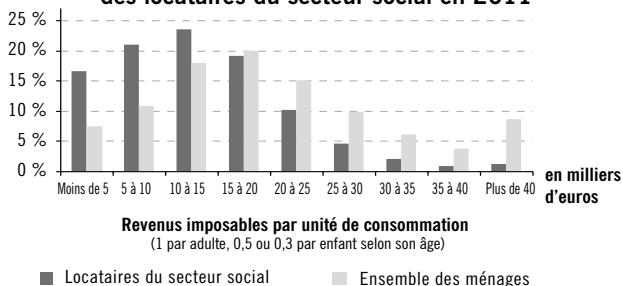
¹⁶⁷ Environ 700 000 personnes sans domicile personnel, et 2,8 millions de personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles (surpeuplement, privation de confort). Sources : Fondation Abbé Pierre, INSEE.

¹⁶⁸ OCDE, *Analyse économique de la France*, 2011.

loyers proches de ceux du marché, destinés aux classes moyennes. Cette mauvaise orientation tient à une faible sélectivité des projets et à un saupoudrage des aides à la pierre (niveau de subvention par projet trop faible, conduisant à des loyers trop élevés).

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 faible¹⁶⁹ : plus de la moitié des occupants ont des ressources trop élevées pour être éligibles aux aides personnelles¹⁷⁰. L'écart entre les loyers des logements sociaux et ceux du secteur locatif privé est souvent évoqué pour justifier la faible mobilité¹⁷¹, mais il s'agit aussi d'un choix délibéré, comme l'illustre l'écart limité entre la distribution des revenus des occupants du parc social et celle de l'ensemble de la population.

Distribution des revenus par unité de consommation des locataires du secteur social en 2011



Source : ministère chargé du Logement

¹⁶⁹ La mobilité des ménages dans le parc locatif privé est de l'ordre de 19 %, alors que celle au sein du parc social se situe autour de 9 %.

¹⁷⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel*, février 2010.

¹⁷¹ 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 % environ contre 16 % pour les locataires du parc social.

La conséquence de cette insuffisante mobilité est l'existence de files d'attente croissantes (1,7 million de demandeurs en 2013 contre 1 million en 2002), et une augmentation de l'âge moyen des locataires (51,5 ans en 2011 contre 48,5 ans en 1999), les jeunes ménages ayant de plus en plus de difficultés à obtenir un logement (le poids des 25-39 ans est passé de 37 % des locataires sociaux en 2001 à 28 % en 2011).

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

i/ Réduire le nombre d'acteurs et de dispositifs

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 (Action logement, le 1 % logement) présente la moindre valeur ajoutée dans la politique du logement¹⁷². 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.**

¹⁷² Même si l'on saluera les efforts de réorganisation du réseau d'Action logement, passé de 107 à 21 acteurs.

Une plus forte mise sous condition de ressources des prestations d'aide au logement devrait 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 être toujours 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€¹⁷³. La possibilité de cumul des APL avec la demi-part fiscale chez les parents (qui concerne 80 % des étudiants, avec un coût de 1,1 Md€) pourrait être supprimée, générant une économie de l'ordre de 300 M€.

Au-delà, la fusion des aides personnelles au logement avec le RSA (tout en restant liée à l'existence d'un logement autonome) pourrait être envisagée, tout en modulant plus fortement leur montant selon les ressources du ménage. Cette fusion serait logique au regard du rôle joué par ces aides personnelles (des aides sociales, qui ne contribuent plus que marginalement à solvabiliser l'accès au logement), et donnerait davantage de lisibilité aux *minima* sociaux (qui conserveraient un socle et plusieurs parties variables en fonction de la situation des allocataires).

Enfin, de substantielles économies d'aide au logement pourraient 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 considère que l'objectif principal de la politique du logement est de remédier aux imperfections du marché, c'est

¹⁷³ Sauf déclaration sur l'honneur attestant que l'étudiant ne bénéficie d'aucune ressource de ses parents.

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 les plus 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 préconiserait, face au manque de logements sociaux, la construction tous azimuts de nouveaux programmes. Il s'agit surtout de 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 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, jusqu'à atteindre les niveaux du marché privé pour les personnes dépassant significativement les seuils¹⁷⁴.
- **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 significativement les taux

¹⁷⁴ Le système des surloyers est aujourd'hui complètement déficient. Un ménage peut dépasser pendant trois ans le plafond de ressources avant de sortir du parc social. Jusqu'à 120 % du plafond, il ne paiera pas de surloyer. Au-delà de 120 %, il y sera soumis mais (i) les élus ou les bailleurs peuvent l'en dispenser, et (ii) ceux-ci sont en tout état de cause bien trop faibles. À titre d'exemple, un ménage dont les revenus s'élèveraient à 195 % du plafond et habitant un logement de 100 m² dans Paris, se verrait appliquer un surloyer mensuel limité à 100 €.

bonifiés dont bénéficient les projets en fonction du contenu social et de la localisation de chacun des projets (en privilégiant les réhabilitations dans les zones non tendues, et les constructions dans les zones tendues).

- **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 service¹⁷⁵. En favorisant les regroupements de bailleurs et la recherche de gains de productivité, des économies de l'ordre du milliard d'euros pourraient être obtenues. La réduction des avantages fiscaux dont bénéficient ces organismes (exonération d'IS, TVA réduite, etc.) à concurrence de cette somme pourrait les y inciter.

iv/ Continuer à réduire 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 consacre encore près de 10 Md€ de dépenses aux propriétaires occupants¹⁷⁶. Ce sont souvent ces dispositifs qui favorisent la hausse des prix de l'immobilier à coup d'argent public, et présentent par ailleurs des défauts du point de

¹⁷⁵ 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).

¹⁷⁶ Ils bénéficient notamment de prêts à taux zéro pour 1,3 Md€, du taux de TVA réduit pour travaux pour 3,8 Md€, de déductions pour intérêts d'emprunt de 2,1 Md€, du CIDD pour 1,1 Md€, d'aides personnelles au logement pour 0,9 Md€, de subventions de l'ANAH pour 0,1 Md€, etc.

vue économique¹⁷⁷. Le processus engagé visant à fortement restreindre l'accès à ces dispositifs devrait être poursuivi.

- Le nombre de prêts à taux zéro, qui visent à faciliter l'accès à la propriété, a déjà fortement diminué en 2012 du fait du ralentissement du marché immobilier et du resserrement des conditions de ressources limitant l'accès au dispositif (127 900 prêts en 2012, en baisse de 60 % par rapport à 2011, pour un coût de 1 Md€ environ). La suppression pure et simple de ce dispositif pourrait être décidée, de surcroît dans un contexte de taux durablement très faibles.
- De la même manière, les interventions d'Action logement en direction des ménages (1 Md€ en 2012), insuffisamment placées sous condition de ressources, pourraient être supprimées. La mise progressive en extinction (à mesure que leurs dettes seront remboursées) des 23 Comités interprofessionnels du logement qui composent Action logement pourra ensuite être envisagée, la part de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) étant soit transférée au budget de l'État, soit rendue aux entreprises.
- Les plans et comptes épargne logement, qui représentent une dépense totale de l'ordre du milliard d'euros, pourraient enfin être supprimés : ce dispositif ne contribue qu'à la marge à la politique du logement, avec uniquement 5 % des livrets transformés en prêts au logement.

¹⁷⁷ 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.

Au total, une revue rigoureuse de l'ensemble des aides aux propriétaires occupants pourrait dégager des économies de l'ordre de 3 Md€.

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

L'investissement locatif privé défiscalisé (dispositifs Périissol, Besson, Duflot, etc.) 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 de marché dans la plupart des grandes villes. **Le recours à une dépense fiscale (1,7 Md€ en 2012), dont le ciblage est malaisé et qui conduit principalement à subventionner l'augmentation du patrimoine du propriétaire, pour un bénéfice collectif limité, n'est pas une solution efficace.** Il conviendrait d'abaisser le plafond de loyer éligible et d'être bien plus prescriptif sur le lieu de construction. Une économie de l'ordre du milliard d'euros pourrait ainsi être dégagée.

Plutôt que par ces défiscalisations ou par la mise en place d'un taux de TVA réduit pour les travaux, le soutien au secteur du bâtiment, qui peut se justifier d'un point de vue macroéconomique, 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 42 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, tout en améliorant la situation des ménages les plus modestes.**

Proposition 12 : revoir en profondeur les différentes politiques du logement dans le sens d'une simplification des acteurs et des objectifs :

- mieux cibler les aides personnelles au logement ;
- améliorer la gestion des bailleurs sociaux ;
- réduire les dépenses liées à l'accession à la propriété et le soutien au bâtiment.

Total : 8 Md€.

6.5. Les dépenses liées à la politique familiale

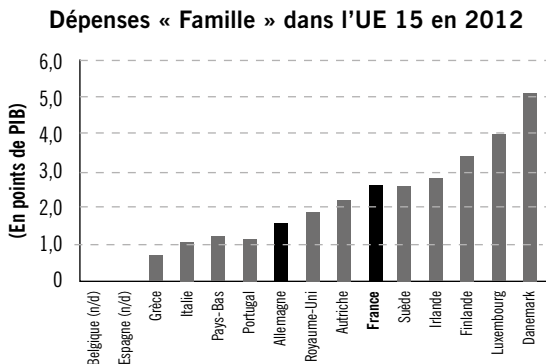
6.5.1. Une politique faisant l'objet d'un large consensus, mais largement perfectible

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'universalité¹⁷⁸. En théorie, cette compensation est assurée par une redistribution horizontale des revenus entre ceux qui n'ont pas d'enfants à charge et ceux qui en ont. Si des éléments de redistribution verticale (des ménages aisés vers les ménages les plus modestes) ont été progressivement introduits dans la politique familiale, c'est de façon encore marginale et pour éviter que les enfants ne subissent les effets de la pauvreté. Ainsi, les prestations versées sous conditions de ressources ne représentent encore qu'un quart du volume des prestations. Outre les deux objectifs centraux que représentent la compensation des charges de famille et la lutte

¹⁷⁸ Depuis le décret Sauvy de 1939, les allocations familiales sont indépendantes du salaire et universelles.

contre l'enfance pauvre, la politique familiale 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 qu'on inclut ou non le coût du dispositif du quotient familial. Les principales dépenses sont les prestations familiales (30 Md€ recouvrant essentiellement les allocations familiales, les prestations d'accueil du jeune enfant PAJE) et les avantages familiaux de retraite (15 Md€).



Source : Eurostat – hors quotient familial et autres dispositifs fiscaux.

VI. LA RÉFORME DES DÉPENSES D'INTERVENTION RESTE
LE PRINCIPAL ENJEU DE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES

| | 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 | 4,2 |
| Total | 60,7 | 18,7 | 7,4 |

Source : Institut Montaigne

De par son caractère contributif et universel, la politique familiale concerne la plupart des Français. La concomitance entre une politique familiale généreuse et la bonne tenue de la natalité française¹⁷⁹ procure par ailleurs un sentiment d'efficacité de la politique et cimente le consensus autour d'elle. Pour autant, elle est largement perfectible et pourrait mieux atteindre ses objectifs tout en dégagant de substantielles économies.

Un effet redistributif qui pourrait être perfectionné

L'ampleur de la redistribution 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

¹⁷⁹ 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.

touchent 95 % de leur revenu, alors que les familles de trois enfants atteignent 127 %¹⁸⁰. Cette redistributivité ne joue réellement qu'à partir de deux, et surtout 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 enfants¹⁸¹. Toutefois, la redistributivité de la politique familiale est très imparfaite et en partie injuste car elle s'opère au détriment des classes moyennes¹⁸². 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 conditions de ressources) et les ménages aisés qui, en montants absolus, sont les plus aidés (le bénéfice tiré du quotient familial croît avec le revenu¹⁸³). Les ménages qui bénéficient le moins de la politique familiale sont ceux dont les revenus se situent entre 2 et 3 SMIC. Ce phénomène correspond à la « courbe en U » de la politique familiale, une situation qui n'a aucun équivalent à l'étranger. Néanmoins, les évolutions récentes devraient limiter ce phénomène. D'une part, le plafond du quotient familial a été abaissé à compter de 2014 à 1

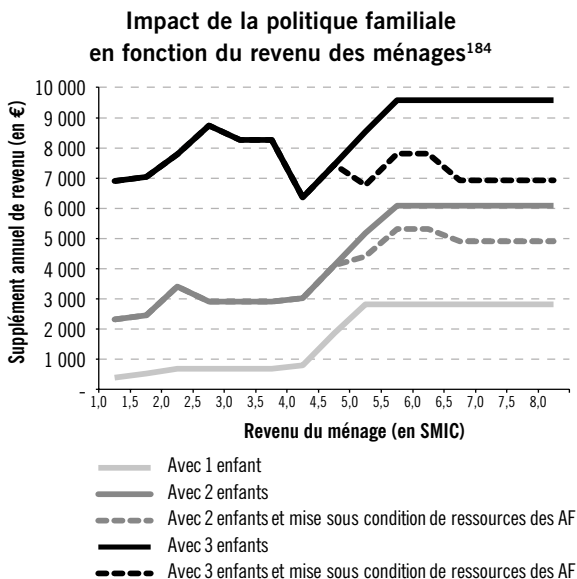
¹⁸⁰ *Les aides aux familles*, rapport établi par Bertrand Fragonard, avril 2013 : comparaison du niveau de vie médian avant et après prise en compte de la politique familiale (subventions et dispositifs fiscaux).

¹⁸¹ 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.

¹⁸² Qui paradoxalement sont les plus attachées à la politique familiale.

¹⁸³ 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.

500 € par enfant. D'autre part, la mise sous condition de ressources des allocations familiales décidée fin 2014 pourrait contribuer à réduire nettement les bénéfices tirés de la politique familiale pour les foyers les plus aisés. En effet, le projet consistera à diviser par deux les allocations familiales à compter de 6 000 € de revenus nets mensuels, et par quatre à compter de 8 000 €.



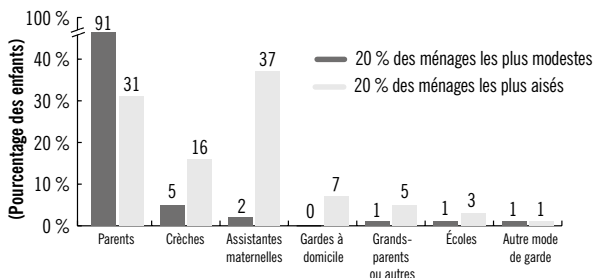
Source : Institut Montaigne.

¹⁸⁴ Inclut les dispositifs obligatoires de majoration des revenus strictement liés au fait d'avoir des enfants à charge, à savoir les allocations familiales, le quotient familial, le complément familial et l'allocation de rentrée scolaire. Ne sont donc pas inclus les avantages fiscaux hors quotient familial, les aides au logement, les avantages familiaux de retraite et les dépenses en matière de politique familiale des collectivités locales qui ne sont pas homogènes.

L'objectif de concilier vie professionnelle et vie familiale pourrait être mieux atteint

La politique familiale dispense aux familles des prestations universelles et généreuses (en moyenne, 150 € par enfant et par mois et 135 € après mise sous condition de ressources des allocations familiales) mais elle leur offre peu de services. En particulier, les crèches n'accueillent que 10 % des enfants¹⁸⁵.

Mode de garde des enfants en fonction du revenu des ménages



Source : Institut Montaigne.

Pour mieux atteindre l'ensemble des objectifs de la politique familiale, il s'agit de développer une offre d'accueil plus importante et plus

¹⁸⁵ Poids relatif des différents modes de garde : parents, 63 % – assistantes maternelles, 18 % – crèches, 10 % – autres membres de la famille, 4 % – garde à domicile, 2 % – autres, 3 %. Source : Observatoire de la petite enfance, *L'accueil du jeune enfant en 2012*, novembre 2013.

performante plutôt que d'augmenter encore les prestations¹⁸⁶. 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 1975¹⁸⁷. 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 hommes¹⁸⁸ 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, compte tenu de tarifs fondés sur le niveau de revenu des familles. L'accueil collectif de ces enfants apparaît aussi comme 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 parents

¹⁸⁶ 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 !

¹⁸⁷ En 2009, le taux d'emploi des femmes se situe à 60,1 %, au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (58,6 %).

¹⁸⁸ Le taux d'activité des hommes est de 75 % et celui des femmes de 67 %.

qui interrompent leur activité pour élever un enfant et peut durer jusqu'à trois ans¹⁸⁹, 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.

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. 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 4 à 35 selon les départements (la moyenne nationale est de 14¹⁹⁰). Les coûts d'accueil des enfants et la qualité de fonctionnement des établissements sont très hétérogènes. Dès lors une clarification des compétences s'impose.

¹⁸⁹ Sa rémunération, pour un congé à plein temps, est de l'ordre de 500 € par mois.

¹⁹⁰ Ces chiffres ne concernent que des structures d'accueil collectif, et correspondent, pour les bornes supérieures et inférieures, au prorata de ce qu'elles représentent dans la totalité des établissements d'accueil du jeune enfant. Si l'on inclut toutes les structures d'accueil collectif (y compris familiales et parentales), ces bornes sont 5 et 40. Par ailleurs, la répartition du nombre de places disponibles dans chaque mode de garde ne correspond pas nécessairement à la répartition des modes de garde effectivement constatés qui dépend aussi des choix individuels. Source : Observatoire de la petite enfance, *L'accueil du jeune enfant en 2012*, novembre 2013.

6.5.2. Des gisements substantiels

Remettre en cause les avantages familiaux de retraite

Il existe deux types principaux de droits familiaux en matière de retraite (15 Md€). Le premier prend la forme de majorations de durée d'assurance 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 des 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 la charge d'éduquer des enfants sur les carrières professionnelles car les (i) femmes qui sont très majoritairement les plus pénalisées n'en sont pas les principales bénéficiaires¹⁹¹, et (ii) elles majorent le revenu à la retraite quand les enfants ne sont plus à charge. Elles ne répondent pas non plus à l'objectif d'assurer une redistribution vers les bas revenus, puisque 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 longtemps après, mais pendant que les enfants sont encore à charge. Il est donc 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

¹⁹¹ En effet, au titre de ce dispositif, les femmes reçoivent en moyenne 56 € et les hommes 123 € par mois.

de cet avantage, qui serait réduit année après année jusqu'à s'éteindre¹⁹².

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

La mise sous condition de ressources des allocations familiales (12,3 Md€) permettrait des économies importantes. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 pourrait aller plus loin en la matière. Cette option est envisagée depuis longtemps par l'ensemble des observateurs. La mesure proposée dans le projet de loi pourrait s'appliquer à compter du 1^{er} juillet 2015. D'après le gouvernement, elle toucherait 12 % des familles et permettrait d'économiser 400 M€ dès 2015 et 800 M€ en année pleine.

Le consensus reste fort autour de cette politique, qui demeure une politique de redistribution horizontale en faveur des familles avant d'être une politique de solidarité. Le principe de l'universalité des prestations en est l'un des fondements. En modifier les paramètres doit donc être envisagé avec précaution. C'est ce qui explique les réflexions sur la fiscalisation des aides à la famille, bien que cette dernière piste ne constitue pas une mesure de maîtrise des dépenses. Une fiscalisation de l'intégralité des prestations familiales générerait des ressources de l'ordre de 1,6 Md€ (soit une augmentation du taux de prélèvements obligatoires de 0,08 point de PIB) et une fiscalisation des seules allocations familiales générerait des recettes supplémentaires de l'ordre de 800 M€¹⁹³.

¹⁹² Il serait également plus juste de le soumettre à l'impôt sur le revenu (gain potentiel de 0,74 Md€).

¹⁹³ Bertrand Fragonard, *Les aides aux familles*, avril 2013.

En tout état de cause, il convient d'aller plus loin et de privilégier à l'avenir une mise sous conditions de ressources plus stricte des autres allocations. La plupart des allocations de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE, 10,5 Md€) sont déjà sous conditions de ressources, mais le complément du mode de garde ne l'est pas encore. Aujourd'hui, toutes les familles peuvent bénéficier de cette prestation quel que soit leur niveau de revenu : son montant est modulé en fonction de celui-ci.

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 passer¹⁹⁴. La mise sous condition de ressources de cette prestation 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€ par an pourraient donc être attendues de cette réforme.

¹⁹⁴ En 2009, selon la Cour des comptes, les 10 % des familles les plus pauvres bénéficiaient de 120 M€ des prestations pour la garde à domicile et les assistantes maternelles et les 10 % les plus aisées de 1,05 Md€. Source : Rapport sur la sécurité sociale de 2012.

Dépenses publiques pour la garde non parentale des enfants de moins de 3 ans en 2011

| | Dépense (M€) |
|---|---------------|
| Complément du mode de garde pour les gardes individuelles | 4 600 |
| <i>dont assistante maternelle</i> | 4 300 |
| <i>dont garde à domicile</i> | 200 |
| <i>dont garde via une association ou une entreprise</i> | 80 |
| Accueil en crèche | 4 600 |
| Préscolarisation en école maternelle | 500 |
| Dépenses fiscales pour garde individuelle | 1 000 |
| Réduction ou arrêt d'activité professionnelle | 3 200 |
| TOTAL | 14 000 |

Source : Cour des comptes, *L'accueil des enfants de moins de 3 ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler*, novembre 2013.

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)¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Ce raccourcissement pourrait être accéléré pour les couples qui ne partagent pas le congé parental.

Proposition 13 : réformer la politique familiale tout en préservant son caractère universel :

- mettre en extinction les majorations de pension ;
- mettre sous plus forte condition de ressources certaines allocations ;
- mettre progressivement en extinction la prise en charge des congés parentaux.

Total : 13 Md€.

6.6. Les prestations sociales de solidarité

Parmi les nombreuses prestations sociales, dont chacune a, en apparence, sa raison d'être, toutes ne sont pas bien ciblées, ni articulées entre elles ou encore bien gérées. Deux exemples parmi d'autres en témoignent :

- l'articulation entre le revenu de solidarité active et la prime pour l'emploi (PPE),
- l'articulation entre l'allocation pour adulte handicapé et la prestation de compensation du handicap.

6.6.1. Les prestations d'incitation au retour à l'emploi, pour une suppression de la PPE

Deux dispositifs existent pour soutenir les personnes aux revenus modestes et les inciter au retour à l'emploi.

- Le premier prend la forme d'une dépense fiscale : la prime pour l'emploi. Créée en 2001, elle profite à plus de 8 millions de bénéficiaires pour un montant individuel moyen de 500 euros

versé sous forme de crédit d'impôt sur le revenu¹⁹⁶. 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, puisqu'il fait intervenir cinq formules et huit forfaits différents. Elle est mal ciblée, car elle procure des sommes faibles à une population large¹⁹⁷, pour un coût global de 2 Md€.

- Le second est plus récent et relativement plus performant. Créé en 2008, le revenu de solidarité active est un minimum social (11 Md€¹⁹⁸) intégrant une incitation à l'activité appelée RSA-activité financée par l'État. Cette incitation peut être cumulée avec un salaire de façon dégressive selon 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 retranché au gain du RSA de l'année précédente, comme si le RSA versé était 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 et les calendriers de versement, il en vient à manquer totalement son objectif qui est de rendre le retour à l'emploi rémunérateur, ce qui suppose que les personnes puissent ressentir et comprendre cet effet. Preuve en est que près de deux personnes sur trois ne recourent pas au RSA activité

¹⁹⁶ 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.

¹⁹⁷ Une famille de trois enfants touchant 4 700 € de revenus nets par mois est éligible.

¹⁹⁸ Dont 9 Md€ pour le RSA socle versé par les départements (source : *Observatoire des finances locales*, 2014) et 2 Md€ pour le RSA activité géré par l'État (source : Christophe Sirugue, *Réformes des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, rapport remis au Premier Ministre, 2013).

lorsqu'elles sont éligibles à cette seule prestation (pour un montant de l'ordre de 1,7 Md€¹⁹⁹).

Depuis l'entrée en vigueur du RSA, la PPE ne joue plus qu'un rôle marginal. Pour un célibataire passant de l'inactivité à un mi-temps rémunéré au SMIC, la PPE ne procurera que l'équivalent de 32 € par mois, versés un an après.

La France est le seul pays à faire coexister une prestation et un crédit d'impôt. Avec des modalités trop complexes, un montant trop faible pour inciter au retour à l'emploi et des effets faiblement redistributifs compte tenu de sa concentration insuffisante, la PPE a vocation à disparaître à compter du 1^{er} janvier 2016. Plutôt que de se borner à consacrer une partie des économies à la revalorisation du RSA activité, et l'autre à la baisse de la dépense publique, le gouvernement a annoncé que ce dernier dispositif serait également supprimé, pour donner naissance à une nouvelle « prime d'activité » distribuée en complément du salaire jusqu'à 1,2 SMIC, ce dispositif étant désormais accessible aux jeunes de moins de 25 ans – y compris les étudiants et apprentis ayant travaillé au moins 3 mois –, et ne dégageant au final aucune économie budgétaire.

6.6.2. L'allocation adulte handicapé : une prestation mal gérée

Financée par l'État pour un coût de 8,4 Md€, l'AAH est versée à 990 000²⁰⁰ personnes. En raison d'une revalorisation de la prestation de 25 % et d'une augmentation du nombre de personnes éligibles,

¹⁹⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*.

²⁰⁰ Donnée à fin 2013 – Source : CAF.

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 participe à l'instruction des dossiers qu'à travers 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, et appliquent de manière très disparate les critères d'attribution²⁰¹.

En outre, l'AAH se combine avec d'autres prestations d'un montant comparable (7,2 Md€²⁰²) payées par les départements, dont la principale est la prestation de compensation du handicap (PCH). Cette prestation est versée sous condition de ressources et d'âge, et en fonction de la gravité du handicap évaluée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. Elle couvre les aides humaines, matérielles et animales.

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, dont le coût est de 5,6 Md€²⁰³, et la prestation de compensation du handicap. Lorsque leurs bénéficiaires vivent encore à domicile et non en établissement, toutes

²⁰¹ 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 ».

²⁰² Source : *Observatoire des finances locales*, 2014.

²⁰³ *Idem*.

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. À l'inverse, d'autres départements 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 les aides à la 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 qui les finance. La généralisation de ce mode de versement de la prestation pourrait entraîner une économie de l'ordre de 400 M€, sans réduire ni l'accès, ni la générosité des deux prestations.

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

Proposition 14 : Améliorer la gestion et le ciblage des prestations sociales de solidarité en supprimant la prime pour l'emploi (et revaloriser en contrepartie le RSA activité) et en privilégiant les chèques emploi service dans la distribution des prestations de solidarité.

Total : 1,4 Md€

6.7. Les dépenses en faveur des entreprises

Avec plus de 110 Md€ en 2013²⁰⁴, le champ des aides aux entreprises comprend un nombre important et varié de dispositifs comme de financeurs. Environ 80 Md€ sont des allègements de prélèvements obligatoires (les allègements de charges comme les réductions sur les bas salaires qui représentent 21 Md€, les dépenses fiscales comme la TVA à taux réduits pour 18 Md€ ou encore le crédit d'impôt recherche pour 3,4 Md€). Environ 30 Md€ sont transférés sous la forme d'aides financières directes en provenance de l'État, des collectivités territoriales, de l'Union européenne ou de certaines institutions comme la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la Banque publique d'investissement (BPI).

Au total, on recense plus de 6 000 dispositifs différents dans tous les secteurs d'activité, du logement à la presse en passant par l'agriculture et l'industrie. C'est un ensemble fragmenté qui a perdu sa cohérence et poursuit des objectifs multiples, parfois même contradictoires²⁰⁵, peu orientés vers les enjeux de la croissance de demain. Ce mille-feuille d'aides jamais évalué dans sa globalité²⁰⁶ et souvent peu lisible atteint un tel niveau de complexité qu'il est certain qu'il s'avère contreproductif pour les entreprises, confrontées

²⁰⁴ Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen, Jean-Jack Queyranne et *alii*, *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, rapport sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), juin 2013. Les aides sont répertoriées dans leur totalité sur www.data.gouv.fr.

²⁰⁵ Selon qu'une aide bénéficie à toutes les entreprises ou bien en fonction de leur secteur, de leur taille ou d'un cycle économique particulier (investissement, production, commercialisation).

²⁰⁶ Le rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne, évaluation d'ampleur la plus récente sur ce champ, n'a examiné que 46 Md€ sur le total de 110 Md€ en excluant presque tous les allègements de prélèvements.

à des acteurs trop nombreux, des dispositifs instables et émiettés qui mobilisent la plupart des instruments d'intervention publique (crédits budgétaires, taxes affectées, prêts, garanties, fonds propres pour ce qui relève de la dépense).

La morosité du climat économique, l'atonie de la croissance et surtout la montée du chômage plaident pour ne pas remettre en cause les dispositifs d'allègement de charges sur les bas salaires, même s'ils sont les plus coûteux pour les finances publiques parmi les aides aux entreprises, sous peine d'aggraver davantage la situation sur le marché du travail. Au demeurant, les estimations du coût par emploi créé semblent les placer parmi les plus efficaces de ceux relevant de la politique de l'emploi.

Les autres interventions à destination des entreprises doivent contribuer à l'effort de réduction des dépenses publiques, en particulier lorsqu'elles donnent lieu à des effets d'aubaine ou que leur existence n'est plus justifiée. Les exemples qui suivent montrent que des gains d'économies existent et n'ont jusqu'à présent pas été suffisamment exploités.

Faire de la région la seule collectivité compétente en matière de développement économique et en tirer les conséquences budgétaires

Parmi les compétences dévolues aux collectivités territoriales, l'aide au développement économique est l'une de celles qui s'exerce à plusieurs niveaux. Cette situation, source de gaspillages, est en cours de remise en cause puisque le gouvernement a attribué aux régions une compétence exclusive pour la distribution d'aides aux entreprises dans son deuxième projet de loi de décentralisation d'avril 2014. Mais si un rôle particulier a été juridiquement reconnu à la région

dans l'animation de l'économie, l'État, les départements, les communes et leurs groupements ont jusqu'à présent conservé les mêmes outils d'intervention. Rien n'indique dans les projets actuels que cette situation sera remise en cause à l'avenir, alors que la clarification des compétences est indispensable pour réaliser des économies.

Le rapport de juin 2013 sur les interventions économiques évalue à 100 M€ les économies à attendre de la décision de faire de la région le chef de file en la matière du fait de la simplification et de la mise en cohérence des soutiens. Les collectivités infrarégionales continueraient d'intervenir mais comme opérateurs de la région.

La rationalisation de la carte des agences locales par une fusion au niveau régional et la transformation des agences infrarégionales en antennes de l'agence régionale (pour celles qui ne seraient pas supprimées) pourrait à elle seule générer à terme un gain de 70 M€ à travers une réduction des coûts de gestion et du nombre de sources de financement.

Pour ce qui concerne le budget de l'État, la conséquence logique à tirer de cette clarification des compétences passe par la suppression de certaines interventions ayant une dimension territoriale. Avant même l'action sur la présence et l'articulation des services déconcentrés, il s'agit dans un premier temps de supprimer des dispositifs maintes fois critiqués pour leur inefficacité par l'ensemble des observateurs (inspections générales comme Cour des comptes) : le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), le fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNCPA) ou la prime d'aménagement du territoire (PAT).

Ces interventions territorialisées ne correspondent plus en rien à un besoin d'action locale de l'État pour la mise en œuvre de sa stratégie économique nationale ; elles contribuent au contraire à déresponsabiliser les acteurs locaux et à entretenir une confusion dans les compétences et le rôle de chacun. Celui de l'État, dans le contexte des réformes successives de décentralisation, n'est plus d'être présent sur ces questions locales. Sur la base du PLF 2015, la suppression de ces trois aides rapporterait près de 60 M€.

Réformer les aides aux débitants de tabac

Historiquement la vente au détail de tabac est une compétence de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), qui confie ce monopole à des débitants (tabacs, tabacs-presse, cafés-tabac). Ces derniers sont liés à l'État par un contrat qui détermine les conditions de leur rémunération de base *via* une remise allouée par les fournisseurs. Ce régime du monopole d'État pour la vente au détail de tabac est minoritaire en Europe, la plupart des pays ayant opté pour une distribution libre (épiceries, supermarchés, kiosques par exemple).

En sus de leur rémunération de base, les buralistes bénéficient d'aides financières de la part de l'État, qui s'élevaient au total à 250 M€ en 2013. Ces aides résultent de la superposition de différents dispositifs (remise additionnelle, allocation viagère, subvention de sécurité, prime de service public par exemple) renforcés par une succession de contrats passés avec les représentants de la profession (2003, 2008, 2011).

Cela conduit à une situation où l'argent public mobilisé est sans rapport avec le fonctionnement économique de l'activité et le modèle de rémunération des buralistes. Le commissionnement du tabac

s'élève ainsi à 8,1 % pour les buralistes alors qu'ils touchent 5 % sur les produits de la Française des jeux, 1,8 à 2,1 % sur les paris du PMU et 4 à 5 % sur les produits postaux²⁰⁷. La Cour des comptes a constaté que la rémunération moyenne des débiteurs de tabac a progressé de 67 % entre 2002 et 2011. Si une part de cette augmentation s'explique par la diminution du nombre de débiteurs, le salaire moyen net a augmenté dans le même temps de moins de 10 % et l'indice des prix à la consommation de moins de 20 %.

Ce soutien doit être ciblé vers les débiteurs les plus fragiles alors que les remises et autres primes attribuées à l'installation bénéficient à tous les débiteurs sans exception ni condition particulière d'attribution.

Rétrospectivement, les aides pour soutenir le chiffre d'affaires ne sont pas justifiées, l'augmentation de la fiscalité du tabac n'a pas impacté à la baisse leur chiffre d'affaires puisque la part des buralistes réalisant plus de 1 M€ de chiffre d'affaires a doublé entre 2002 et 2011 et celle des buralistes faisant moins de 0,3 M€ a diminué de près de 30 %.

Il conviendrait à tout le moins d'introduire une logique d'équité dans la distribution en fusionnant l'ensemble des aides dans un dispositif unique centré sur les buralistes les plus modestes et les jeunes les plus fragiles grâce à des critères d'éligibilité particuliers et un système de remise nette dégressive qui produirait 210 M€ d'économies budgétaires²⁰⁸.

Proposition 15 : Poursuivre la revue des aides aux entreprises.

Total : 500 M€

²⁰⁷ Cour des comptes, *Rapport sur le soutien aux débiteurs de tabac*, 2013.

²⁰⁸ Rapport Demaël, Jurgensen, Queyranne, *op. cit.*

Des économies appréciables à la hauteur des enjeux

Les mesures présentées dans ce rapport ne sont pas exhaustives : même si elles représentent déjà près de 59 Md€, un montant à la hauteur de l'ajustement budgétaire à réaliser, les économies possibles sont nettement plus élevées, si l'on considère par exemple que les dépenses de transfert et d'intervention qui ont été passées au crible ici représentent moins de la moitié du total de ces dépenses.

Les dépenses 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 largement épargnées, au motif qu'elles constitueraient le cœur de notre « modèle social ». C'est précisément parce que les déficits menacent aujourd'hui la pérennité de ce modèle qu'il faut le réformer en profondeur, en réduire le coût et en améliorer l'efficacité. Maintenir ces dépenses, remettre en cause les interventions inefficaces, ce n'est pas attaquer notre modèle, mais bien le consolider.

| | |
|---|---------------|
| Maîtriser les frais de fonctionnement de l'ensemble des administrations publiques | 5 Md€ |
| Réduire les effectifs et maîtriser la politique salariale des trois fonctions publiques | 9 Md€ |
| Évaluer les dépenses d'investissement de l'ensemble des administrations publiques | 2 Md€ |
| Maîtriser les dépenses d'assurance maladie | 15 Md€ |
| Maîtriser les dépenses d'assurance chômage | 5 Md€ |
| Réduire les dépenses liées à la politique du logement | 8 Md€ |
| Réformer la politique familiale | 13 Md€ |
| Améliorer la gestion et le ciblage des prestations de solidarité | 1,5 Md€ |
| Poursuivre la revue des aides aux entreprises | 0,5 Md€ |
| Total | 59 Md€ |

Ces mesures n'ont par ailleurs pas vocation à être toutes mises en œuvre au même moment, ni au même rythme : il appartiendra au pouvoir politique d'établir des priorités afin d'éviter un choc trop important à court terme.

Enfin, ces mesures ne suffiront pas à elles seules à sortir le pays de l'ornière : d'autres réformes structurelles, qui touchent notamment au fonctionnement du marché du travail, seront nécessaires.

Le sens de nos propositions est de montrer qu'avec la volonté de réformer en profondeur l'intervention publique, des économies considérables peuvent être trouvées, pour dégager un excédent budgétaire, désendetter le pays et réduire les prélèvements obligatoires, sans renoncer pour autant au modèle français caractérisé par un État très présent.

Pour autant, cet effort ne sera pas indolore. Le non-remplacement de départs en retraite ou la réalisation d'économies de fonctionnement ont fait l'objet de vives critiques. A fortiori, la réduction des dépenses d'intervention, qui ont chacune des bénéficiaires directs et indirects, ne manquera pas de susciter de très fortes résistances. Il faudra toutefois la mettre en œuvre, avec pédagogie, en s'appuyant sur des évaluations solides, et avec le souci de partager l'effort entre tous les dispositifs publics et tous les Français.

Avec surtout la conviction que le retour à une croissance forte, la restauration de notre compétitivité, la pérennisation de notre modèle social et la préservation de notre indépendance sont à ce prix.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les auteurs de ce rapport, Pierre-Mathieu Duhamel, ancien directeur du Budget, et Maël de Calan, maître de conférences à Sciences Po.

L'Institut Montaigne remercie également Vianney Bourquard, économiste et spécialiste des finances publiques, et Christophe Terray pour leur contribution à ce travail ainsi que les personnes suivantes :

Personnes auditionnées

- **François Bouchard**, directeur général des services, Conseil régional d'Alsace
- **Guillaume Boudy**, haut fonctionnaire
- **Anne-Marie Brocas**, présidente du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie
- **François Ecalte**, chargé de cours, Université Paris I
- **Marc Ferracci**, professeur à l'Université de Nantes et membre du CREST (Centre de Recherche en Économie et Statistique)
- **Denis Ferrand**, directeur général, Coe-Rexecode
- **Yannick Moreau**, présidente, comité de suivi retraites et ancienne présidente du COR (Conseil d'orientation des retraites)
- **Jean-François Ouvrard**, directeur des études, Coe-Rexecode

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent ni les personnes précédemment citées ni les institutions qu'elles représentent.

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Big data et objets connectés : faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan ? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel ? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Emploi : le temps des (vraies) réformes ? Propositions pour la conférence sociale de juillet 2014 (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- Pour une fonction publique audacieuse et « Business friendly » (avril 2014)

- Passion française. Les voix des cités (avril 2014)
- Alléger le coût du travail pour augmenter l'emploi : les clés de la réussite (mars 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ? (février 2014)
- Une nouvelle ambition pour l'apprentissage : dix propositions concrètes (janvier 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement
Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme ! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre ? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique
15 propositions pour 60 milliards d'économies

(décembre 2012)

- Les juges et l'économie : une défiance française ? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen
Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance : 20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale ? (septembre 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
Adminext
Aegis Media France
Affaires Publiques Consultants
Air France - KLM
Allen&Overy
Allianz
Areva
Association Passerelle
AT Kearney
August & Debouzy Avocats
AXA
Baker & McKenzie
BearingPoint
BNI France et Belgique
BNP Paribas
Bolloré
Bouygues
BPCE
Caisse des Dépôts
Cap Gemini
Carbonnier Lamaze & Rasle
Carrefour
CGI France
Cisco
CNP Assurances
La Compagnie financière Edmond de Rothschild
Crédit Agricole
Cremolini
Davis Polk & Wardwell
De Pardieu Brocas Maffei
Development Institute International
EADS
EDF
Egon Zehnder International
Eurazeo
Eurostar
France Telecom
GDF SUEZ
Générale de Santé
Groupama
Hamer & Cie
Henner
HSBC France
IBM
International SOS
ISRP
Jalma
Jeantet Associés
KPMG SA
Kurt Salmon
La Banque Postale
Lazard Frères
Linedata Services
LIR
LVMH
M6

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



MACSF
Malakoff Médéric
Mazars
McKinsey & Company
Média Participations
Mercer
Michel Tudel & Associés
Microsoft France
Ngo Cohen Amir-Aslani & Associés
OBEA
Ondra Partners
PAI Partners
Pierre & Vacances
PriceWaterhouseCoopers
Radiall
Raise
Rallye - Casino
Randstad
RATP
RBS France
Redex
Réseau Ferré de France
REXEL
Ricol, Lasteyrie & Associés
Roland Berger Strategy Consultants
Rothschild & Cie
RTE
Sanofi aventis
Santéclair
Schneider Electric Industries SA
Servier Monde
SFR
Sia Partners
Siaci Saint Honoré
SNCF
Sodexo
Sorin Group
Stallergènes
Suez Environnement
Tecnec Participations
The Boston Consulting Group
Tilder
Total
Vallourec
Vedici
Veolia
Vinci
Vivendi
Voyageurs du monde
Wendel
WordAppeal

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : mai 2015
ISSN : 1771-6756
Achevé d'imprimer en mai 2015

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Claude Bébéar Président

Henri Lachmann Vice-président et trésorier

Emmanuelle Barbara, *Managing partner*, August & Debouzy Avocats

Nicolas Baverez avocat Gibson Dunn & Crutcher

Jacques Bentz Président, Tecnet Participations

Mireille Faugère Conseiller Maître, Cour des comptes

Christian Forestier, Ancien recteur

Marwan Lahoud, Directeur général délégué, Airbus Group

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

Jean-Paul Tran Thiet Avocat associé, White & Case

Arnaud Vaissié PDG, Président-directeur général, International SOS

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

Lionel Zinsou Président, PAI partners

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Président, Les Parcs et Jardins de France

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur, Princeton University

Benoit d'Angelin, président d'Ondra Partners

Frank Bournois Co-Directeur du CIFFOP

Pierre Cahuc Professeur d'économie, École Polytechnique

Loraine Donnedieu de Vabres Avocate, associée gérante, JeantetAssociés

Pierre Godé Vice-président, Groupe LVMH

Michel Godet Professeur, Cnam

Françoise Holder, Administrateur, Groupe Holder

Philippe Josse Conseiller d'État

Marianne Laigneau Directrice des ressources humaines, EDF

Sophie Pedder Correspondante à Paris, *The Economist*

Hélène Rey Professeur d'économie, London Business School

Laurent Bigorgne Directeur



Dépense publique : le temps de l'action

Le niveau de la dépense publique n'a jamais été aussi élevé et la dette poursuit son irrésistible ascension, s'approchant d'un niveau équivalent à 100 % du PIB.

Il existe aujourd'hui un immense paradoxe sur la place de la dépense publique dans notre organisation économique et sociale. D'une part, beaucoup de signes attestent d'un large consensus entre les principales forces politiques de notre pays sur la nécessité de réduire son poids et d'accroître son efficacité, au service de la compétitivité de notre économie et de la cohésion sociale de notre pays. D'autre part, tout montre que nous n'avons pas rompu avec nos habitudes anciennes, et notre crédibilité aux yeux des observateurs extérieurs n'a probablement jamais été aussi faible.

Les propositions formulées dans ce document, complètent, approfondissent et élargissent le champ exploré il y a deux ans par l'Institut Montaigne afin de redonner sens et efficacité à notre dépense publique. Après le temps des diagnostics, des analyses et des propositions, c'est l'action qui est aujourd'hui requise.