

Maîtriser la dépense publique : le retard français s'aggrave !

Yves Cannac - mars 1999

54 % du Produit intérieur brut : c'est ce que représente la dépense publique en France, qui détient à cet égard le record des pays du G7. Pour la seconde fois en trois ans, l'Institut de l'entreprise a cherché à identifier les causes essentielles de cette très discutée spécificité française et à en évaluer les conséquences au regard de préoccupations majeures de notre société, telles que la croissance, l'emploi, l'unité, la souveraineté. A tous ces points de vue, bien loin de servir l'intérêt collectif, la croissance démesurée de la dépense publique lui est au contraire gravement préjudiciable. C'est pourquoi l'étude s'est attachée à identifier les principaux moyens de ramener cette dépense à un niveau raisonnable, sans rien sacrifier de ce qui fait l'utilité et la valeur des services publics. Elle met en évidence que, sous condition d'une indispensable continuité dans l'action, il est parfaitement à notre portée de ramener en dix ans au maximum la dépense publique à 45 % environ du PIB, et cela même dans une hypothèse de croissance économique franchement modérée. Conduire cet effort est la clef de notre progrès collectif.

Sommaire

Introduction

Chapitre 1 : Le retard français

1. Un mouvement mondial ignoré par la France
2. Motifs et méthodes des expériences étrangères
 - 2.1 Les motifs
 - 2.2 Les méthodes

Chapitre 2 : Analyse de la dépense publique française

1. La part très lourde des dépenses de rémunération et de transfert
 - 1.1 Conséquences économiques
 - 1.2 Conséquences sociales
2. Répartition de la dépense par institution dépendante
 - 2.1 L'Etat : une "modération" largement fictive
 - 2.2 Collectivités locales : l'explosion des dépenses de fonctionnement
 - 2.3 La Sécurité sociale : le poids de l'augmentation des prestations
 - 2.4 La marginalisation des services de souveraineté
 - 2.5 Même à moyen terme, les pouvoirs publics prévoient la poursuite de la hausse des dépenses en valeur réelle
3. Une dépense mal évaluée et mal contrôlée
 - 3.1 Le contrôle sur la décision : l'impuissance de l'autorité budgétaire
 - 3.2 Un contrôle insuffisant de l'exécution des dépenses

Chapitre 3 : Les faux avantages et le coût véritable d'une dépense publique démesurée

1. Une dépense publique démesurée ne soutient pas la croissance, mais au contraire l'entrave
 - 1.1 La dépense publique et la demande : Keynes revisité par les politiques
 - 1.2 L'excès de la dépense publique et l'offre : des effets non désirés
2. L'excès de la dépense publique nuit gravement à l'emploi
 - 2.1 Une corrélation persistante entre dépense publique et chômage
 - 2.2 Globalement, les "aides à l'emploi" ne favorisent pas l'emploi
3. La dépense publique n'est pas non plus par elle-même un facteur de cohésion sociale ; bien au contraire, son excès est à la source d'une véritable fracture de la nation
 - 3.1 Un encouragement à la violence
 - 3.2 Une fracture sociale qui ne cesse de s'agrandir
4. Entre le montant de la dépense publique et la qualité des services publics, le lien est rarement celui que l'on croit
5. Un niveau particulièrement élevé de dépense ne témoigne pas en faveur de la souveraineté nationale ni ne la sert
 - 5.1 Trois moteurs de la dépense publique
 - 5.2. Les effets pervers de l'excès de la dépense sur la souveraineté
6. Une évolution inéluctable
7. La réduction des dépenses n'est pas un effort insurmontable

Chapitre 4 : Plan d'action pour une réduction des dépenses publiques

1. Les principes majeurs d'une action de longue durée visant à réduire la dépense publique tout en améliorant la qualité des services publics

1.1 Les modifications institutionnelles propices à la réduction des dépenses publiques

1.2 La nécessaire simplification des structures publiques

1.3 Développer une culture de la responsabilité dans la sphère publique

1.4 Une stratégie appropriée pour surmonter les obstacles et mobiliser les énergies

2. Les principaux points d'application de l'effort de réduction des dépenses publiques

2.1 Réduire de 15 % le nombre des agents publics

2.2 Mettre en place une politique patrimoniale active

2.3 Mettre l'assurance-maladie sous contrôle et en concurrence

2.4 Mieux contrôler les subventions

2.5 Lutter contre la fraude aux allocations sociales et contre les incitations à l'oisiveté

2.6 Stabiliser le poids des dépenses de retraite dans le PIB

3. Effet des réformes proposées : récapitulation

Conclusion

Composition du groupe de travail

Liste des ouvrages consultés

INTRODUCTION

En mai 1996, l'Institut de l'Entreprise rendait publique une étude intitulée "*Moins de dépenses publiques pour plus de croissance, d'emplois et de liberté*".

Cette étude montrait que, plus encore que la proportion des prélèvements obligatoires dans la production nationale, soit 45 % environ, **c'est celle de la dépense publique, soit près de 55 %**, qui constitue la véritable mesure du poids de la sphère publique dans l'économie et la société. Elle soulignait combien la France, détentrice d'un discutable record sur ce plan parmi les pays du G7, a laissé depuis plus de quinze ans la dérive des dépenses publiques s'aggraver d'année en année. Elle mettait en évidence les graves inconvénients qui résultent de là à la fois pour le développement économique et pour l'équilibre social. Enfin, elle appelait à une action de redressement énergique et persévérante, en même temps qu'elle en inventoriait les voies principales.

Cette étude n'a pas suscité de réelle contradiction. Les faits qu'elle mettait en évidence pouvaient difficilement être contestés, il est vrai. Mais force est de constater, trois ans plus tard, que le redressement nécessaire n'a toujours pas été significativement amorcé : le budget de l'Etat pour 1999 comporte une nouvelle croissance des dépenses en termes réels. Et cela, alors même que chez pratiquement tous nos concurrents, et bien que leur situation de départ fût à cet égard meilleure que la nôtre, un effort remarquable de réduction de la dépense publique a été accompli au cours des dernières années et se poursuit obstinément en ce moment même.

Mais le plus préoccupant est encore ailleurs : la conscience même de la réalité du défi devant lequel la France se trouve placée n'a pas réellement progressé. A preuve, le caractère, il faut bien le dire, peu consistant du débat autour du projet de budget. Ceux-là même qui le critiquent se satisfont d'épiloguer sur la prévision de croissance économique pour 1999, et de contester, à hauteur de quelques décimales, celle sur laquelle le gouvernement a fondé ses travaux et ses choix. **En d'autres termes, tout se passe comme si la question budgétaire n'était que conjoncturelle, et non pas structurelle.**

Le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, il est vrai, a récemment exprimé une préférence digne d'être notée en faveur d'une politique économique dans laquelle la composante budgétaire serait nettement restrictive. Malheureusement, la programmation triennale élaborée par le gouvernement à la demande de Bruxelles pour les années 2000-2002, loin de traduire une telle volonté de réduction des dépenses publiques, la contredit ouvertement, puisqu'elle comporte encore la poursuite de leur augmentation en valeur absolue. Ainsi, même à échéance de quatre ans, la réduction de l'excès structurel de la dépense n'est tout simplement pas envisagée par le gouvernement. De son côté, l'Opposition est restée jusqu'à présent bien silencieuse sur ce sujet. Il est vrai qu'elle n'est pas placée au mieux pour donner des leçons : lorsqu'elle était elle-même aux affaires, son action dans le sens de la réduction de la dépense n'a pas été spécialement vigoureuse.

Il n'en est que plus frappant de constater que, **chez la plupart de nos voisins**, s'il peut y avoir, bien sûr, des conflits politiques sur le choix des dépenses prioritaires, **l'impératif d'une limitation globale de la dépense publique** - à un niveau souvent inimaginablement bas selon nos propres critères - **bénéficie d'un consensus droite - gauche**. C'est sur d'autres terrains que les grandes forces politiques y ont choisi de s'affronter.

On notera aussi que, contrairement à ce qui est souvent affirmé, **la détermination à limiter strictement le poids des dépenses publiques n'est en aucune façon une spécificité des pays anglo-saxons**, - Etats-Unis, Grande Bretagne, Irlande, pays du Commonwealth, dont la culture politique est assez sensiblement différente de la nôtre. Mais qu'elle est partagée par presque tous les Etats continentaux de l'Union européenne, peu suspects " d'ultra libéralisme " : Pays Bas, Allemagne, Italie, Espagne notamment.

Certes, **rien ne serait plus erroné que de diaboliser par principe la dépense publique**, ou encore d'identifier en cette matière l'optimum et le minimum. Telle n'est pas en tout cas la pensée des auteurs

du présent rapport. Les Etats modernes, bien loin d'être devenus inutiles, ont des charges essentielles à remplir, - des charges lourdes, qu'ils sont seuls à pouvoir assumer. Les missions proprement régaliennes de sécurité et d'ordre en sont évidemment un élément essentiel, mais pas le seul. La nécessaire solidarité sans laquelle nos sociétés ne sont pas vivables implique nécessairement des dépenses publiques importantes. Le principe d'égalité des chances, indissociable de la logique démocratique, impose un large financement public de l'enseignement. Enfin, la recherche nécessaire des **externalités**, qui jouent un rôle important dans le processus de développement, justifie également que la puissance publique prenne en charge des dépenses collectivement très utiles, mais par trop difficiles à imputer à leurs bénéficiaires.

Mais, inversement, la dépense publique n'est pas non plus bonne en elle-même, simplement parce qu'elle est publique. Elle n'a pas de vertu spéciale, distincte de l'utilité des services spécifiques qu'elle procure, - ni sur le plan économique (la croissance), ni sur le plan social (la justice), ni sur le plan politique (la souveraineté). C'est une dépense, c'est-à-dire l'emploi d'une richesse, dont l'utilité doit être appréciée cas par cas, et comparée à son coût, c'est à dire à l'utilité des emplois alternatifs de la même richesse auxquels ladite dépense oblige à renoncer.

En outre, le propre de la dépense publique est d'être financée, de manière immédiate ou différée, par des prélèvements, c'est-à-dire par la contrainte : dans une société démocratique, qui ne peut, certes, renoncer au pouvoir de contraindre, mais qui se doit d'en être économe, cette spécificité impose aux pouvoirs publics **une exigence toute particulière de vigilance cas par cas** (vérifier soigneusement que la condition d'utilité supérieure de chaque dépense est réellement remplie) **et de modération globale.** Cette exigence est d'autant plus impérieuse qu'en raison même de son mode de financement, la dépense publique procède d'une dissociation entre la production de richesse et son emploi : au-delà d'une certaine limite, il est inévitable que la production de richesse elle-même en soit affectée. En ce sens, *trop de dépense publique tue la capacité de dépense.*

A ces deux points de vue : modération globale et vigilance spécifique, les pouvoirs publics français, comme le lecteur pourra s'en convaincre, manquent gravement à leur devoir, et cela depuis des années. Cette défaillance porte le plus grand tort aussi bien à la croissance économique qu'à la qualité de vie des Français et à l'unité de la nation. Elle offense le présent et l'avenir. Elle est d'autant moins admissible que, dans le même temps, tous les pays comparables prouvent par l'exemple, année après année, qu'un meilleur gouvernement est possible, et creusent ainsi leur avance sur nous.

C'est pourquoi l'Institut de l'Entreprise a choisi d'actualiser l'étude qu'il avait publiée il y a trois ans. Il est par là pleinement dans son rôle, qui est de s'efforcer d'apporter sa contribution au progrès collectif, non seulement des entreprises, mais de la société, et de le faire en puisant en particulier dans la richesse de l'expérience entrepreneuriale. Sur le sujet qui nous occupe, l'apport de cette expérience est triple : (a) les entreprises connaissent la valeur du service et le coût de l'argent ; (b) elles connaissent et savent utiliser les immenses ressources de la responsabilité, de l'émulation et de la mesure (ce qu'on appelle aussi le management) ; (c) elles regardent d'instinct au-delà des frontières et s'efforcent de tirer parti des exemples étrangers.

Il est temps que les pouvoirs publics de notre pays mettent à profit cette expérience.

Parce qu'une telle action doit être de longue haleine pour être vraiment efficace, l'Institut de l'Entreprise a décidé de constituer un *Observatoire de la Dépense publique*, qui analysera et appréciera chaque année l'évolution passée et les choix proposés pour l'avenir.

Chapitre 1. Le retard français

La portée réelle de la dépense publique française ne peut s'apprécier que par comparaison avec l'évolution mondiale, avec laquelle nous nous mettons chaque jour davantage en contradiction. C'est pourquoi on en rappellera brièvement l'ampleur, les motifs et les cheminements qu'elle a empruntés.

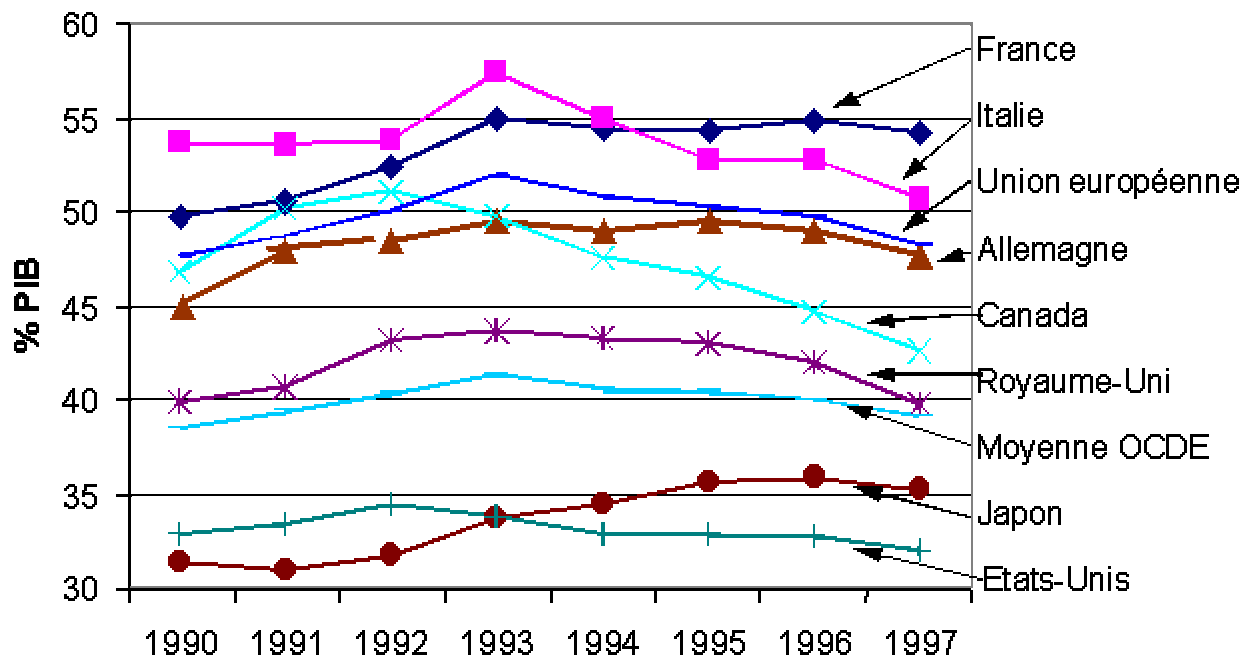
1. Un mouvement mondial ignoré par la France

Dès les années 1980, un petit nombre de pays industriels - les Pays-Bas à partir de 1983, la Nouvelle-Zélande à partir de 1985 - ont engagé des politiques volontaristes de réduction des dépenses publiques, (la dépense publique inclut les dépenses courantes et les dépenses en capital des administrations centrales, des collectivités locales et des organismes monopolistiques d'assurance sociale. Elle ne comprend ni les dépenses des entreprises publiques, ni celles que le secteur privé doit prendre en charge "hors marché" en vertu d'une obligation légale, telles que le salaire minimum) pour sortir de périodes prolongées de déclin économique. L'objectif de ces politiques était de relancer une machine économique grippée en combinant quatre effets :

- **Réduire le coût total des services publics**, afin de permettre aux entreprises de devenir plus compétitives et aux citoyens de consacrer plus de ressources à la consommation et à l'investissement.
- **Réduire le nombre des secteurs régis par l'allocation monopolistique des ressources**, regardée comme une cause de moindre productivité et de moindre rapidité dans la réaction aux variations de la demande. Augmenter, au contraire, le nombre des secteurs soumis aux mécanismes de marché, afin d'améliorer l'allocation des ressources disponibles et la réactivité des agents économiques. C'est pour ces motifs que les Pays-Bas ont privatisé successivement les télécommunications, l'électricité, la poste, l'assurance maladie.
- **Moderniser les administrations** en les ouvrant sur les pratiques de gestion et sur les valeurs managériales du secteur concurrentiel, de manière à fournir aux citoyens un meilleur "rapport qualité/prix" des services publics. La Nouvelle-Zélande a ainsi mis en place un étalonnage systématique des modes de gestion de l'administration par rapport au secteur privé, conduisant à une réduction du nombre de niveaux hiérarchiques et à l'adoption d'une gestion par objectifs et d'une comptabilité patrimoniale, *avec dotation en capital de chaque administration*.
- **Augmenter la participation à la force de travail**, en supprimant les incitations à l'oisiveté pouvant résulter du système de prestations sociales. Les Pays-Bas ont ainsi resserré les critères d'attribution de l'assurance-incapacité de travail (WAO) et vu 80 000 "handicapés" (au sens de la législation néerlandaise : personnes socialement inaptés au travail) rejoindre sans dommage la force de travail.

Au cours de la décennie 1990, la réduction volontariste et organisée des dépenses publiques est ainsi devenue un mouvement mondial. Entre 1992 et 1997, vingt-et-un des vingt-cinq pays de l'OCDE ont réduit la part de la dépense publique dans l'emploi de leur richesse nationale. Les exceptions sont la Corée, où la dépense publique est la plus basse de l'OCDE et est passée de 21 à 22 pour cent du produit intérieur brut ; le Japon, qui a essayé sans succès de sortir par une relance keynésienne d'une crise économique due avant tout aux excès de la réglementation et à l'utilisation politique du réseau bancaire ; le Portugal, qui bénéficie largement des financements européens alloués au titre des fonds structurels, et la France. Dans ces deux derniers pays, la dépense a été à peu près stabilisée en pourcentage du PIB depuis 1993 - entre 46 et 47 % pour le Portugal, entre 54 et 55 % pour la France. Elle n'a pas été réduite de façon significative et durable. Le Portugal et la France sont les seuls membres de l'OCDE où l'impuissance à réduire la dépense publique ne s'explique pas par des circonstances économiques particulières (l'un et l'autre sont soumis aux cycles de la croissance européenne) mais par un choix politique. Ce sont les deux seuls pays de l'OCDE dont les gouvernements se sont révélés, soit ignorants du mouvement mondial de réduction des dépenses, soit réticents à y prendre part, soit incapables de le mettre en oeuvre. Le graphique suivant montre l'évolution de la dépense publique au cours des années 1990 pour les sept plus grandes économies industrielles, pour la moyenne des pays de l'OCDE et celle des pays de l'Union européenne.

Graphique 1. Evolution de la dépense publique totale, 1990 -1997



Source : OCDE

La France est le pays du G7 où la dépense publique est la plus élevée et le seul, avec le Japon, où elle ne diminue pas sur la durée

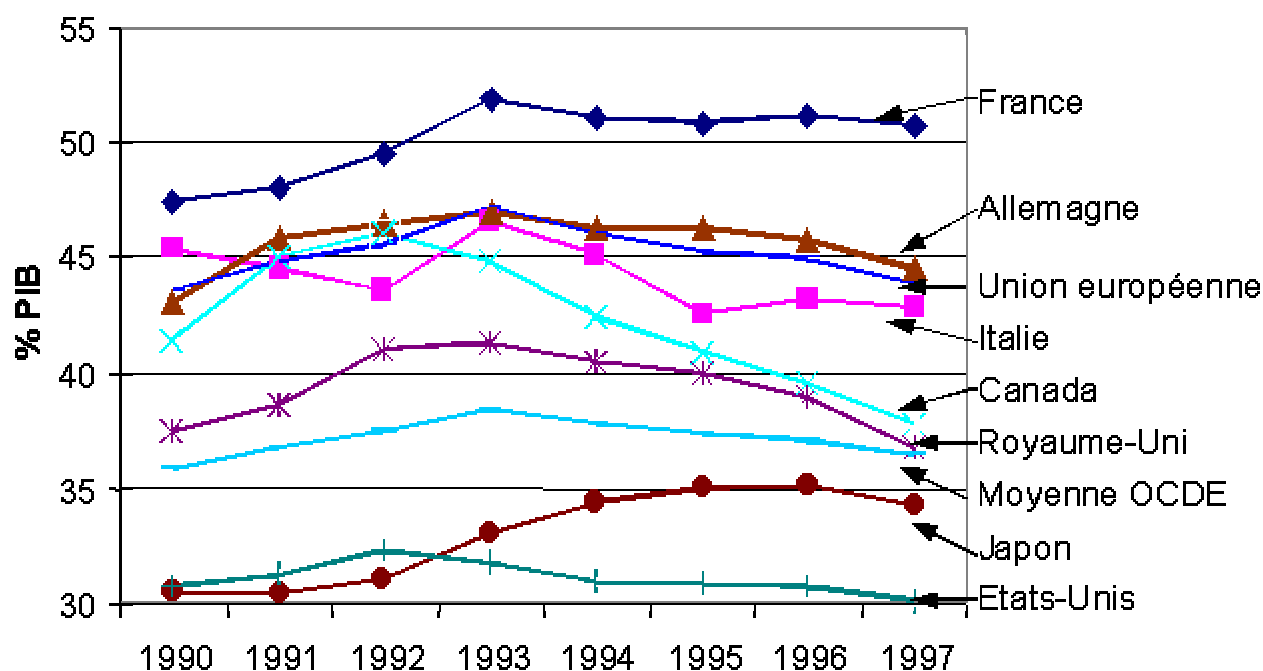
Avec une dépense publique égale à 54,1 % de son produit intérieur brut en 1997, la France est, de très loin, celui des grands pays industriels où le poids des administrations publiques dans l'utilisation de la richesse nationale est le plus élevé. Jusqu'en 1994, ce record appartenait à l'Italie, en bonne partie à cause du poids de la dette héritée de plusieurs décennies de gestion laxiste des finances publiques. Mais l'Italie a mis en place depuis 1993 un programme d'amélioration de la gestion publique doublé d'une politique vigoureuse de privatisation qui lui ont permis de ramener les dépenses publiques de 57,4 % à 50,6 % du PIB en quatre ans. Seul le Canada a connu une réduction plus forte : de 51,1 % du PIB en 1992 à 42,6 % en 1997.

La singularité française apparaît plus clairement encore si l'on considère la dépense publique *hors charges de la dette*, c'est-à-dire celle qui reflète la gestion présente et non le poids de la gestion passée. La France apparaît alors comme le pays le plus dépensier sur l'ensemble de la période, et non pas seulement depuis 1995. L'écart entre la France et les autres pays du G7 est aussi plus considérable. **En 1997, la dépense publique française, hors charges de la dette, atteignait 50,7 % du PIB contre 44,5 % en Allemagne, 42,9 % en Italie, 37,8 % au Royaume-Uni et 30,1 % aux Etats-Unis.** En d'autres termes :

- si les finances publiques françaises étaient gérées comme celles de l'Allemagne, notre dépense publique serait plus basse de 500 milliards de francs ;
- si elles étaient gérées comme celles de l'Italie, nos administrations dépenseraient 635 milliards de francs de moins qu'elles ne le font ;
- si elles l'étaient comme celles du Royaume-Uni, l'économie serait de 1050 milliards de francs ;
- et si elles étaient gérées comme celles des Etats-Unis, cette économie serait de 1680 milliards de francs.

Le graphique suivant illustre cette comparaison, **qui fait des administrations publiques françaises les plus chères, de très loin, de tous les grands pays industriels.**

Graphique 2. Dépenses publiques hors charges de la dette, 1990-1997



Source : OCDE

La dépense publique française est supérieure à celle des autres pays du G7 d'un montant égal à 6 à 20 % du PIB

Cet écart massif dans le montant des dépenses publiques se reflète pour une part dans la comparaison des dépenses totales (publiques ou privées) consacrées par les différents pays concernés aux fonctions en cause.

Bien entendu, la privatisation d'une dépense ne signifie pas nécessairement sa suppression. Quand, par exemple, les Pays-Bas ou l'Allemagne introduisent le principe de la concurrence dans la gestion de l'assurance maladie, celle-ci n'en demeure pas moins obligatoire comme précédemment, et son financement continue donc de faire appel à des prélèvements auxquels ni les entreprises ni les assurés ne peuvent se soustraire. Où donc est la différence, demandera-t-on ? Elle tient essentiellement à ce que, si *les risques* à assurer obligatoirement continuent d'être définis par la puissance publique, en revanche, il appartient aux caisses et aux assureurs en concurrence de fixer *le prix* de leurs services. Et justement parce que ces organismes sont en concurrence les uns avec les autres (sans pouvoir, bien entendu, effectuer une sélection parmi les assurés), leurs prix sont plus serrés que dans le cas d'un monopole. En ce sens, même s'il s'agit toujours d'assurance maladie, le service a changé de nature.

Et cette différence se reflète largement, même si ce n'est que partiellement, dans les coûts globaux. Ainsi le *coût total des fonctions publiques et sociales* (compté indépendamment du mode public ou privé d'exercice des fonctions considérées, et par suite *y compris les dépenses à caractère facultatif* - lesquelles pesaient respectivement 8 %, 4 % et 2 % du PIB américain, britannique et allemand en 1993, dernière année pour laquelle cette comparaison soit disponible dans des conditions statistiquement valables -) excède encore chez nous de 10 %, en pourcentage du PIB, celui qu'on observe aux Etats-Unis, de 5 % celui qu'on observe au Royaume-Uni et de 3 % (malgré la charge de l'intégration des Länder de l'Est) celui de la République fédérale d'Allemagne. Comme on le verra dans la suite de ce rapport, ces différences ne s'expliquent pas principalement par des écarts dans la qualité des services rendus.

2. Motifs et méthodes des expériences étrangères

2.1 Les motifs

Si elle s'est manifestée à peu près en même temps dans tous les grands pays industrialisés, la réduction des dépenses publiques n'a pas eu partout les mêmes motifs.

Dans une seule grande démocratie, le **Royaume-Uni**, la réduction de la dépense publique a reçu **une justification idéologique** : réduire la part de l'Etat dans l'économie pour donner plus de champ à la liberté individuelle, encourager les valeurs de mobilité sociale, d'innovation et de responsabilité qui sont celles de l'économie de marché. Mais les résultats du Royaume-Uni en termes de réduction de la dépense publique ne sont pas, pour autant, particulièrement impressionnants. Dans la première moitié de la décennie 1980, et de nouveau entre 1989 et 1992, le poids de la dépense publique dans la richesse nationale *a augmenté*. Il n'a commencé à diminuer qu'en 1993, trois ans après le départ de Mme Thatcher et en même temps que dans le reste du monde industriel. La réduction de la dépense a été nettement moins vigoureuse qu'au Canada, qui avait pourtant rejeté son gouvernement conservateur en 1993, ou en Italie, qui a connu plusieurs alternances politiques au cours de la décennie. Aux Etats-Unis, la réduction de la dépense publique a été le résultat de l'effort commun d'un Président démocrate et d'un Parlement républicain. Ajoutons que les initiateurs du mouvement de réduction des dépenses dans les années 1980, à savoir les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande, avaient des gouvernements classés nettement à gauche.

Comme on le voit, **les considérations idéologiques (ou encore de positionnement sur l'échiquier politique) n'auront finalement joué qu'un rôle mineur dans le mouvement mondial de réduction de la dépense publique**. La France est le seul pays où, peut-être par hasard, l'alternance politique peut être significativement rapprochée d'une modification de la courbe de la dépense publique (forte augmentation de 1988 à 1993, stabilisation de 1993 à 1997). **Au total, l'explication essentielle de la tendance mondiale observée doit en être recherchée dans un ensemble de préoccupations pragmatiques**, où l'économique, le social, le politique pèsent chaque fois d'un poids différent et qui, par suite, varient d'un pays à l'autre :

- Aux **Etats-Unis**, le principal moteur de réduction de la dépense a été la **nécessité de mettre fin aux déficits budgétaires** des années Reagan-Bush, culminant à 4,4 % du PIB en 1992 et dont l'accumulation, qui à un moment a semblé menacer le système financier mondial, réduisait en outre les marges de manoeuvre disponibles pour la production des services publics. L'électorat américain, très résistant aux augmentations d'impôt, a choisi la réduction des dépenses lorsqu'il est devenu conscient de l'urgence de réduire les déficits. La classe politique s'est montrée à la hauteur : les finances publiques ont été ramenées à l'équilibre en 1997 (et le budget fédéral a dégagé un excédant au cours du dernier exercice).

L'**Italie**, elle aussi, s'est engagée sur la voie de la réduction des dépenses pour réduire son déficit budgétaire - dans son cas, **afin de remplir les conditions fixées par le traité de Maastricht** pour participer à l'Union économique et monétaire. L'augmentation des impôts - déjà très élevés et souffrant d'une fraude importante - ne pouvait pas assurer à elle seule la réduction du déficit. Celle-ci a été conduite avec succès : malgré le poids des charges de la dette, hérité d'un long passé (et contrastant avec la sage gestion des finances publiques françaises jusqu'à la fin des années soixante-dix), le déficit public a été plus faible en Italie qu'en France des 1997. Cependant, la "contrainte européenne" ne peut pas expliquer seule la réelle popularité qu'ont eue dans l'électorat italien la réduction des dépenses publiques et la participation à l'Union monétaire. La ré-allocation des ressources nationales au bénéfice des citoyens et des entreprises est apparue comme le signe de la modernisation du pays, la récompense de l'efficacité de son secteur privé et la sanction méritée d'une classe politique et administrative jugée incompétente et peu honnête. En outre, la réduction des dépenses s'est accompagnée d'une réforme très vigoureuse de la gestion des crédits (confiée à quelque trois cent centres de décision dotés d'un régime moderne d'autonomie et de responsabilité), qui a permis à l'administration d'améliorer enfin son efficacité.

En **Allemagne**, la principale préoccupation présidant à la réduction des dépenses était également liée à la mise en place de l'Union économique et monétaire. Mais l'objectif économique recherché était microéconomique et non macroéconomique. Les entreprises allemandes, handicapées par le coût du

travail le plus élevé de l'OCDE (la France occupe le deuxième rang parmi les grands pays), risquent de souffrir d'un fort désavantage compétitif dans la situation de concurrence accrue créée par l'achèvement du Marché unique et par l'UEM. La réduction des dépenses publiques est apparue comme **le moyen de renforcer la compétitivité des entreprises** en conjuguant deux mécanismes :

- une réduction des coûts des entreprises, grâce à la stabilisation et au recul des prélèvements publics pesant sur elles ;
- et une réduction du prélèvement public sur l'épargne nationale, tirant à la baisse les taux d'intérêt et augmentant les ressources disponibles pour financer les investissements privés.

C'est grâce à cet effort de longue haleine, entrepris dès le début de la décennie quatre-vingt, que l'Allemagne a pu assumer le moment venu l'énorme charge imprévue qui a résulté pour elle de l'intégration des Länder de l'Est.

Enfin, au **Canada**, la réduction des dépenses publiques a obéi à deux logiques différentes selon qu'on examine les programmes fédéraux ou ceux des provinces. **Au niveau fédéral**, le gouvernement libéral en place depuis 1993 a fait de la suppression du déficit budgétaire sa priorité économique, afin de **fournir aux entreprises un environnement plus favorable et de réduire la proportion de la richesse nationale consacrée au paiement des charges de la dette**. Cette politique financière a été un succès, puisqu'en 1997 le secteur administré dans son ensemble a dégagé un excédent de 0,9 % du PIB. En outre, dans plusieurs provinces (Ontario, Colombie britannique, Terre-Neuve), il s'est ajouté à ce souci de gestion financière une volonté de réformer en profondeur le système de prestations sociales, afin d'en **éliminer les incitations à l'inactivité** qui réduisent inutilement la participation de la population à la force de travail.

2.2 Les méthodes

Les pays qui ont réussi à réduire la dépense publique ont généralement plusieurs traits en commun. **Ils ont agi sur les deux postes les plus importants de la dépense : la charge des prestations sociales et celle de la rémunération des agents publics**. Et ils ont introduit **des outils de gestion des dépenses** permettant un meilleur contrôle et une plus grande transparence de leur utilisation.

Aux **Etats-Unis**, favorisés pendant toute la décennie par une forte croissance, la modération salariale dans la fonction publique et une légère diminution du nombre des fonctionnaires ont suffi pour réduire le poids des dépenses de personnel de l'administration par rapport à la richesse nationale. De leur côté, les prestations sociales ont été modérées par des mesures plus substantielles. Ainsi, les deux principaux programmes fédéraux de financement des dépenses de santé, Medicare et Medicaid, ont été réduits en diminuant la subvention globale aux fournisseurs de soins et en laissant plus de liberté aux Etats fédérés pour mettre en concurrence les institutions susceptibles de bénéficier du programme.

En même temps, les Etats-Unis ont mis en place **de nouvelles procédures dont le point commun est d'inciter à une meilleure gestion des fonds publics**. Plusieurs programmes fédéraux d'aide sociale, précédemment soumis à des conditions d'attribution déterminées au niveau fédéral, ont ainsi été transformés en enveloppes globales déléguées aux Etats fédérés, qui ont une grande liberté pour fixer leurs conditions de versement. En conséquence, plusieurs Etats se sont engagés dans **des programmes ambitieux de réforme de l'Etat providence** ; la comparaison de ces programmes entre eux a permis d'identifier ceux qui ont le plus de succès, de sorte que d'autres Etats ont pu s'en inspirer. D'autre part, le Congrès a imposé des plafonds pluriannuels d'évolution pour les dépenses discrétionnaires (c'est-à-dire celles qui ne sont pas déterminées par des obligations légales à la charge de l'Etat) ; en cas de dépassement de ces plafonds, les dépenses totales doivent être réduites en conséquence. Enfin, **le Government Performance and Results Act de 1993 impose à toutes les administrations de définir des objectifs à moyen terme de qualité du service et de mesurer chaque année les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs**.

Le **Canada** a été plus vigoureux que les Etats-Unis dans la baisse des dépenses de personnel, puisque, depuis 1993, il a diminué le nombre des fonctionnaires fédéraux de 15%. Comme aux Etats-Unis, de nombreuses provinces fédérées ont mis en place des réformes fondamentales de l'Etat-providence, baissant les allocations chômage pour réduire les incitations à l'inactivité, et subordonnant

parfois l'attribution des prestations à la réalisation de travaux d'intérêt général. De plus, le Canada a connu au cours des années 1990 **une réforme en profondeur des structures administratives** : privatisations (ex -navigation aérienne) et création d'agences dotées d'enveloppes budgétaires, mais autonomes dans leur gestion (ainsi, la collecte des impôts fédéraux et provinciaux vient d'être transférée à une nouvelle Agence canadienne des Douanes et du Revenu).

L'**Allemagne**, moins rapide que les deux précédents pays dans la réduction des dépenses publiques (à cause, notamment, du coût de l'unification du pays qui a atteint chaque année entre 3,5 % et 4 % du PIB au cours de la décennie 90), est aussi plus lente à mettre en oeuvre des réformes de structure dans son administration. Elle s'est cependant fixé **pour objectif de réduire la dépense publique totale à moins de 46 % du PIB en l'an 2000**. Le gouvernement allemand a maîtrisé l'évolution des dépenses de rémunération des agents publics en combinant une réduction régulière du nombre des fonctionnaires fédéraux (par non-remplacement d'une partie des départs en retraite) et une modération salariale prolongée. Les prestations sociales ont également été maîtrisées : réduction des dépenses d'intervention sur le marché du travail ; allongement progressif de la durée d'activité ouvrant droit à la retraite et réduction du taux de remplacement ; plafonnement des honoraires totaux des médecins et des dépenses totales de médicaments ; mise en concurrence des caisses d'assurance-maladie depuis 1996.

L'**Italie** a engagé de son côté en 1992 une des actions les plus énergiques au monde pour réduire sa dépense publique. **Un vaste programme de privatisations** a permis de réduire les dépenses liées à la fonction d'actionnaire et d'affecter une partie des recettes au remboursement de la dette publique, réduisant le poids des charges de celle-ci. **La désindexation des rémunérations publiques** a ouvert la voie à leur réduction en termes réels, cependant que les conditions d'ouverture des droits à la retraite et le calcul de leur montant étaient réformés. En même temps, les administrations centrales italiennes ont mis en place **un système plus rigoureux de contrôle des droits** avant versement des salaires, des subventions et des prestations sociales ; cette réforme a notamment permis de réduire l'absentéisme des fonctionnaires et la fraude aux dépenses de santé.

Enfin, le **Royaume-Uni** a connu au cours des années 1990 **une profonde réforme administrative** qui a permis, à partir de 1992, une réduction significative des dépenses. Le nombre des agents publics de l'Etat (hors Santé, Sécurité sociale et Education) a été réduit d'un tiers par rapport au début des années 1980, passant d'environ 750.000 à 500.000 ; 80 % des fonctionnaires ont été transférés dans des nouvelles structures ou "agences" qui ont désormais une autonomie complète pour la gestion du personnel et la négociation des rémunérations. L'ensemble des dépenses de fonctionnement et des prestations sociales a été soumis à plusieurs exercices de **"réexamen général des dépenses"**, dans lesquels les programmes et structures existants sont évalués et, en cas de duplication ou d'apparente inutilité, supprimés. Quant aux dépenses de santé, elles n'ont jamais présenté de risques sérieux de dérapage, le système britannique de santé, resté essentiellement public, devant par construction répondre à la demande à l'intérieur d'enveloppes budgétaires préfixées.

Au total, la différence entre la dépense publique française et celle des autres pays industrialisés est si massive que l'on pourrait s'attendre à ce qu'elle soit l'objet d'un important débat public. Or, il n'en est rien.

Plus grave encore : **les décisions politiques les plus importantes se font dans l'ignorance presque complète des expériences étrangères** : le Parlement vote chaque année une loi de finances et une loi de financement de la Sécurité sociale, mais sans qu'il lui soit jamais donné connaissance de ce que nos partenaires ont réalisé en la matière. Les élites publiques elles-mêmes sont souvent mal informées : dans la haute administration comme au sein des gouvernements successifs, peu nombreux sont les responsables ayant une réelle expérience étrangère. La presse générale, qui consacre pourtant aux affaires extérieures une place plus importante que dans de nombreux pays, n'a apparemment jamais fait écho au mouvement mondial retracé dans le tableau précédent. Elle s'est même, trop souvent, dispensée de relater les expériences les plus innovantes lorsque celles-ci auraient pu apparaître trop clairement comme une alternative au "modèle français de service public".

On le voit : la politique française en matière de dépenses publiques se caractérise par un immobilisme inquiétant. L'analyse de ses différentes composantes peut fournir un début d'explication à cette singularité.

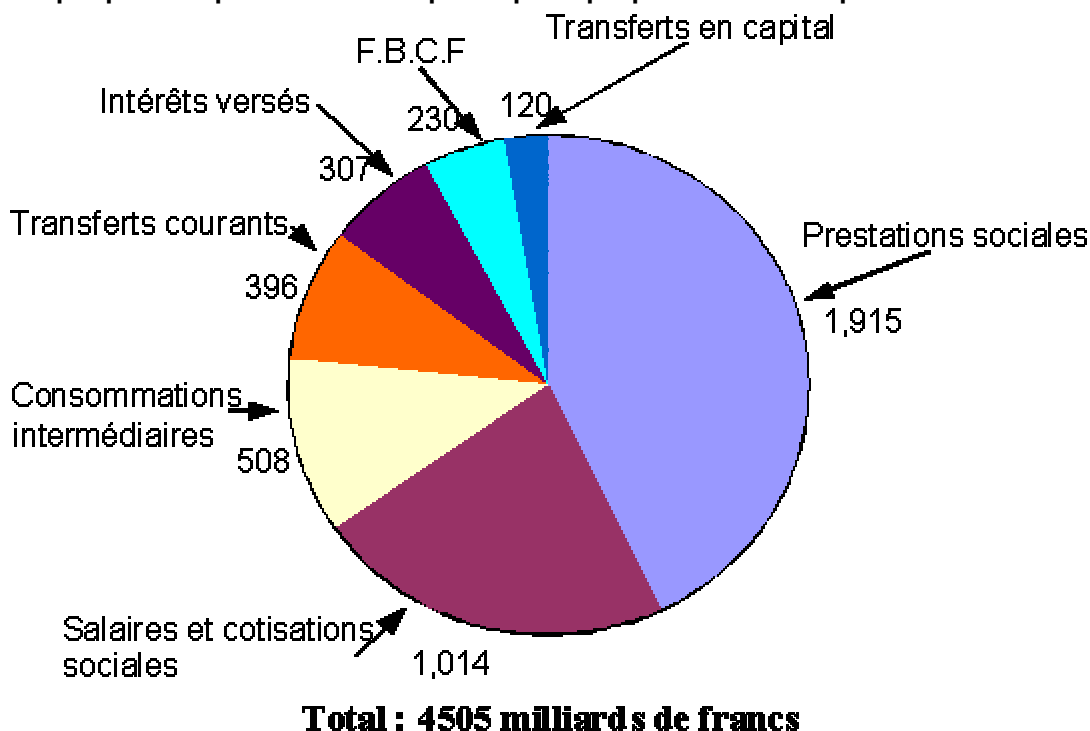
Chapitre 2. Analyse de la dépense publique française

Deux traits, évidemment liés entre eux, caractérisent la dépense publique française et sa tendance apparemment irrépessible à l'alourdissement. D'une part, les rémunérations d'agents publics et les prestations sociales y occupent une proportion de plus en plus lourde, par rapport notamment aux dépenses tant de souveraineté que d'investissement. D'autre part, les dispositifs d'évaluation et de contrôle qui leur sont appliqués sont particulièrement archaïques et déficients.

1. La part très lourde des dépenses de rémunération et de transfert

La caractéristique la plus marquante de la dépense publique française est la part très lourde qu'y occupent les dépenses de rémunération des agents publics, d'une part, et les prestations sociales, d'autre part. En 1997, comme le montre le tableau suivant, 65 % de la dépense publique totale, soit 36 % du produit intérieur brut (le total présenté dans ce tableau est celui de l'INSEE. Du fait d'une consolidation imparfaite des comptes, il atteint 55,4 % du produit intérieur brut de 1997, contre 54,1 % selon l'OCDE. Nous reviendrons à un mode de calcul plus proche de celui de l'OCDE dans la suite de ce chapitre, lors de l'analyse de la dépense par institution dépensière) étaient consacrés à ces deux postes de dépense. Les prestations sociales représentaient 23,5 % du produit intérieur brut et la rémunération des agents publics, 12,5 %.

Graphique 3. Répartition de la dépense publique par nature de dépenses en 1997



Source : Comptes de la Nation

Les postes Salaires et cotisations sociales et Prestations sociales représentent 65 pour cent de la dépense totale et 36 pour cent du produit intérieur brut

1.1 La part lourdement prépondérante des dépenses de rémunération et de redistribution entraîne des conséquences préoccupantes quant aux effets économiques de la dépense publique française sur le potentiel de croissance de la nation.

a) Si l'on considère **la demande** comme le principal moteur de l'activité économique, une proportion élevée de rémunérations et de prestations sociales peut laisser penser que la dépense publique ne gêne que relativement peu le fonctionnement du marché. Ces dépenses sont, en effet, allouées *in fine* par des millions de personnes physiques, qui décident de leur affectation en fonction de leurs besoins et en faisant jouer la concurrence des producteurs. Leur allocation finale se fait donc dans des conditions de marché plus satisfaisantes que celles de nombreuses dépenses directes des administrations, décidées de manière centralisée pour répondre aux priorités propres d'une petite minorité de décideurs, dans des conditions de concurrence souvent biaisées.

b) Mais s'il est vrai qu'elles n'ont que peu d'effets économiques directs sur la demande, les dépenses publiques de rémunération et de redistribution peuvent avoir des conséquences indirectes dommageables du côté de **la capacité d'offre** de l'économie française.

En premier lieu, la contrepartie de fortes dépenses de transfert est le **manque de ressources disponibles pour l'investissement public** (5 % des dépenses totales, soit seulement 2,8 % du PIB). La part des investissements publics dans la richesse nationale a reculé d'un demi-point depuis 1990, cependant que la part des dépenses de rémunérations publiques et prestations sociales augmentait de trois points, comme le montre le tableau 1.

Tableau 1. Evolution des composantes de la dépense publique (milliards de francs 1997)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Prestations sociales	1,627	1,678	1,730	1,802	1,815	1,848	1,881	1,915
% PIB	21.2%	21.6%	22.4%	23.6%	23.3%	23.3%	23.4%	23.5%
Salaires et cotisations sociales	883	899	924	951	966	991	1,013	1,014
% PIB	11.5%	11.7%	12.0%	12.5%	12.4%	12.5%	12.6%	12.5%
Consommations intermédiaires	480	491	507	533	511	491	510	508
% PIB	6.3%	6.4%	6.6%	7.0%	6.6%	6.2%	6.4%	6.2%
Transferts courants	276	294	314	325	330	333	381	396
% PIB	3.6%	3.8%	4.1%	4.3%	4.2%	4.2%	4.7%	4.9%
Intérêts versés	225	237	262	282	295	320	321	307
% PIB	2.9%	3.1%	3.4%	3.7%	3.8%	4.0%	4.0%	3.8%
F.B.C.F	250	262	267	260	255	251	232	230
% PIB	3.3%	3.4%	3.5%	3.4%	3.3%	3.2%	2.9%	2.8%
Transferts en capital	127	112	126	131	146	125	118	120
% PIB	1.7%	1.5%	1.6%	1.7%	1.9%	1.6%	1.5%	1.5%
Divers	56	37	33	9	11	34	24	15
% PIB	0.7%	0.5%	0.4%	0.1%	0.1%	0.4%	0.3%	0.2%
Dépense totale	3,923	4,011	4,163	4,292	4,327	4,394	4,481	4,505
PIB	7,662	7,713	7,720	7,623	7,796	7,949	8,029	8,137

Source : Comptes de la Nation

Prestations sociales et dépenses de personnel occupent une part croissante de la dépense publique pendant que les investissements reculent

Le déclin de l'investissement public au bénéfice des prestations sociales et des dépenses de personnel peut avoir des effets préoccupants pour l'investissement total de l'économie. En effet, la dépense publique est financée par un prélèvement sur les agents privés - dont le taux d'investissement est supérieur à celui des administrations - ou par un prélèvement sur l'épargne, dont l'autre fonction possible est précisément de financer les investissements des entreprises et des ménages. Si le taux d'investissement public décroît au moment même où la part de la dépense publique totale dans l'économie augmente, il existe nécessairement un risque pour que

l'investissement total dans l'économie devienne inférieur aux besoins. Et, de fait, **la formation brute de capital fixe en France a décliné régulièrement au cours de la décennie 1990**. En francs 1997, l'investissement total est passé de 1638 milliards de francs en 1990 à 1388 milliards de francs en 1997, soit un déclin de 21,4 % à 17,1 % du produit intérieur brut.

L'agrégat de la comptabilité nationale que constitue la Formation brute de capital fixe (FBCF), y compris le sous-segment de l'investissement public, ne recouvre, il est vrai, que l'investissement matériel. L'investissement immatériel (éducation, formation, recherche) n'est pas concerné par ce constat ; or l'on sait bien que, dans la vie économique actuelle, il joue un rôle de plus en plus important. Il n'en demeure pas moins frappant de constater à quel point la part de la FBCF a décliné dans la dépense publique, et combien elle est faible aujourd'hui. Il est difficile d'interpréter cette évolution autrement que comme **la manifestation d'une préférence donnée au présent par rapport à l'avenir**.

c) L'augmentation régulière du poids des rémunérations des agents publics peut en outre, par elle-même, avoir des effets économiques nuisibles si elle n'est pas accompagnée d'une amélioration comparable des services rendus aux citoyens et aux entreprises. Dans ce cas, elle s'analyse en effet comme **une pure et simple augmentation du prix des services publics**. Le service rendu reste le même, mais moins de ressources restent disponibles pour les autres postes de dépense : pour les entreprises comme pour les personnes physiques, cela correspond à une perte nette de richesse. (Précisément, à une perte de compétitivité pour les entreprises et à une réduction de niveau de vie pour les personnes). A cet égard, il est particulièrement préoccupant que les accords salariaux augmentant les rémunérations dans la fonction publique (y compris le récent "accord Zuccarelli" de 1998) n'aient jamais établi un lien quelconque entre les avantages accordés aux agents publics et une exigence d'amélioration de la productivité ou de la qualité du service.

d) De même, l'augmentation des prestations sociales peut avoir des effets négatifs sur la croissance quand elle aboutit à multiplier le nombre de situations où des bénéficiaires de prestations reçoivent **une incitation financière à demeurer dans l'inactivité** au lieu de rejoindre la population active. Notre système social semble créer de telles incitations perverses dans plusieurs situations. Ainsi, depuis le début de la décennie, le nombre de bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) augmente de 7 % par an, soit évidemment bien plus que le nombre des personnes qu'un handicap empêche effectivement de travailler. De même, l'allocation aux parents isolés (API) et, sous des conditions particulières de famille et de logement, le revenu minimum d'insertion (RMI) peuvent fournir un revenu supérieur à celui que leurs bénéficiaires tireraient d'une activité productive. En conséquence, **l'inactivité devient un choix rationnel chez des personnes aptes au travail**. Sans même parler des conséquences destructrices de cette inactivité sur les individus et leurs familles, la force de travail ainsi gaspillée est une perte nette pour la croissance économique.

1.2 La part lourde et constamment croissante des revenus d'origine publique dans le revenu total des ménages fait peser une menace silencieuse, mais réelle, sur la capacité d'autonomie et de responsabilité de notre société

Le "libéralisme sauvage" est habituellement présenté comme le danger principal qui nous menacerait. Mais à y regarder de près, la réalité est bien différente : la décennie 1990 a été marquée par une augmentation significative de la part des revenus **d'origine publique dans le revenu total des ménages**, ainsi que le montre le tableau 2.

Tableau 2. Répartition du revenu des ménages (milliards de francs 1997)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Prestations sociales publiques	1,627	1,678	1,730	1,802	1,815	1,848	1,881	1,915
<i>% revenu total</i>	<i>27.1%</i>	<i>27.6%</i>	<i>28.1%</i>	<i>29.1%</i>	<i>29.1%</i>	<i>29.1%</i>	<i>29.2%</i>	<i>29.4%</i>
Rémunérations publiques	883	899	924	951	966	991	1,013	1,014
<i>% revenu total</i>	<i>14.7%</i>	<i>14.8%</i>	<i>15.0%</i>	<i>15.4%</i>	<i>15.5%</i>	<i>15.6%</i>	<i>15.7%</i>	<i>15.6%</i>
Revenu total des ménages	6,000	6,087	6,158	6,192	6,236	6,362	6,452	6,513

Source: Comptes de la Nation

La part de la dépense publique dans le revenu des ménages a augmenté de plus de 3 points entre 1990 et 1997

Avant prélèvement des cotisations sociales salariés et de l'impôt sur le revenu, **45 % du revenu des ménages provenait en 1997 de la dépense publique, contre 41,8 % en 1990**. Qui plus est, en termes de pouvoir d'achat *net*, la proportion est certainement encore plus élevée. En effet, les prestations sociales (qui représentent à elles seules près de 30 % du revenu des ménages) subissent beaucoup moins de prélèvements que les autres catégories au titre de l'impôt sur le revenu et des cotisations salariés. Faute de données accessibles sur les revenus nets pour chacune des quatre catégories, on peut cependant affirmer qu'une part croissante du pouvoir d'achat des ménages, d'ores et déjà proche de la moitié, provient en France de revenus d'origine publique.

Et alors ? dira-t-on. Y a-t-il lieu de s'en alarmer ? Cette question n'appelle pas une réponse simpliste. Il est dans la nature de nos sociétés qu'une part notable des revenus des personnes provienne de la mise en commun et de la redistribution des ressources. Mais, là encore, tout est affaire de mesure. Quand cette proportion devient aussi élevée, on doit se demander si les comportements individuels ne risquent pas d'en être profondément altérés, si l'autonomie et la responsabilité demeurent bien les ressorts de la vie sociale, ou si au contraire les mécanismes d'assistance et les rivalités pour le partage du bien public ne risquent pas de l'emporter. On reviendra plus loin là-dessus.

2. Répartition de la dépense par institution dépensière

2.1 L'Etat : une "modération" largement fictive

Il est courant d'entendre attribuer presque toute la croissance de la dépense publique aux collectivités locales et à la Sécurité sociale. L'Etat, pour sa part, aurait fait preuve d'une appréciable rigueur de gestion. En conséquence, la responsabilité de la croissance des dépenses publiques serait partagée entre des dizaines de milliers de décideurs locaux - ce qui rendrait plus difficile tout effort de réduction des dépenses - ou placée entre les mains des partenaires sociaux qui gèrent les régimes de Sécurité sociale. L'Etat n'aurait, lui, qu'une responsabilité relativement faible.

A première vue, la lecture des comptes de la Nation confirme l'interprétation courante. De 1990 à 1997, la dépense totale de l'Etat a augmenté de 27 % (8 % en francs constants), pendant que la dépense des collectivités locales augmentait de 36 % (16 % en francs constants) et celle des régimes de Sécurité sociale de 39 % (18 % en francs constants). Exprimée en pourcentage du produit intérieur brut, la dépense de l'Etat est passée de 20,7 % à 21,1 %, celle des collectivités locales de 9,5 % à 10,4 %, et celle des régimes de Sécurité sociale de 21,3 % à 23,6 %.

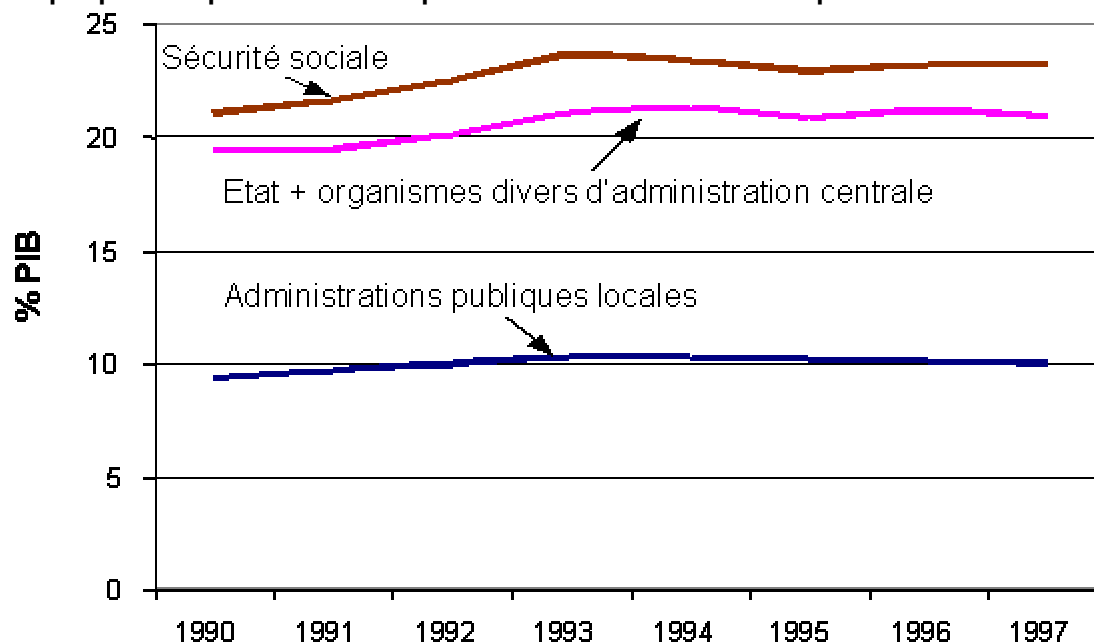
Cependant, l'écart entre ces taux d'augmentation apparaît considérablement plus faible si l'on apporte aux données brutes deux corrections :

- En premier lieu, les chiffres ci-dessus ne sont pas consolidés. Sont comptés comme une dépense de chaque institution les transferts versés d'une administration publique à l'autre. Ces dépenses doivent être déduites dans l'analyse générale de la dépense publique pour éviter les doubles comptes, comme le fait l'OCDE. Or, les transferts aux autres administrations publiques sont précisément la composante des dépenses de l'Etat qui a le moins augmenté : de 1990 à 1997, ils n'ont progressé que de 0,8 % en francs constants et sont passés de 4,3 % à 4 % du produit intérieur brut. Ainsi, les dépenses de l'Etat sont de plus en plus de " vraies " dépenses.
- En second lieu, le "compte simplifié de l'Etat" fourni par l'INSEE n'inclut pas les dépenses des organismes divers d'administration centrale, définis comme l'ensemble des établissements publics d'Etat recevant plus de 50 % de leurs ressources sous forme de dotations budgétaires ou de taxe parafiscale. Or, rien n'est plus simple que de transférer des charges de l'Etat à un établissement public pour dissimuler une augmentation des dépenses. Aucun compte simplifié des organismes divers d'administration centrale n'est présenté dans les comptes de la Nation, mais on peut le reconstituer à partir du compte général. Cette reconstitution montre que les dépenses de ces

organismes ont fortement augmenté au cours de la décennie, passant de 2,8 % du PIB en 1990 à 3,3 % en 1997.

Une fois consolidés les comptes simplifiés et additionnées les dépenses de l'Etat avec celles des organismes divers d'administration centrale, les dépenses des administrations centrales apparaissent, pour les années 1990, presque aussi dynamiques que celles de la Sécurité sociale ou des administrations publiques locales. De 1990 à 1997, la dépense des administrations centrales a augmenté en réalité de 14,3 % en francs constants, passant de 19,4 % à 20,9 % du PIB. Dans le même temps, la dépense des administrations publiques locales augmentait de 15 %, passant de 9,3% à 10,1 % du PIB, et celle de la Sécurité sociale augmentait de 17,4 %, passant de 21 % à 23,2 % du PIB.

Graphique 4. Répartition de la dépense entre administrations dépendantes



Source : Comptes de la Nation

La dépense centrale augmente à peine moins vite que la dépense locale ou sociale.

En outre, la composition des dépenses des administrations centrales laisse apparaître, si on les examine attentivement, des évolutions parfois inquiétantes.

Ainsi, les dépenses courantes des administrations centrales n'ont augmenté que de 2,3 % en termes réels et ont même légèrement régressé en pourcentage du PIB entre 1990 et 1997. Mais cette évolution est en réalité le résultat de deux mouvements contradictoires. Les consommations intermédiaires ont été réellement maîtrisées, diminuant de 11,1 % au cours de la décennie et passant de 3,2 % à 2,7 % du PIB. Mais dans le même temps, les dépenses de personnel ont augmenté de 9,6 % en termes réels et sont passées de 5,9 % à 6,1 % du PIB. **Les administrations centrales ont donc réduit leurs achats de biens et services au secteur privé, tout en augmentant le nombre et la rémunération de leurs agents.** Comment apprécier une telle évolution ? Elle est le signe d'une tendance profonde de l'administration à faire de plus en plus souvent en interne ce qu'elle pourrait acquérir en externe - services, analyses ou conseils. Au moment où, pour des raisons évidentes d'efficacité, les entreprises développent des stratégies d'externalisation, afin de se concentrer elles-mêmes sur leur cœur de compétences (autrement dit, sur les activités pour lesquelles elles sont réellement compétitives) et de bénéficier pour le surplus de la compétence des meilleurs du marché, il est frappant de voir l'Etat pratiquer l'inverse et **faire choix d'une politique d'internalisation.** En se privant ainsi de la possibilité de recourir, dans un cadre concurrentiel, aux services des meilleurs prestataires du marché (et de se comparer avec eux), tout laisse craindre que l'Etat ne maintienne en place des surcoûts inutiles, ne ralentisse sa propre innovation interne et ne prive une part croissante de la population de compétences adaptées à notre époque. La lenteur et souvent la mauvaise qualité

de l'informatisation de nombreux ministères ne sont qu'un exemple parmi beaucoup de ce phénomène.

Plus encore que les dépenses de personnel, trois postes de dépense ont explosé au cours de la décennie :

- Les *intérêts versés* ont augmenté de 54,4 % en termes réels sous l'effet de l'alourdissement de la dette publique, et malgré la baisse des taux d'intérêt à partir de la fin de l'année 1995. Ils représentent désormais 3 % du produit intérieur brut.
- Les *transferts courants* (subventions aux entreprises publiques et privées, subventions au secteur associatif et transferts au reste du monde) ont augmenté de 39,4 % et représentent désormais 3,5 % du PIB.
- Enfin, les *prestations sociales* versées par l'Etat et les autres administrations centrales (telles que la retraite des fonctionnaires ou le revenu minimum d'insertion), ont augmenté de 20,4 % et représentent 4,2 % du PIB.

A l'inverse, les investissements et transferts en capital de l'Etat, déjà déclinants au cours de la période précédente, ont continué à se réduire. **En 1997, l'effort d'investissement direct ou indirect de l'Etat ne représente guère plus de 6 % de sa dépense totale**, et moins de 1,3 % du produit intérieur brut.

Le tableau suivant montrent comment se décompose l'augmentation de la dépense des administrations centrales, en francs constants, au cours de la décennie 1990 :

Tableau 3. Postes de dépense des administrations centrales (milliards de francs 1997)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consommations intermédiaires	243	246	253	268	239	215	227	216
<i>% total</i>	16.3%	16.4%	16.3%	16.6%	14.4%	12.9%	13.3%	12.7%
Salaires et cotisations sociales	450	455	466	478	484	493	495	493
<i>% total</i>	30.3%	30.4%	30.0%	29.7%	29.2%	29.7%	29.1%	29.0%
F.B.C.F	47	45	46	46	42	39	41	42
<i>% total</i>	3.2%	3.0%	3.0%	2.8%	2.5%	2.3%	2.4%	2.4%
Intérêts versés	158	167	186	198	221	242	251	244
<i>% total</i>	10.6%	11.2%	11.9%	12.3%	13.3%	14.6%	14.7%	14.3%
Transferts courants	203	210	223	229	233	235	273	283
<i>% total</i>	13.6%	14.0%	14.3%	14.2%	14.0%	14.2%	16.0%	16.6%
Transferts en capital	79	62	68	72	93	71	63	63
<i>% total</i>	5.3%	4.2%	4.4%	4.5%	5.6%	4.3%	3.7%	3.7%
Prestations sociales	285	292	298	318	333	341	333	343
<i>% total</i>	19.1%	19.5%	19.1%	19.7%	20.1%	20.5%	19.6%	20.2%
Autres	18	15	11	-2	12	21	15	13
<i>% total</i>	1.2%	1.0%	0.7%	-0.1%	0.7%	1.2%	0.9%	0.8%
Total	1,488	1,496	1,555	1,612	1,660	1,659	1,703	1,701

Source : *Comptes de la Nation*

La charge de la dette, les transferts courants, les prestations sociales et les salaires ont augmenté au détriment des autres dépenses

2. 2. Collectivités locales : l'explosion des dépenses de fonctionnement

L'évolution de la dépense des collectivités locales au cours de la décennie 1990 montre un profil très différent de celui de la dépense de l'Etat. Les postes de dépense qui avaient paru les plus dynamiques au cours des années 1980 ont, dans l'ensemble, été maîtrisés. Ainsi,

quoique l'investissement direct des collectivités locales continue à représenter plus de 70 % de la formation brute de capital fixe totale des administrations publiques, son montant a été réduit de 12,5 % depuis le début de la décennie et ne représente plus que 2 % du PIB contre 2,4 % en 1990. De même, la situation financière des collectivités s'est améliorée, permettant une réduction de 10 % des intérêts versés en termes réels. Les transferts ont augmenté, mais restent de l'ordre de 10 % de la dépense totale, contre 20 % pour les administrations centrales.

En revanche, la dépense locale a été marquée au cours des années 1990 par une explosion des dépenses de fonctionnement, dont le montant total a augmenté de 66 % en huit ans et atteint désormais 5,7 % du PIB. Pour chaque franc de transfert ou d'investissement, les collectivités locales dépensent 1,55 franc en frais de personnel et consommations intermédiaires, alors qu'elles rendaient le même service en 1990 pour 1,31 franc (pour l'Etat, ce ratio est de 95 centimes). L'augmentation des dépenses de fonctionnement a concerné à la fois les dépenses de personnel (+ 24,3% en termes réels) et les consommations intermédiaires (+ 27,8 %).

Tableau 4. Postes de dépense des collectivités locales (milliards de francs 1997)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consommations intermédiaires	151	156	164	170	176	178	183	193
<i>% total</i>	<i>21.2%</i>	<i>20.9%</i>	<i>21.2%</i>	<i>21.6%</i>	<i>22.0%</i>	<i>22.0%</i>	<i>22.7%</i>	<i>23.6%</i>
Salaires et cotisations sociales	218	226	234	241	246	254	266	271
<i>% total</i>	<i>30.7%</i>	<i>30.3%</i>	<i>30.3%</i>	<i>30.7%</i>	<i>30.8%</i>	<i>31.2%</i>	<i>32.8%</i>	<i>33.1%</i>
F.B.C.F	180	191	193	187	185	183	162	160
<i>% total</i>	<i>25.3%</i>	<i>25.6%</i>	<i>25.0%</i>	<i>23.8%</i>	<i>23.1%</i>	<i>22.6%</i>	<i>20.0%</i>	<i>19.5%</i>
Intérêts versés	61	63	66	68	66	66	63	55
<i>% total</i>	<i>8.5%</i>	<i>8.5%</i>	<i>8.5%</i>	<i>8.7%</i>	<i>8.2%</i>	<i>8.2%</i>	<i>7.8%</i>	<i>6.8%</i>
Transferts courants	48	51	54	55	60	59	62	65
<i>% total</i>	<i>6.8%</i>	<i>6.8%</i>	<i>6.9%</i>	<i>7.0%</i>	<i>7.5%</i>	<i>7.3%</i>	<i>7.7%</i>	<i>8.0%</i>
Transferts en capital	13	15	17	18	18	20	20	20
<i>% total</i>	<i>1.9%</i>	<i>2.0%</i>	<i>2.2%</i>	<i>2.3%</i>	<i>2.2%</i>	<i>2.5%</i>	<i>2.4%</i>	<i>2.4%</i>
Prestations sociales	32	33	35	36	38	39	40	42
<i>% total</i>	<i>4.6%</i>	<i>4.5%</i>	<i>4.5%</i>	<i>4.6%</i>	<i>4.8%</i>	<i>4.9%</i>	<i>5.0%</i>	<i>5.1%</i>
Autres	8	11	11	11	11	12	13	13
<i>% total</i>	<i>1.1%</i>	<i>1.5%</i>	<i>1.4%</i>	<i>1.3%</i>	<i>1.4%</i>	<i>1.5%</i>	<i>1.7%</i>	<i>1.6%</i>
Total	713	747	773	784	801	813	810	819

Source : Comptes de la Nation

L'augmentation de la dépense locale est due avant tout à celle des dépenses de personnel et des consommations intermédiaires

En l'absence de tout système sérieux d'évaluation des services rendus (qu'il s'agisse des services publics centraux ou locaux), il est impossible de dire avec certitude si les citoyens - contribuables " en ont eu pour leur argent ". On doit toutefois observer que, contrairement à celle des années 1980, **l'augmentation de la dépense locale au cours des années 1990 s'est faite à compétences à peu près constantes. Aucune nouvelle décentralisation majeure ne peut donc l'expliquer.** Il y a donc lieu de craindre que les administrés des collectivités locales n'aient payé de plus en plus cher un service resté approximativement constant. C'est là le risque majeur qui accompagne toute augmentation de la dépense publique : que le surplus de dépense soit affecté à la satisfaction des agents publics plutôt qu'à celle des administrés.

2.3 La Sécurité sociale : le poids de l'augmentation des prestations

La Sécurité sociale a connu, elle aussi, une augmentation importante (11,3 % en termes réels) de ses dépenses courantes, frais de personnel aussi bien que consommations intermédiaires. Ces dépenses atteignent désormais près de 1 % du produit intérieur brut. Cependant, eu égard aux montants financiers distribués par les régimes, cette mauvaise maîtrise des dépenses courantes n'a pas eu d'effet significatif sur la progression des dépenses totales. C'est, bien entendu, l'augmentation des prestations sociales versées qui explique cette progression.

De 1990 à 1997 (tableau 5) :

- Les prestations liées à la vieillesse ont augmenté de 21,4 % en termes réels et atteignent désormais presque 10 % du produit intérieur brut.
- Les prestations santé ont augmenté de 12,5 %. Elles atteignent désormais 8,3 % du PIB, dont un tiers est consacré au financement des soins hospitaliers.
- Les prestations chômage ont augmenté de 26,8 % et représentent 1,3 % du PIB.
- Les prestations maternité et famille, en revanche, n'ont augmenté que de 7,6 %. Elles représentent 2,1 % du PIB.

Tableau 5. Postes de dépense de la Sécurité sociale (milliards de francs 1997)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Consommations intermédiaires	21	21	22	23	24	24	26	26
<i>% total</i>	1.3%	1.3%	1.3%	1.3%	1.3%	1.3%	1.4%	1.4%
Salaires et cotisations sociales	49	50	50	51	50	50	52	52
<i>% total</i>	3.1%	3.0%	2.9%	2.8%	2.7%	2.7%	2.8%	2.8%
F.B.C.F	5	6	7	6	5	5	5	6
<i>% total</i>	0.3%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Transfert aux hôpitaux	204	208	215	223	229	237	228	236
<i>% total</i>	12.7%	12.4%	12.4%	12.4%	12.5%	13.0%	12.3%	12.5%
Autres prestations santé	393	403	412	417	415	424	436	436
<i>% total</i>	24.4%	24.1%	23.7%	23.1%	22.7%	23.3%	23.4%	23.1%
Prestations vieillesse-survie	669	689	711	734	745	766	792	812
<i>% total</i>	41.5%	41.3%	40.9%	40.7%	40.8%	42.0%	42.5%	42.9%
Prestations maternité et famille	159	158	158	169	163	168	169	171
<i>% total</i>	9.9%	9.4%	9.1%	9.3%	8.9%	9.2%	9.1%	9.0%
Prestations emploi	82	98	111	120	114	103	105	104
<i>% total</i>	5.1%	5.8%	6.4%	6.7%	6.2%	5.6%	5.6%	5.5%
Autres	29	38	53	61	81	49	49	49
<i>% total</i>	1.8%	2.3%	3.0%	3.4%	4.4%	2.7%	2.6%	2.6%
Total	1,612	1,670	1,739	1,805	1,826	1,825	1,861	1,892

Source : Comptes de la Nation

Les prestations vieillesse et santé ont connu la plus forte progression malgré les réformes engagées en 1993 et 1995

Plusieurs réformes ont été engagées au cours de la décennie pour limiter la croissance de ces dépenses. La réforme de l'assurance vieillesse en 1993 a réduit les droits des retraités du régime général ; la réforme de l'assurance-maladie de 1995, récemment complétée, a mis en place des mécanismes plus efficaces de gestion et de contrôle de la dépense.

Toutefois, ces réformes ne peuvent conduire qu'à un ralentissement plus ou moins prolongé de la croissance des dépenses, mais ni à leur réduction, ni même à leur stabilisation, qu'elles ne visent d'ailleurs pas.

En matière de retraites, la réduction des droits a entièrement épargné jusqu'à présent les régimes spéciaux et les régimes agricoles. Le régime général lui-même verra son déficit se détériorer brutalement après 2010. Sur la base des droits actuellement attribués, les régimes de retraite dans leur ensemble connaîtraient dès 2015 - dans à peine plus de quinze ans - un besoin de financement total supplémentaire de plus de 330 milliards de francs par an. Sa couverture exigerait une augmentation de dix points du taux de cotisation des actifs d'ici à 2030 (Béatrice Majnoni d'Intignano, "La protection sociale", le Livre de poche - 1997. Le rapport Roché, en cours de discussion au moment où la présente étude a été élaborée, confirme ces données). En d'autres termes, **il est d'ores et déjà absolument certain que les droits acquis par les cotisants d'aujourd'hui ne pourront pas être honorés**. Les Français ont observé comme une curiosité le phénomène des "pyramides financières" dans l'Europe de l'Est après la chute du communisme. Mais leur propre régime de retraite repose d'une certaine façon sur un principe analogue : attribuer à tous plus de droits qu'il ne sera matériellement possible d'en honorer, de sorte que les premiers bénéficiaires du système reçoivent un retour très avantageux sur leur investissement, mais que les derniers entrés seront beaucoup moins bien traités quand apparaîtra la contrainte financière.

En matière de santé, la réforme Juppé-Aubry a certes permis de mieux encadrer le taux général d'évolution des dépenses et les prescriptions des médecins libéraux. Mais de nombreux facteurs de surcoût restent en place :

- suréquipement en lits d'hôpital (plusieurs rapports d'expert chiffrent à au moins 55 000 lits sur un total de 690 000 le nombre de ceux qui pourraient être supprimés sans nuire à l'état de santé de la population) ;
- mauvaise connaissance des coûts unitaires ;
- extrême dispersion des structures (au niveau régional coexistent une Agence régionale de santé, une DRASS, une Union des caisses et un Observatoire régional de la santé) ;
- absence de puissantes institutions d'achat de soins dotées de compétences techniques et d'une grande puissance d'achat, sur le modèle des Districts (publics) au Royaume-Uni ou des Organismes (privés) d'entretien de la santé (*Health Maintenance Organisations*) aux Etats-Unis.

2.4 La marginalisation des services de souveraineté

L'INSEE, avec un retard de plusieurs années, décompose les dépenses des administrations selon la fonction à laquelle elles sont affectées. Le tableau 6 présente cette décomposition pour l'année 1993. Les principaux enseignements que l'on peut tirer de ce tableau sont les suivants :

- Plus du tiers des dépenses publiques totales sont consacrées aux interventions sociales. Si l'on y ajoute la santé et le logement, les administrations apparaissent, pour plus de 54 % de leur dépense totale, comme des prestataires de services sociaux.
- Les fonctions traditionnelles de souveraineté - défense, relations extérieures, justice et sécurité intérieure - ne représentent guère que 8 % de la dépense totale. Justice et sécurité reçoivent à peine plus de ressources que la fonction "culture et vie sociale".
- Pour certaines fonctions, la répartition interne de la dépense est parfois surprenante. Ainsi, plus de la moitié de la dépense consacrée au poste "culture et vie sociale" présente la forme de rémunérations et de consommations finales dans les administrations concernées.

Tableau 6. Décomposition de la dépense publique par fonction, 1993 (milliards de francs)

	Salaires et consomm. finale	Subv. d'exploit	Prest. sociales	Autres opér. courantes	Total opér. courantes	FBCF	Autres opér. en capital	Total opér. en capital	Total	% total général
Enseignement-formation	365.3	5.7	0.9	15.9	387.8	39.8	- 0.9	38.9	426.7	10.7%
% total	85.6%	1.3%	0.2%	3.7%	90.9%	9.3%	-0.2%	9.1%		

Culture et vie sociale	44.8	2.8	0.0	12.9	60.5	21.9	3.2	25.0	85.6	2.1%
% total	52.4%	3.3%	0.1%	15.1%	70.7%	25.6%	3.7%	29.3%		
Santé	243.2	8.9	477.1	8.1	737.3	24.3	2.7	27.0	64.3	19.1%
% total	31.8%	1.2%	62.4%	1.1%	96.5%	3.2%	0.3%	3.5%		
Interventions sociales	104.9	8.8	1,181.6	61.5	1,356.8	6.4	13.5	19.9	1,376.6	34.4%
% total	7.6%	0.6%	85.8%	4.5%	98.6%	0.5%	1.0%	1.4%		
Logement	3.1	7.3	12.3	0.5	23.3	1.5	18.4	19.9	43.2	1.1%
% total	7.2%	16.9%	28.5%	1.3%	53.9%	3.5%	42.6%	46.1%		
Développement	93.5	10.9		25.4	129.8	64.6	24.5	89.2	219.0	5.5%
% total	42.7%	5.0%	0.0%	11.6%	59.3%	29.5%	11.2%	40.7%		
Transport, postes et télécom.	38.4	0.3	0.0	1.8	40.5	30.3	6.2	36.5	77.0	1.9%
% total	49.9%	0.4%	...	2.4%	52.6%	39.3%	8.1%	47.4%		
Action économique	45.0	38.9	0.3	164.4	248.6	16.4	7.7	24.0	272.6	6.8%
% total	16.5%	14.3%	0.1%	60.3%	91.2%	6.0%	2.8%	8.8%		
Administration générale	138.5	23.5	0.0	35.0	197.0	24.8	15.3	40.1	237.1	5.9%
% total	58.4%	9.9%	...	14.7%	83.1%	10.5%	6.5%	16.9%		
Recherche	23.9	0.5	0.3	3.6	28.2	3.1	0.7	3.8	32.1	0.8%
% total	74.7%	1.4%	0.9%	11.1%	88.1%	9.7%	2.2%	11.9%		
Justice et sécurité intérieure	65.3	0.0	0.0	13.8	79.2	5.4	3.0	8.3	87.5	2.2%
% total	74.7%	...	...	15.8%	90.5%	6.1%	3.4%	9.5%		
Relations extérieures	7.0	0.0	0.0	13.5	20.5	0.9	2.8	3.8	24.2	0.6%
% total	28.8%	...	...	55.6%	84.4%	3.8%	11.7%	15.6%		
DOM-TOM	0.5	-		24.6	25.1	0.0	5.1	5.1	30.2	0.8%
% total	1.6%	...	...	81.4%	83.0%	0.1%	16.9%	17.0%		
Défense	221.6	2.7		1.2	225.6	- 13.6	0.8	- 12.8	212.7	5.3%
% total	104.2%	1.3%	...	0.6%	106.0%	-6.4%	0.4%	-6.0%		
Non ventilé	7.8	0.0		77.6	85.4	4.8	24.4	29.2	114.6	2.9%
Total général	1,402.9	110.3	1,672.6	459.8	3,645.5	230.6	127.3	357.9	4,003.4	

Source : Comptes de la Nation

Les dépenses de souveraineté représentent 8,1 % de la dépense publique totale

2. 5 Même à moyen terme, les pouvoirs publics prévoient la poursuite de la hausse des dépenses en valeur réelle

Dans le cadre du Pacte de stabilité, l'Union économique et monétaire demande aux gouvernements des Etats-membres de procéder à une programmation pluriannuelle des finances publiques.

Le gouvernement français a récemment élaboré cette programmation pour la période 2000-2002. Elle se traduit par la poursuite de la dépense publique totale, en valeur réelle, au taux de 1% par an, soit 3 % environ sur la période. A l'intérieur de cette enveloppe, les dépenses de l'Etat augmenteraient de

1% en trois ans (la modération de cette croissance serait permise notamment par la baisse des charges de la dette, permise par la réduction du déficit public et la faiblesse des taux d'intérêt) ; celles des collectivités locales d'un peu plus de 6 % ; et celles de la Sécurité sociale d'environ 3,5 %.

Ces taux de croissance sont relativement modérés. Ils autorisent le gouvernement, moyennant des hypothèses délibérément optimistes de la croissance du PIB, à se prévaloir d'une politique de *réduction* du poids de la dépense publique dans la production nationale. Nous examinerons plus loin (voir chapitre 4) la validité de ces prévisions et de ces choix. Pour l'instant, qu'il suffise de noter qu'à échéance de *trois ans* les pouvoirs publics programment *des augmentations répétées d'année en année* de chacun des grands acteurs de la dépense publique. En d'autres termes, *un nouvel accroissement de l'écart* qui nous sépare de nos principaux voisins...

En même temps que par leur tendance irrépessible à l'augmentation, nos dépenses publiques se caractérisent - et se différencient de celles de la plupart des pays comparables - par leur caractère apparemment incontrôlable.

3. Une dépense mal évaluée et mal contrôlée

La faiblesse des contrôles qui s'exercent sur la dépense publique s'observe tant au stade de la décision que de l'exécution.

3.1 Le contrôle sur la décision : l'impuissance de l'autorité budgétaire

Afin de maintenir un contrôle en dernier ressort des représentants du peuple sur les dépenses du gouvernement et de l'administration, les dépenses de l'Etat sont autorisées chaque année par le Parlement. Cependant, **la présentation du budget de l'Etat qui est faite aux parlementaires est notoirement obscure** - à tel point que l'on ne peut pas exclure que cette obscurité ait été, au moins en partie, délibérée.

De ce point de vue, la caractéristique essentielle du budget de l'Etat est d'être **articulé par nature de dépenses et non par destination**. En cela, il se distingue radicalement, par exemple, du budget des Etats-Unis, construit de longue date par " appropriations ". Cet archaïsme ne constitue pas seulement un obstacle redoutable à l'efficacité du contrôle du législateur. Il entache aussi d'une grave faiblesse l'élaboration même du budget.

Archaïsme également, dont la survivance à la veille du XXIème siècle est proprement incompréhensible, **le système dit des " services votés "**. Selon ce système, auquel l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur les lois de finances a donné la valeur d'une disposition organique, les dépenses relatives à un budget déterminé sont regroupées en deux ensembles, selon qu'elles ont pour objet d'assurer le niveau de services précédemment approuvé ou qu'elles portent sur des " mesures nouvelles ". Le Parlement est invité à approuver en bloc le premier ensemble ! Par nature, cette logique fait obstacle à la remise en cause des dépenses antérieures et pousse à leur addition indéfinie. Imagine-t-on une entreprise, quelle qu'elle soit, procéder de la sorte ?

En outre, même dans le cadre d'un budget ainsi élaboré, **les informations dont dispose le Parlement sont notoirement insuffisantes**. Le législateur se trouve conduit à approuver des chapitres budgétaires dont l'intitulé est le plus souvent trop vague pour lui permettre d'apprécier l'emploi précis qui sera fait des fonds, les économies possibles ou les effets attendus. Ainsi, un chapitre "moyens des services" ne donne au législateur aucune indication sur le nombre d'immeubles occupés ou le nombre de voitures de fonction. Un chapitre de dépenses d'intervention peut présenter des montants de plusieurs milliards sans qu'aucun document annexe ne permette de comprendre combien de projets seront aidés ou les effets qui sont attendus de cette intervention.

Cette mauvaise information du législateur est aggravée par **l'absence de comptabilité patrimoniale de l'Etat**. Cette situation contraste avec celle des démocraties anglo-saxonnes, où l'autorité budgétaire dispose désormais d'un état précis du patrimoine des ministères et des agences dont elle vote les crédits. En France, au contraire, les députés et sénateurs votent les dépenses de fonctionnement d'un ministère sans avoir jamais l'occasion d'apprécier si une meilleure gestion du

patrimoine ne pourrait pas apporter le supplément de recettes qu'on leur demande de prélever sur les contribuables. Il n'existe pas non plus de comptabilisation des amortissements et provisions, ni a fortiori des engagements " hors bilan " (puisque'il n'y a même pas de bilan) : les législateurs sont donc privés de toute information sur les charges futures probables.

Faute d'une information suffisante de l'autorité budgétaire, **c'est donc, dans les faits, à l'administration seule, sous le contrôle distant du gouvernement, qu'est laissé le soin de décider du juste niveau de ses propres dépenses et de la qualité de sa gestion du patrimoine.** Cette situation serait peut-être compatible avec une gestion acceptable si les gestionnaires publics étaient personnellement incités à réaliser des économies ou à gérer au mieux le patrimoine dont ils ont la charge. Or, c'est tout le contraire. **Les gestionnaires publics ne peuvent attendre aucune récompense des économies de gestion qu'ils pourraient réaliser**, et risquent au contraire de susciter une hostilité syndicale qui peut nuire très sérieusement à la suite de leur carrière. La plupart d'entre eux continuent à fonder leur prestige, et le sentiment qu'ils ont de leur pouvoir, sur la masse budgétaire qu'ils ont à gérer. Tout cela ne peut que les inciter à entretenir, et même à aggraver la sous-productivité du service dont ils ont la charge. L'absence d'une comptabilité digne de ce nom joue dans le même sens, en rendant invisibles les exemples les plus flagrants de cette sous-productivité.

Enfin, **l'organisation même du contrôle parlementaire tend à lui interdire de s'exercer dans le sens de la réduction des dépenses.** D'un côté, la force des adhérences locales dont nos parlementaires sont prisonniers dans la logique de cumul des mandats, jointe à la mauvaise information de nos concitoyens, les pousse bien plus à plaider pour l'augmentation de tel ou tel budget particulier que pour des économies. De l'autre, le règlement de l'Assemblée, dont le Conseil constitutionnel contrôle strictement l'application, interdit au Parlement de réduire globalement le montant d'un budget sans préciser les conséquences de cette diminution sur chaque ligne concernée, exercice pour lequel le Parlement n'est aucunement équipé, - de sorte qu'il est entièrement dépendant pour cela de la collaboration active du Gouvernement. Si bien qu'on ne voit pratiquement jamais le Parlement diminuer un budget. On se souvient qu'il n'est même pas parvenu, dans le budget de 1997, à imposer au gouvernement une économie de 2 milliards, à laquelle il était cependant favorable. Quelques jours plus tard, le gouvernement modifiait d'un trait de plume la destination de plusieurs dizaines de milliards de crédits...

3.2 Un contrôle insuffisant de l'exécution des dépenses

La France se distingue des autres démocraties par le fait que **son système de contrôle de l'exécution des dépenses publiques n'a connu, dans ses principes, aucun changement majeur depuis le début du dix-neuvième siècle.** Ce contrôle est quasiment inexistant au niveau du Parlement, pour qui la loi de règlement n'est qu'une formalité sans conséquences. Au niveau administratif, un système sophistiqué de contrôle, commençant par les vérifications des comptes publics et se continuant par les interventions des inspections générales et le contrôle de la Cour des Comptes, permet de prévenir ou de sanctionner les dépenses irrégulières et de garantir que le montant comptabilisé correspond au montant effectivement versé.

En revanche, la France ne connaît aucune institution, ni aucune procédure systématique au sein des institutions existantes, qui soit destinée à contrôler **l'utilité, l'efficacité, la productivité et la qualité des dépenses publiques.** Les indicateurs d'efficacité (p.ex. amélioration moyenne du niveau des élèves dans un lycée), de productivité (p.ex. nombre de chômeurs placés par agent dans une agence de l'ANPE) ou de qualité (p.ex. respect des procédures de sécurité dans les hôpitaux) sont parfois suivis par les administrations elles-mêmes. Mais aucune institution indépendante n'est chargée de faire des contrôles de ce type, de valider les évaluations faites en interne ou de donner au Parlement et au public un avis sur l'efficacité, la productivité et la qualité de l'action administrative. De même, aucune évaluation de l'efficacité des politiques nouvelles n'est effectuée sur une base régulière et transparente : les ministres en place peuvent donc se permettre de prélever de nouvelles ressources pour lancer une politique qui assure leur publicité, en sachant qu'ils ne risquent guère de voir les effets de cette politique évalués par une autorité de contrôle indépendante.

Au-delà des questions de l'efficacité, de la productivité et de la qualité de la dépense, **l'utilité** même des dépenses existantes ne fait aucunement l'objet de contrôles réguliers. Ainsi, de nombreuses structures publiques continuent à exister alors que leur utilité est devenue très douteuse - l'existence,

non pas d'un seul, mais de trois réseaux de comptables publics, ou encore du service de recouvrement de la redevance de télévision sont, parmi beaucoup d'autres, des exemples classiques d'inutilité manifeste. De même, les dépenses d'intervention et de subvention ont tendance à se perpétuer d'une année sur l'autre, sans qu'aucune procédure systématique d'identification des programmes inutiles ou des doubles emplois ne vienne contrecarrer la tendance des dépenses publiques à survivre à leur utilité.

Dans tous ces domaines, la France a sur ses partenaires un retard considérable. Les démocraties anglo-saxonnes et d'Europe du Nord ont mis en place depuis longtemps un contrôle institutionnalisé de l'efficacité, de la productivité et de la qualité des dépenses par des autorités indépendantes. Le Royaume-Uni en est à son troisième exercice de "réexamen général des dépenses", où l'utilité des programmes et services existants est reconsidérée, et à l'issue de laquelle les structures et les programmes inutiles - ou faisant double emploi - sont supprimés.

Un espoir de changement ?

Au moment même où le présent rapport était élaboré, s'achevaient les travaux du " Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire ", créé à l'initiative du Président Laurent Fabius et présidé par celui-ci. Ses constatations confirment en tous points les observations énoncées ci-dessus. Elles peuvent se résumer comme suit : "*le Parlement ne contrôle pas la dépense publique*". Dans tout autre pays démocratique, un tel constat, revêtu d'une telle autorité, eût constitué un événement national. Chez nous, la presse y a à peine fait allusion. Est-ce parce qu'il n'est pas " convenable " de critiquer l'excès de la dépense publique ? C'est dire en tout cas combien, sur ce sujet majeur, le progrès de l'esprit public reste nécessaire.

Le groupe de travail de l'Assemblée nationale, à juste titre, s'est attaché particulièrement à la question essentielle de l'évaluation des résultats obtenus, dans un domaine déterminé, par les dépenses précédemment autorisées, évaluation hors de laquelle il est impossible de décider à bon escient du niveau utile des dépenses futures. Il est prévu notamment qu'une Mission d'évaluation et de contrôle préparera l'audition des responsables administratifs sur la gestion de leurs crédits et mènera des investigations approfondies sur quatre ou cinq politiques publiques, de façon à éclairer à la fois le vote de la loi de règlement pour l'année précédente, et celui de la loi de finances pour l'année à venir. D'une manière générale, le Groupe de travail parlementaire, dans lequel députés de la Majorité et de l'Opposition ont souvent exprimé des opinions convergentes, a affirmé la volonté que le calendrier, l'organisation et les moyens juridiques et pratiques du contrôle budgétaire permettent d'établir un rapport de forces différent entre le Parlement et l'Administration, et par ce moyen de supprimer les dépenses publiques inutiles.

Il faut évidemment souhaiter que ces résolutions ne restent pas lettre morte. L'avenir en décidera. En tout état de cause, le contrôle et la maîtrise des dépenses publiques seront d'autant moins difficiles à assurer que celles-ci seront considérées sans a priori, de façon objective et réaliste. On en est très loin, tant il est vrai qu'en France la dépense publique reste créditée, *en tant que telle*, au seul motif qu'elle est publique, de vertu qu'un examen attentif est loin de confirmer. Ces préjugés conduisent inévitablement à la démesure. Il est important de les mettre au jour et d'en faire justice, à la fois pour bien mesurer les obstacles psychologiques et sociologiques auxquels se heurte, en France, la réduction des dépenses publiques et pour les surmonter.

Chapitre 3. Les faux avantages et le coût véritable d'une dépense publique démesurée

Chez tous nos voisins, la nécessité de contenir la dépense publique dans des limites raisonnables n'est plus réellement un sujet de discussion. Chez nous, si la dépense reste souvent présentée comme inconditionnellement favorable à la croissance et à l'emploi, et comme garante par principe de la cohésion sociale, de la qualité des services publics ou de la souveraineté nationale. Et même ceux qui reconnaissent la possibilité d'effets pervers redoutent qu'un mouvement de réduction des dépenses ne soit pour la société française un "effort" insurmontable.

Or l'expérience montre exactement le contraire : une dépense publique démesurée ne sert pas, mais au contraire dessert la croissance et l'emploi ; la cohésion sociale n'est pas renforcée, mais bien plutôt menacée par l'excès de la dépense ; une dépense publique élevée ne garantit pas nécessairement la qualité des services publics ; et loin de servir nécessairement la souveraineté nationale, peut au contraire l'affaiblir. Enfin, une réduction des dépenses bien conduite n'est pas synonyme d'efforts excessifs pour la société, mais au contraire le gage d'un nouveau dynamisme qui allège dans la durée les efforts nécessaires.

1. Une dépense publique démesurée ne soutient pas la croissance, mais au contraire l'entrave

En effet, elle n'a pas sur la demande l'effet que les politiques aiment à faire valoir, et a sur l'offre des conséquences souvent désastreuses.

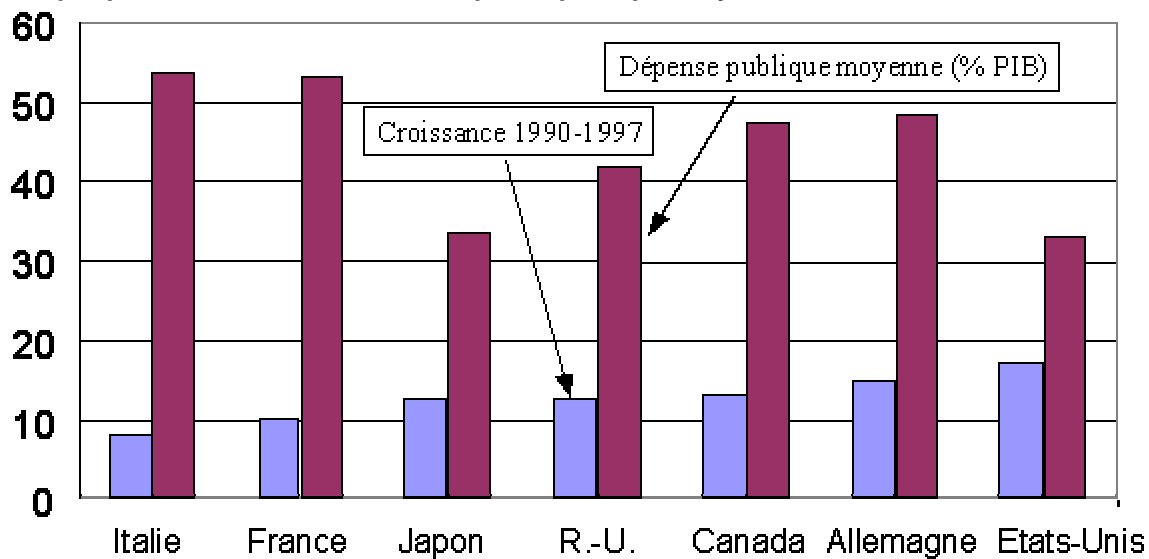
1.1 La dépense publique et la demande : Keynes revisité par les politiques

Lors de la discussion budgétaire pour 1999, afin de justifier l'absence d'économies véritables et la nouvelle progression des dépenses de l'Etat, le gouvernement a soutenu que la dépense publique devait "accompagner la croissance", momentanément facilitée par une bonne conjoncture européenne.

Cet argument constitue une innovation par rapport au raisonnement keynésien classique, selon lequel, en temps de récession, les administrations doivent stabiliser la conjoncture par une relance de la demande publique compensant la faiblesse de la demande privée. Désormais, si l'on comprend bien, peu importe la conjoncture économique : l'augmentation de la demande publique est dans tous les cas un facteur de croissance, et sa réduction a toujours pour effet de réduire la demande totale.

Si cet argument avait le moindre fondement, la France devrait être championne du monde de la croissance, et les Etats-Unis devraient être condamnés à la stagnation par la faiblesse de leur dépense publique. Or, comme le montre le graphique 5, c'est l'inverse qui est vrai dans les années 1990. Parmi les pays du G7, la croissance la plus faible sur la décennie s'observe dans les deux pays où la dépense publique moyenne était la plus forte - l'Italie et la France. La croissance la plus forte s'est produite au contraire aux Etats-Unis, le pays où la dépense publique a été la plus faible. Pour les autres pays, aucune corrélation ne peut être établie dans un sens ou dans l'autre.

Graphique 5. Croissance totale et dépense publique moyenne, 1990-1997



Source : OCDE

Les taux de croissance les plus faibles du G7 ont été constatés dans les deux pays où la dépense publique est la plus élevée.

Les raisons pour laquelle l'argument de "l'accompagnement de la croissance" n'est pas confirmé par l'observation sont simples. D'une part, l'internationalisation profonde de notre économie prive d'une large part de leur efficacité les réglages économiques purement nationaux. D'autre part, le temps n'est plus où l'épargne était en partie thésaurisée. Même l'épargne la plus modeste est aujourd'hui entièrement investie ou prêtée. Par suite, même quand elles ne sont pas financées par des prélèvements immédiats, les dépenses publiques ne s'ajoutent pas à des dépenses privées, mais prennent leur place.

Inversement, une réduction des dépenses publiques n'aurait pas par elle-même pour effet de réduire la demande totale. Réduire les dépenses publiques, c'est réduire les impôts ou les emprunts publics ; c'est, de ce fait, augmenter la demande privée et laisser aux individus et aux entreprises plus de ressources pour dépenser ou investir librement.

Cette observation ne vaut pas seulement à l'échelon national, mais aussi à celui de l'Europe. C'est pourquoi l'idée récurrente selon laquelle des " grands travaux " européens, financés par l'emprunt, seraient un moyen approprié de soutenir la croissance doit être accueillie avec la plus grande réserve. C'est seulement si ces travaux, rapportés à leur coût, sont intrinsèquement très utiles, que leur engagement peut être justifié. Mais dans ce cas, pourquoi invoquer en leur faveur un argument inconsistant de politique conjoncturelle ?

C'est merveille, en vérité, de voir combien Keynes - spécialement pour ce qui concerne la politique budgétaire - est resté cher au cœur de tant d'hommes politiques. N'en soyons pas surpris : l'idée que l'Etat aurait le pouvoir de créer de la croissance de toute pièce, simplement en se montrant plus dépensier que ses sujets, est bien l'idée politique la plus séduisante qui soit. Malheureusement, si cette idée a pu, quand la thésaurisation était un comportement répandu, contenir une part de vérité, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Les sujets de l'Etat ont tous appris que, s'ils parviennent à épargner, leur intérêt est d'investir ou de prêter cette épargne, de sorte qu'elle ne reste pas sans emploi. Ils n'ont plus besoin de l'Etat pour dépenser à leur place.

1.2 L'excès de la dépense publique et l'offre : des effets non désirés

Si, sur le plan de la demande, la dépense publique ne peut avoir qu'un effet de ré affectation, **sur le plan de l'offre, une dépense publique excessive peut avoir un effet directement destructeur.**

a) Il en est ainsi, en premier lieu, à *chaque fois qu'un service public est rendu pour plus cher que sa valeur véritable*. Une part significative des dépenses publiques finance des services qui fournissent aux entreprises un cadre propice à la création de richesses : entretien des infrastructures, formation des travailleurs, sécurité ou bon fonctionnement de la justice, pour ne prendre que ces trois exemples, créent des conditions favorables à l'activité et aux échanges et sont, de ce fait, indispensables pour une forte croissance. A l'évidence, une part de la compétitivité de nos entreprises et de l'attractivité du site français à l'égard des investissements est due à la qualité du " capital public installé " : routes, chemin de fer, centres de recherche, etc., et des services que ces investissements publics procurent. Mais encore faut-il que ces services ne soient pas rendus à un coût excessif, et d'une manière générale, que les charges publiques qui sont la contrepartie inévitable de la dépense n'excèdent pas la norme internationalement acceptable. Faute de quoi, elles ne peuvent que faire fuir les investissements. (L'importance de l'investissement étranger en France contredit à première vue cette analyse. Mais ne nous y trompons pas : pour l'essentiel, cet investissement s'analyse en rachat d'entreprises françaises, et non en création d'un potentiel supplémentaire de production. Il est attiré par la qualité de ces entreprises, ainsi que par les attraits du marché français, bien plus, malheureusement, que par les avantages du site de production français.)

Ainsi, le Royaume-Uni parvient à maintenir sa population dans un bon état de santé en prélevant sur le secteur privé l'équivalent de 6 500 francs par habitant. Même si ce n'est évidemment pas sa finalité première, il n'en est pas moins vrai qu'un bon état de santé publique est favorable à la croissance. Qu'en est-il chez nous ? Pour assurer un service qui est sans doute à certains égards plus confortable, mais qui n'est pas de meilleure qualité intrinsèque, l'assurance-maladie française prélève moitié plus : 10 000 francs par habitant (chiffres OCDE). Cela représente une différence de 200 milliards de francs ! Imagine-t-on le surcroît d'investissement, d'embauche ou tout simplement de consommation utile, et donc de croissance, qu'une telle somme, ou simplement la moitié, permettrait si elle était laissée à la disposition des entreprises et des assurés sociaux ? Chaque fois qu'elle ampute les ressources disponibles sans contrepartie réelle, la dépense publique, loin de favoriser la croissance, l'affaiblit.

Faut-il s'étonner, dès lors, s'il existe une corrélation frappante entre le niveau de la dépense publique et le taux de chômage dans les grands pays industrialisés ? Nous avons mis en évidence cette corrélation dès 1996. Trois ans plus tard, force est de constater, comme le montre le graphique 6, qu'elle se maintient. **Parmi les pays membres du G7, la hiérarchie des taux de dépense publique est pratiquement la même que celle des taux de chômage.**

b) D'autre part, *les dépenses de redistribution*, qui réaffectent la demande privée entre les agents, peuvent nuire à la croissance lorsqu'elles détournent des activités productives une partie de la force de travail. Ainsi, des dépenses destinées à fournir un revenu de remplacement aux personnes incapables de travailler peuvent, si elles sont mal conçues ou mal contrôlées, maintenir dans l'inactivité des personnes aptes au travail. Le chapitre 2 a donné quelques exemples de ces dépenses, destructrices de travail et donc de richesse.

Même lorsque les dépenses de redistribution ne condamnent pas au chômage des personnes capables d'un travail productif, elles risquent de détourner les énergies des activités productives vers la revendication ou la chasse aux primes. Alors que, dans le cadre de l'économie de marché, la meilleure manière d'augmenter son revenu est de fournir un travail plus abondant ou de meilleure qualité, face aux opportunités offertes par la plasticité de la dépense publique, il est parfois plus rentable de cesser de travailler ou de prendre ses concitoyens en otage. Le temps passé à ces activités n'est pas consacré à la création de richesses ; il est entièrement perdu pour la croissance économique.

c) Enfin, le dernier mécanisme par lequel les dépenses publiques peuvent nuire à la croissance est *la constitution de monopoles pour fournir des services qui pourraient être procurés par le marché*. Que ces monopoles soient pris en charge par des institutions publiques comme celui de l'assurance

maladie, ou qu'ils soient confiés à des entreprises publiques comme celui du transport ferroviaire, n'a qu'une importance secondaire. Dans tous les cas, la mise en place de monopoles dont les pertes sont automatiquement remboursées par la puissance publique change profondément les incitations des gestionnaires et des salariés de ces institutions. Privés de l'aiguillon de la concurrence, qui incite en permanence les entreprises à améliorer la qualité de leurs produits et l'efficacité de leur production, les monopoles sont inévitablement enclins à accorder moins d'importance à la qualité de leur gestion ou de leurs services, et davantage à la satisfaction des revendications de leurs agents, notamment des aspirations de la hiérarchie, et à la commodité du maintien du statu quo.

En conséquence, les gains de productivité y sont plus lents et les produits moins bien adaptés à la demande. A l'inverse, la perspective d'une mise en concurrence suffit souvent à améliorer, de façon spectaculaire, le service rendu. C'est ainsi que la Poste française, après avoir, pendant plusieurs décennies, développé beaucoup de pratiques d'improductivité et accordé assez peu de considération à ses clients, a réalisé des efforts remarquables pour améliorer son service et sa gestion dès que les progrès de la construction européenne ont rendu inévitable le développement de la concurrence.

Lorsqu'elle finance un monopole (qu'il s'agisse d'un financement complet ou d'une simple couverture des pertes) pour procurer des services que le marché pourrait fournir, la dépense publique prélève des ressources sur des secteurs contraints à l'innovation, et où les gains de productivité sont relativement rapides, pour les affecter à des secteurs où les gains de productivité sont relativement lents. Elle contribue donc à un ralentissement moyen du rythme des gains de productivité dans l'économie. Or, l'amélioration de la productivité générale des facteurs est le principal moteur de la croissance économique, expliquant plus de 50 % de la croissance à long terme. Le financement public des monopoles, qui détourne les ressources d'institutions à forts gains de productivité vers des institutions où les gains de productivité sont plus lents, est donc directement préjudiciable à la croissance. Plus nombreux sont les services que le marché pourrait fournir mais qu'un pays choisit de confier à un monopole garanti par la puissance publique, plus la dépense publique, au lieu de favoriser la croissance, pèse sur elle.

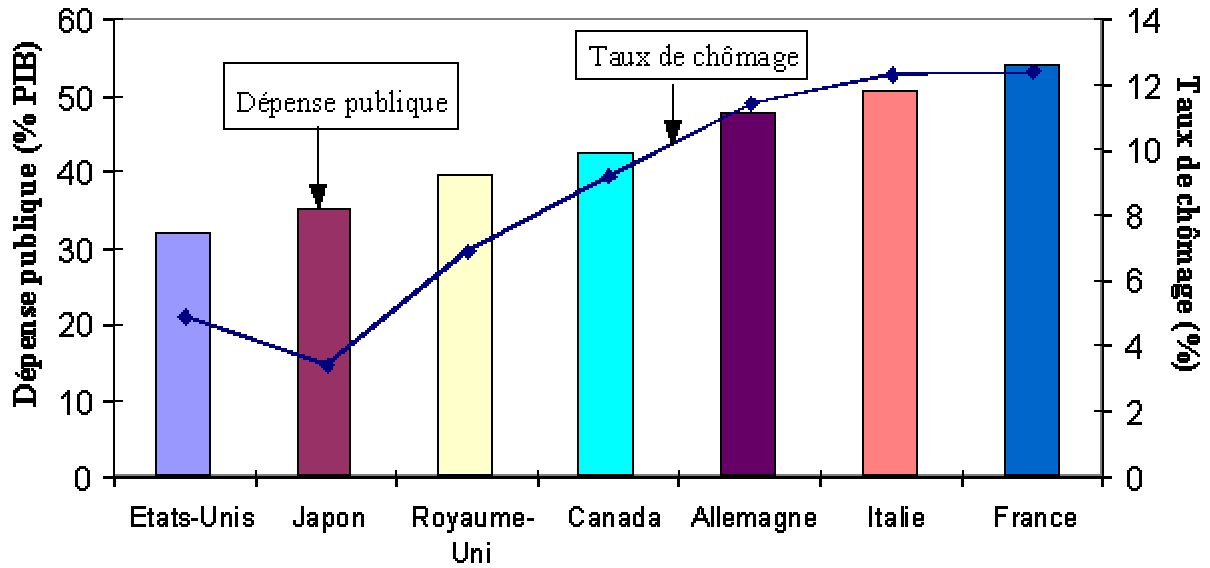
2. L'excès de la dépense publique nuit gravement à l'emploi

La comparaison internationale et l'analyse économique convergent sur ce point.

2.1 Une corrélation persistante entre dépense publique et chômage

Dans notre rapport de 1996, nous avons mis en évidence une corrélation frappante entre le niveau de la dépense publique et le taux de chômage dans les grands pays industrialisés. Trois exercices plus tard, force est de constater, comme le montre le graphique 6, que cette corrélation se maintient. **Parmi les pays membres du G7, la hiérarchie des taux de dépense publique est pratiquement la même que celle des taux de chômage.** La seule exception est le Japon, dont le chômage est légèrement plus faible qu'aux Etats-Unis alors que la dépense publique y est désormais plus élevée ; mais le chômage japonais est probablement sous-évalué.

Graphique 6. Dépense publique et chômage en 1997

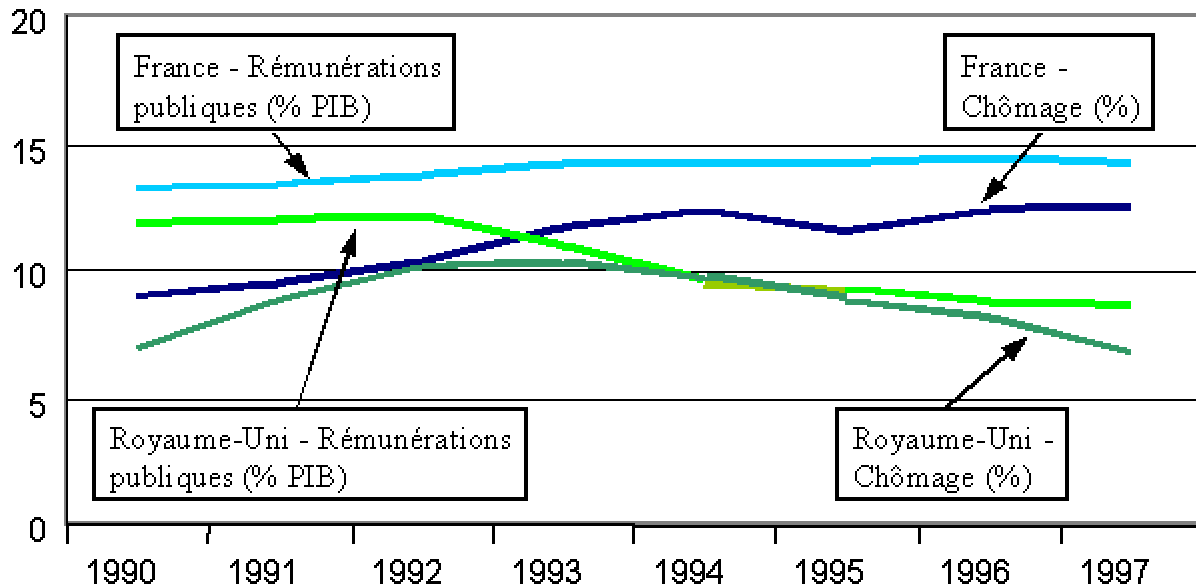


Source : OCDE

Les pays du G7 qui ont la plus forte dépense publique sont aussi ceux qui ont le taux de chômage le plus élevé

Le maintien d'une corrélation négative entre dépense publique et emploi est certainement le résultat le plus frappant de notre recherche. La même corrélation existe entre l'évolution du taux de chômage et celle du pourcentage du PIB consacré à la rémunération des agents publics. Ainsi, au cours des années 1990, le chômage a augmenté en France en même temps que la dépense salariale des administrations. Au contraire, le Royaume-Uni a connu dans le même temps une forte diminution des dépenses salariales publiques et une réduction parallèle du chômage.

Graphique 7. Dépense salariale des administrations et taux de chômage 1990-1997



Source: Eurostat

Le chômage et la dépense salariale des administrations ont augmenté en même temps en France et diminué en même temps au Royaume-Uni

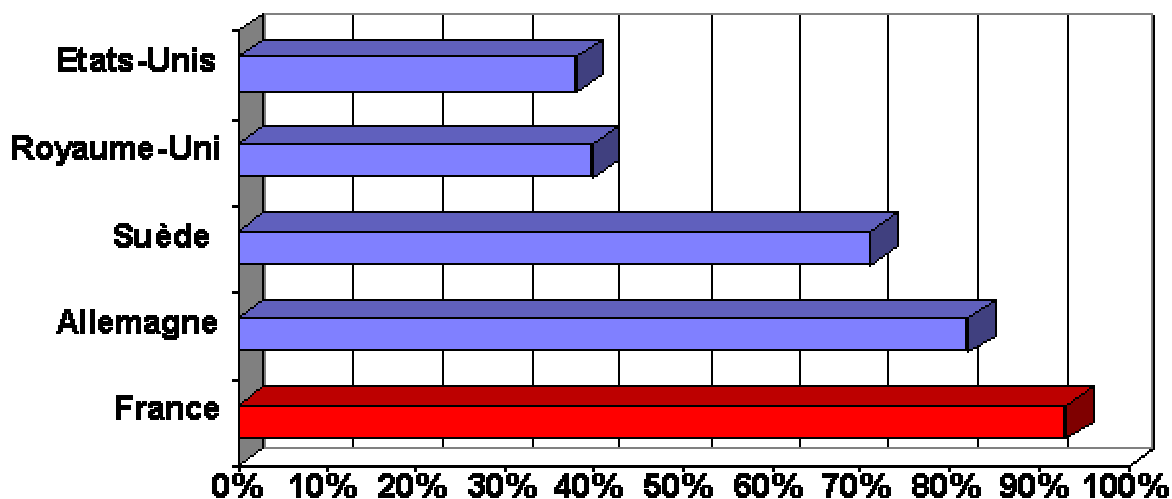
Certaines des raisons pour lesquelles la dépense publique n'a pas *par elle-même* d'effet bénéfique sur l'emploi et peut, au contraire, lui être nuisible, sont bien connues. Ainsi, le financement d'une partie importante de la dépense par des cotisations sociales qui alourdissent le coût du travail, conduit les entreprises à réduire les embauches et à privilégier la substitution du capital au travail. D'autre part, comme il a été indiqué précédemment, une partie de la ressource publique est consacrée à des dépenses de redistribution, qui peuvent, lorsqu'elles sont mal conçues, détourner du travail une partie de leurs bénéficiaires.

Mais il y plus : même, ou surtout lorsqu'elle a pour finalité directe l'aide à l'emploi, la dépense publique ne le favorise pas en réalité.

2.2 Globalement, les "aides à l'emploi" ne favorisent pas l'emploi

Le seul et unique facteur qui détermine une entreprise à embaucher est la perspective que le travail du nouveau salarié rapporte plus, à moyen terme, qu'il ne coûtera. Parmi les coûts liés à l'embauche du salarié, le coût social et fiscal est plus considérable en France que chez tous nos principaux concurrents, conduisant à un ratio record - 93 % - des coûts non salariaux sur les coûts salariaux du travail.

Graphique 8. Coûts non salariaux du travail dans l'industrie (% des coûts salariaux, 1996)



Source : UNICE

Les coûts non salariaux du travail sont plus lourds en France que chez tous nos principaux concurrents

Dans ce contexte, les aides à l'emploi versées aux entreprises peuvent entrer dans l'une des deux catégories suivantes :

- Soit elles sont versées en une fois et ont un montant limité ; il y a alors peu de chance qu'elles modifient le rapport coût / bénéfice de l'embauche pour l'entreprise. Elles n'auront pas d'effet sur la décision d'embauche et seront pour l'entreprise une pure aubaine, venant en déduction des prélèvements obligatoires de l'année.
- Soit elles sont versées sur plusieurs années et pour un montant significatif. Dans ce cas, elles peuvent en effet modifier le calcul économique qui préside à l'embauche. Mais elles ne le font que dans la mesure où elles réduisent le montant net des prélèvements effectués par la puissance publique. Le versement d'aides à l'emploi ne permet donc aucune embauche qui n'aurait été permise par une réduction de même montant des prélèvements obligatoires. La seule différence est qu'une

réduction des impôts et des charges sociales n'a aucun coût pour la société, alors que la gestion des aides à l'emploi exige de rémunérer plusieurs milliers d'agents publics pour prélever le supplément de recettes, puis reverser aux entreprises une part de leur propre argent. En outre, le principe de légalité et d'égalité qui préside à la loi fiscale assigne nécessairement une limite au pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative ; au contraire, dès lors que l'on a affaire à des subventions, le risque d'arbitraire dans la décision, et donc d'insécurité pour l'entreprise bénéficiaire, est inévitablement multiplié.

Les aides à l'emploi sont aujourd'hui un exemple frappant de la manière dont l'action publique peut négliger entièrement les souhaits des bénéficiaires prétendus de la dépense publique. **La majorité des entreprises, en effet, reconnaît l'inutilité de ces aides et souhaite qu'elles soient remplacées par une réduction des prélèvements. Pourtant les gouvernements successifs ont écarté une telle réforme. Pourquoi cela ?** Est-ce pour éviter d'avoir à réexaminer les effectifs en charge de la gestion de ces aides ? Ou pour disposer d'un pouvoir plus discrétionnaire sur leur attribution, au risque de ne toucher que les entreprises qui ont les moyens d'établir une communication rapprochée et soutenue avec les administrations ?

3. La dépense publique n'est pas non plus par elle-même un facteur de cohésion sociale ; bien au contraire, son excès est à la source d'une véritable fracture de la nation

En effet, un tel excès à la fois encourage les comportements asociaux et creuse l'écart entre les deux composantes de la population salariée.

3.1 Un encouragement à la violence

La France connaît à la fois une dépense publique élevée et une société qui, à bien des égards, reste plus divisée et plus conflictuelle que ce que l'on observe chez la plupart de nos partenaires. Le chômage est particulièrement élevé. La grande pauvreté ne donne aucun signe de recul. L'image de conflits sociaux violents et de routes paralysées est devenue, dans les autres pays industriels, indissociable de la représentation de la France.

Entre la violence des relations sociales françaises et la part élevée du revenu des ménages qui dépend de la puissance publique, le lien est rarement fait. Au contraire : un des arguments les plus souvent entendus à l'encontre des programmes de réduction des dépenses est qu'ils risquent de nuire à la cohésion sociale et de provoquer de nouveaux conflits.

Ce raisonnement confond l'effet immédiat d'une augmentation des dépenses avec les effets à long terme d'un fort pourcentage de dépense publique dans le revenu des ménages. A court terme, augmenter la dépense pour répondre à des revendications catégorielles peut, certes, prévenir ou faire cesser un conflit social ; inversement, réduire les privilèges de telle ou telle catégorie sociale subventionnée peut provoquer des manifestations ou des grèves.

A long terme, cependant, c'est exactement le contraire qui est vrai.

Dans une société où la dépense publique, destinée au financement des services publics et aux secours à ceux qui ne peuvent pas travailler, représente une part modérée des revenus totaux, la plupart des individus doivent avant tout à leur travail l'amélioration de leur propre situation. Les énergies se consacrent donc, avant tout, à améliorer la qualité ou la quantité du travail fourni par chacun. Ce processus favorise la cohésion sociale, puisque aux efforts de chacun pour améliorer son revenu correspond un meilleur produit ou un meilleur service, qui augmentera la satisfaction d'autres individus.

Au contraire, dans une société où près de la moitié du revenu des ménages vient de la dépense publique, de nombreux groupes sociaux consacrent l'essentiel de leur énergie à obtenir la plus grande part possible dans le partage du gâteau. Pour cela, **le moyen le plus efficace est d'intimider la puissance publique**, en multipliant les conflits sociaux sous tous les prétextes. **Augmenter son revenu par le travail** - c'est-à-dire en augmentant la satisfaction d'autrui - **devient moins rentable que de priver ses concitoyens de leur liberté d'aller et venir, ou de leur ôter la possibilité de**

bénéficiaire de tel ou tel service. Le conflit remplace la coopération ; les enrichissements se font par prélèvement sur les contribuables au lieu de prendre la forme d'échanges mutuellement avantageux ; et la cohésion sociale ne peut que se dégrader.

Aussi longtemps que ces conflits remportent des succès, la dégradation de la cohésion sociale ne peut que se poursuivre. Chaque fois qu'une catégorie sociale obtient une allocation supplémentaire de dépense publique, la rentabilité relative du travail devient plus faible, celle de l'agression et du chantage devient plus forte. En conséquence, une part plus grande de l'énergie des individus sera tentée de se détourner de la création de richesse pour se consacrer à sa captation par le conflit. Ce phénomène est cumulatif et ne s'arrête pas avec l'appauvrissement général de l'économie. En effet, même lorsqu'il serait profitable pour tous de consacrer plus de temps au travail, aucun individu ne fera ce choix, s'il est plus rentable pour lui de se battre pour un revenu public plutôt que de créer une richesse aussitôt prélevée par d'autres.

La répartition de la richesse qui résulte de ce processus permanent de conflit et d'extorsion est profondément défavorable à la cohésion sociale, parce qu'elle exige pour se maintenir une répétition régulière, presque rituelle, de conflits sociaux qui dressent les citoyens les uns contre les autres. L'agitation constante, en France, des catégories sociales les plus dépendantes de la dépense publique - salariés du secteur public, enseignants, professionnels de la santé, agriculteurs ou encore artistes - ne s'explique pas autrement que par **la nécessité de faire preuve régulièrement de leur pouvoir de nuisance** pour préserver le montant des avantages qui leur sont attribués

Il est au demeurant frappant de constater que la diminution des conflits sociaux dans les entreprises privées va de pair avec leur répétition dans le secteur public au sens large, c'est-à-dire dans tous les cas où le but du conflit est d'obtenir une décision favorable de la puissance publique. Celle-ci est en somme devenue le véritable enjeu, non pas de " la lutte des classes ", mais plutôt de la concurrence des corporations. Comment ne pas constater que c'est la propension de la puissance publique à la dépense qui a fini par la désigner pour ce rôle ?

L'un des aspects les plus dommageables de ce mode de régulation sociale est qu'il oublie entièrement ceux qui auraient réellement besoin de la solidarité de la collectivité. Les chômeurs sont les premiers à souffrir de l'excès de la dépense, qui alourdit le coût des embauches et diminue le montant des ressources consacrées à l'emploi. De même, les quelque 4 % de ménages français souffrant de grande pauvreté, et dont la situation pourrait être améliorée significativement par des programmes publics d'aide et de formation, bénéficient moins de la dépense publique que les classes moyennes, mieux organisées et électoralement plus fortes. **Ce sont trop souvent les institutions charitables privées qui viennent au secours des plus faibles, pendant que la dépense publique se consacre à améliorer la situation des autres.**

Réduire la dépense publique réalisée au bénéfice des catégories qui utilisent leur organisation et leur pouvoir de nuisance pour obtenir une rente toujours croissante sur les contribuables peut provoquer, à court terme, des remous et des conflits sociaux. Mais à plus long terme, et à condition d'avoir le courage de faire preuve de fermeté lors de ces premiers conflits, le partage des revenus se rééquilibrera en faveur du travail et au détriment de l'agression. La réduction des avantages que les puissants ont obtenus par la menace permettra de dégager plus de ressources pour ceux, victimes d'un handicap physique ou social, d'une injustice ou d'une urgence, qui ont réellement besoin d'un secours de la collectivité. La cohésion sociale ne peut que s'en trouver améliorée.

3.2 Loin de renforcer la cohésion sociale de la nation, l'excès de la dépense publique y introduit au contraire une fracture qui ne cesse de s'élargir

Ce que finance, en définitive, l'excès de la dépense publique, c'est un mode de vie et de travail, propre à une partie de la population française, et qui la distingue de plus en plus de l'autre partie. **Tout finit par se passer comme s'il y avait deux sociétés dans la société française.** L'une, exposée à la concurrence, à ses risques et à ses joies, ouverte sur le monde, accoutumée à compter avant tout sur elle-même. L'autre développant, à la faveur de son pouvoir de dépenser sans compter des ressources acquises par prélèvement, un ensemble de valeurs, de modes d'organisation, de systèmes de pensée qui lui sont propres. Il est frappant de constater que **le particularisme de l'univers public, loin de se réduire, ne fait que croître.** Il a son droit, sa comptabilité, ses modes de

contrôle ou de non contrôle, ses systèmes de rémunération, de retraite, de relations du travail, d'organisation des carrières.

On peut penser que la société française aurait tout à gagner à mettre en commun le meilleur de chacun des deux ensembles dont elle se compose, et à ne conserver de spécificité pour chacun que la part réellement utile. C'est ce qui se produirait inmanquablement si la fraction publique de la société française se soumettait, comme la fraction privée, à une logique rigoureuse d'optimisation des coûts, de la qualité et de l'efficacité, et aux disciplines que cette logique implique. Si elle ne choisissait pas " l'internalisation ", mais au contraire " l'externalisation " chaque fois que celle-ci est objectivement préférable.

Mais aussi longtemps que sera toléré le niveau démesuré de la dépense publique que nous connaissons actuellement, il n'y a aucune raison pour qu'une telle évolution se produise. Au contraire, la distance entre les deux parties dont se compose notre société ne peut que s'élargir, avec les risques d'explosion ou d'implosion que l'on imagine, et au plus grand détriment de l'unité de la nation. Cela au moment même où celle-ci, dans le nouveau contexte de l'Union européenne resserrée et de la mondialisation, devrait au contraire unir ses forces pour se donner les meilleures chances de gagner le seul combat qui vaille, lequel n'est pas celui d'une partie de la nation contre l'autre, mais bien la compétition internationale généralisée où nous sommes plongés aujourd'hui.

C'est pourquoi l'excès de la dépense publique ne sert pas l'unité sociale de la nation, mais fait au contraire peser sur elle une menace grave.

4. Entre le montant de la dépense publique et la qualité des services publics, le lien est rarement celui que l'on croit

Une crainte souvent exprimée face aux programmes de réduction de la dépense publique est qu'ils conduiraient inévitablement à une réduction de la qualité des services rendus. Ainsi, vouloir réduire le nombre de fonctionnaires, ce serait vouloir diminuer la qualité de l'enseignement ou des soins ; vouloir réduire les dépenses de l'assurance-maladie, ce serait vouloir cesser de soigner les malades ; vouloir mieux contrôler les prestations sociales, ce serait vouloir retirer aux plus pauvres le peu qu'ils ont.

Cette confusion entre le coût des services publics et la qualité des services rendus à l'utilisateur est soigneusement entretenue par le discours syndical, et parfois par le discours politique. Elle a même pénétré les indicateurs suivis par plusieurs ministères pour mesurer leur activité. Ainsi, l'Education nationale se refuse à publier les différences constatées entre lycées dans l'amélioration moyenne du niveau des élèves au cours de la scolarité, alors que cet indicateur donnerait une mesure satisfaisante de la qualité du travail fourni. En revanche, elle publie consciencieusement les statistiques de nombre d'élèves par classe. Or, il n'existe aucune étude sérieuse établissant une relation vérifiable entre ce taux d'encadrement et l'efficacité de l'enseignement dispensé. La seule relation certaine est avec la dépense. De même, on continue, pour apprécier l'effort de l'Etat en faveur de la culture, à se demander s'il se rapproche ou au contraire s'éloigne de " l'objectif de 1 % du budget " !

Pourtant, **de nombreux exemples montrent qu'un service de même qualité ou de qualité supérieure peut être assuré à coût constant ou réduit**, de même que l'augmentation des dépenses ne garantit en rien une qualité accrue des services publics :

- L'augmentation du budget de l'Education nationale n'a pas permis d'améliorer le niveau des élèves. Une étude publiée en 1996 par le ministère de l'Education nationale (après avoir été tenue sous le boisseau pendant dix-huit mois) montre que le niveau scolaire des enfants de onze à douze ans a significativement régressé depuis les années 1920. L'augmentation du nombre de postes d'enseignants (alors que le nombre des élèves diminue désormais à tous les niveaux) ne s'est pas même traduite par une augmentation comparable du nombre d'heures de cours dispensées. En revanche, le nombre des enseignants qui ne sont pas devant une classe est passé de 11 % à 15 % au cours des dix dernières années...
- Au cours des années 1980, la durée moyenne du travail des policiers a été fortement réduite, diminuant la qualité du service fourni aux citoyens. La durée moyenne de travail est désormais estimée à 27 heures par semaine. Les salaires, en revanche, ont été augmentés par rapport à la

moyenne nationale : les contribuables ont donc eu le privilège de payer plus cher pour un service réduit.

- Les services déconcentrés de l'Etat ont une charge de travail par agent (dossiers de subvention à traiter dans les directions de l'agriculture ; travaux de voirie dans les directions de l'équipement) qui peut varier du simple au triple pour chaque direction. En d'autres termes, le même service est régulièrement rendu pour un coût qui varie de 1 à 3.

- Pour chaque franc correspondant à un service rendu, les collectivités locales ont augmenté de plus de 18 % la rémunération de leur personnel en termes réels au cours de la décennie 1990. Là encore, les coûts ont augmenté sans amélioration parallèle vérifiable des services rendus.

- Comme il a déjà été indiqué, la France présente des indicateurs de santé comparables à ceux du Royaume-Uni alors que la dépense de santé y est supérieure de plus de moitié.

- La forte augmentation des prestations sociales n'a pas empêché l'explosion, depuis vingt ans, du phénomène de la grande pauvreté.

Ces exemples, faute d'institutions spécialement chargées du contrôle de l'efficacité des dépenses (cf. chapitre précédent), ne représentent certainement qu'une petite partie des cas où la dépense publique pourrait être réduite tout en améliorant la qualité du service rendu. Ils montrent **l'injustice profonde qu'il y a à accuser les partisans d'une réduction des dépenses publiques d'être des ennemis du service public. C'est, aujourd'hui, le contraire qui est vrai.** Ce sont ceux qui se refusent à envisager toute réduction des dépenses qui nuisent à la qualité des services. Ils préservent des situations de sous-productivité criante, dans lesquelles des ressources qui auraient pu être employées à l'amélioration des services rendus se perdent à préserver des rentes corporatistes. Ces rentes (conserver le même niveau de personnel, et notamment la même superposition de niveaux hiérarchiques d'un autre âge, pour des besoins réduits, réduire le temps de travail tout en augmentant la rémunération aux frais des contribuables, maintenir en place un service sans patients, échapper à toute évaluation de la qualité du travail fourni), dans le meilleur des cas, n'apportent rien aux administrés et sont pour les contribuables un coût sans contrepartie. Parfois, elles sont même directement nocives, dans la mesure où elles favorisent l'étiollement des compétences des agents publics et/ou des attitudes de dédain envers les administrés.

Loin d'être en contradiction avec l'objectif de maîtrise de la dépense, le maintien et l'amélioration de la qualité des services publics font partie d'un même projet : mettre enfin en place une administration moderne, dont l'objectif sera de rendre aux citoyens le meilleur service possible et non d'obtenir d'eux un budget toujours plus élevé. Ce projet exigera une amélioration des modes de gestion des services publics ; la reconnaissance du fait qu'un service peut souvent être mieux rendu pour moins cher ; et une détermination farouche pour supprimer les dépenses inutiles ou nuisibles, afin d'améliorer la qualité des services publics tout en restituant aux personnes et aux entreprises les richesses inutilement prélevées sur elles.

5. Un niveau particulièrement élevé de dépense ne témoigne pas en faveur de la souveraineté nationale ni ne la sert

Il n'est pas rare d'entendre ou de lire que le niveau élevé de notre dépense publique est nécessaire au maintien d'un "modèle social français", résultant d'un choix collectif clairement exprimé par l'électorat et opposé au modèle social "anglo-saxon". Selon cette opinion, même s'il faut sacrifier pour cela un peu de croissance ou un peu d'emploi, le maintien de notre niveau de dépense serait indispensable pour répondre aux aspirations du peuple souverain. La réalité est bien différente.

5.1 Trois moteurs de la dépense publique

L'invocation de la souveraineté populaire pour justifier le montant des dépenses est loin d'être entièrement convaincante. Certes, les électeurs ont eu l'occasion de se prononcer sur certains programmes conduisant au maintien ou à l'augmentation de dépenses particulières. C'est par exemple ce qu'ils ont fait en 1997, à tort ou à raison, en faveur des "trente-cinq heures" (et des dépenses supplémentaires qu'elles entraînent sous forme d'aides aux entreprises).

Mais, pour tel ou tel programme de dépenses que l'on peut justifier par un choix démocratique clair, des montants beaucoup plus élevés sont décidés sans que le peuple ait la moindre voix dans le

processus. Trois facteurs jouent, dans l'augmentation des dépenses, un rôle beaucoup plus important que la volonté populaire :

a) **La connivence et le clientélisme corporatiste.** Personne n'a demandé leur avis aux électeurs avant de laisser augmenter le nombre des enseignants qui ne travaillent pas devant une classe. L' "accord Zuccarelli" de 1998, conduisant à une augmentation de 23 milliards de francs de la masse salariale de la fonction publique d'Etat au moment même où l'application des "trente-cinq heures" conduit à de vastes gels des rémunérations dans le secteur privé, ne fut pas non plus l'accomplissement de la volonté populaire. On pourrait ainsi multiplier les exemples de décisions qui ont alourdi les dépenses sans aucun soutien démocratique, simplement parce que les gouvernements en place craignaient les syndicats de la fonction publique ou se trouvaient avec eux dans une franche connivence.

b) **Le conservatisme des structures.** Les électeurs ne sont jamais consultés sur le maintien en place de structures publiques trop lourdes qui ont survécu à leur utilité, mais continuent à peser sur la dépense publique. Ils sont même soigneusement maintenus dans l'ignorance de ce phénomène, dont il n'est pas inutile de rappeler ici quelques exemples :

- il y a plus de douaniers en 1998 qu'en 1989, avant la suppression des frontières internes dans l'Union européenne ;

- le ministère de l'Agriculture continue à employer 30 000 agents et ne supprime aucun poste alors que le nombre des agriculteurs a diminué d'un tiers depuis 1985 ;

- la direction des carburants du ministère de l'Industrie compte aujourd'hui autant de fonctionnaires qu'avant le premier choc pétrolier, alors que depuis les compagnies pétrolières françaises ont été privatisées et que l'économie pétrolière obéit pour l'essentiel aux lois du marché ;

- les dépenses et les recettes de l'Etat sont exécutées par, non pas un, mais trois réseaux de comptables publics, employant 65 000 personnes. Nos partenaires utilisent tout simplement, pour cette fonction, le réseau bancaire ;

- le ministère des Anciens Combattants continue à employer 4 300 agents malgré la diminution constante du nombre des bénéficiaires ;

- il y a aujourd'hui près de deux fois plus de directions d'administration centrale qu'il y a vingt-cinq ans : en même temps que les entreprises, à commencer par les plus grandes, simplifiaient, souvent drastiquement, leur organisation, l'Etat s'employait à compliquer la sienne. La souveraineté nationale s'en porte-t-elle mieux ?

- 55 000 lits d'hôpitaux, sur un total de 690 000, on l'a dit, sont maintenus en permanence au-delà du niveau prévisible de la demande ;

- la France compte à elle seule plus de collectivités locales - et donc plus de structures publiques et d'autorités fiscales - que l'ensemble de ses partenaires de l'Union européenne ;

- presque chaque niveau de décentralisation territoriale est doublonné par une autorité de "déconcentrée" ...

Justifier ces gaspillages par la volonté populaire serait faire offense à la démocratie. En effet, ces chiffres sont quasiment inconnus de l'opinion publique ; le seul rôle des citoyens est de payer la facture. Le maintien des structures devenues inutiles résulte d'une série de non-décisions, prises par des "gestionnaires" publics qui souhaitent avant tout éviter de marquer leur court passage dans leur poste par un conflit préjudiciable pour la suite de leur carrière. La dépense totale est ainsi progressivement augmentée, par une superposition de structures qui nuit à la clarté et à l'efficacité de l'action administrative en même temps qu'elle en augmente le coût.

L'Etat n'est pas la seule institution publique à souffrir d'une complexité excessive des structures, que l'on ne peut expliquer en rien par la volonté populaire. Ainsi, la multiplication des niveaux d'administration locale augmente les coûts de gestion et retarde la réalisation de chaque projet, imposant des financements croisés multiples et des débats sans fin entre les divers financeurs. Les contribuables locaux ont donc le privilège de payer plus cher pour un service moins efficace. Cette situation est reconnue depuis longtemps, et il est peu probable qu'une rationalisation des structures rencontrerait l'hostilité des électeurs. Le conservatisme, qui accorde plus d'importance au maintien de rentes électives ou administratives qu'à l'intérêt des contribuables ou à la qualité du service rendu, explique pour une bonne part que ce problème n'ait pas été résolu.

De même, il est guère douteux que les électeurs français souhaitent le maintien d'un niveau élevé de protection sociale. Mais s'ils sont attachés à la qualité du service, le sont-ils nécessairement aux institutions qui assurent ce service aujourd'hui ? Refuseraient-ils, à service égal, une rationalisation des régimes complémentaires de retraite ou une mise en concurrence de l'assurance-maladie, deux mesures qui contribueraient à une gestion moins coûteuse ? Encore une fois, l'excès de dépense publique s'explique moins par la volonté populaire que par le confort des "gestionnaires" de cette dépense, qui ne souhaitent pas voir remis en cause les avantages et commodités de leur situation, même si ceux-ci s'apparentent à une rente sur les contribuables.

c) **L'incompétence pure et simple**, enfin, a des effets considérables, il faut bien en convenir, sur le montant de la dépense. Les 150 milliards de francs que le désastre du Crédit Lyonnais a coûtés aux contribuables, les dizaines de milliards payés pour le Crédit Foncier, le GAN ou Air France n'ont rien à voir avec un "modèle français de société" souhaité par l'électorat. Ils sont d'abord le résultat de l'incapacité de l'Etat, constamment partagé entre des buts contradictoires et dirigé en dernier ressort par des personnes dont la motivation principale est d'être réélues, à jouer de manière responsable le rôle d'un actionnaire maximisant la valeur de son capital. Ils résultent aussi, hélas, de l'inadaptation profonde qui continue à exister entre la formation et la culture de beaucoup de nos gestionnaires publics et la gestion d'une entreprise concurrentielle.

L'incompétence, cependant, ne se réduit pas au cas des entreprises publiques et de la dépense publique consacrée au renflouement de leurs pertes. Elle apparaît aussi trop souvent dans la gestion des administrations, de manière parfois inattendue. Ainsi, l'une des raisons des difficultés rencontrées pour maîtriser les dépenses de santé est que le système français de santé est le seul, dans les pays développés, à n'avoir **aucune connaissance statistique précise des actes réalisés**, si ce n'est par le biais de codes qui peuvent recouvrir plusieurs actes. Dans les administrations chargées de la régulation et de la supervision d'un secteur donné, les décisions sont le plus souvent prises par des généralistes qui n'ont pas de connaissance initiale du secteur qu'ils contrôlent. Dans ces conditions, il est difficile pour l'administration de se doter des moyens de résister efficacement aux demandes de subventions ou de privilèges des secteurs dont elle a la charge. Le seul rôle des citoyens dans un tel mécanisme est de payer à la fois pour le régulateur et pour la subvention.

Ces trois causes, plus que la volonté souveraine des électeurs, expliquent le niveau exceptionnel de la dépense publique française. S'il ne s'agissait que de préserver un modèle social protecteur, cela pourrait sans difficulté être fait tout en diminuant le montant total de la dépense. C'est ainsi que les Pays-Bas ont fait passer leurs dépenses publiques de 60 % du produit intérieur brut en 1983 à 49 % en 1997, sans jamais remettre en cause leur haut niveau de protection sociale.

5.2 Les effets pervers de l'excès de la dépense sur la souveraineté

S'il est impossible d'affirmer que le niveau de la dépense publique française est l'effet d'un choix souverain, il faut en revanche rappeler qu'une dépense publique excessive peut avoir des effets déplorables sur la capacité d'un pays à exercer pleinement sa souveraineté.

Le premier signe de la souveraineté effective d'un pays est que son économie est, de façon majoritaire, entre des mains nationales. Or, le financement de la dépense publique, en France, conduit désormais à un prélèvement inégalé sur les bénéfices et le capital des entreprises, en même temps que sur l'épargne des particuliers, qui, joint à la l'option monopolistique de la Sécurité sociale en matière de retraites (absence de fonds de pension) empêche l'accumulation du capital des entreprises françaises entre les mains de propriétaires français. Cette faiblesse des capitaux propres

du système productif français a eu, dans les années récentes, un effet inévitable : **le capitalisme français, beaucoup plus que ses concurrents, a été contraint de se vendre à des propriétaires étrangers pour trouver les capitaux nécessaires à son développement.** A la fin de l'année 1996, les non-résidents détenaient 44 % du capital des sociétés françaises cotées, contre 12 % en Allemagne et 18 % au Royaume-Uni. Les appels à la souveraineté, dans ces conditions, paraissent quelque peu superficiels : ne serait-il pas meilleur, pour la souveraineté française, de laisser les entreprises françaises reconstituer leurs fonds propres pour leur permettre de résister aux acheteurs étrangers ?

En outre, dans la concurrence accrue entre économies nationales qui accompagne la mise en place du Marché unique et de l'Union économique et monétaire, le principal indice de la souveraineté nationale sera moins la "spécificité" de tel ou tel pays que sa capacité à sortir plus fort que les autres de règles du jeu désormais communes. A cet égard, le développement économique et la capacité à attirer les investissements directs étrangers et à gagner des parts de marché à l'étranger seront des facteurs essentiels. Or, une dépense publique excessive peut affaiblir directement ces facteurs de succès. Le coût des services publics fait partie des coûts de production au même titre que les autres coûts ; s'il est durablement supérieur dans un pays donné, ce surcoût ne peut que nuire à la compétitivité des entreprises nationales et détourner les investisseurs étrangers. De plus, le détournement d'une partie importante de la force de travail vers la fonction publique, le chômage choisi ou l'inactivité réduisent les talents disponibles pour faire réussir les entreprises. De même encore, lorsque, comme c'est le cas aujourd'hui, les taux de prélèvement, corollaires du montant excessif de la dépense à financer, poussent massivement vers l'émigration les jeunes cadres aux compétences pointues, ou encore les jeunes créateurs d'entreprise (comme s'ils n'étaient pas déjà suffisamment découragés par la surcharge de notre réglementation), la dépense, par sa démesure, tue la poule aux oeufs d'or.

La réduction des dépenses publiques est en tout état de cause inéluctable à long terme. La vraie question est de savoir si elle procédera d'une contrainte subie ou d'une évolution choisie

6. Une évolution inéluctable

La croissance presque continue de la dépense publique a été financée depuis plus de quinze ans par la hausse parallèle des prélèvements fiscaux et de l'endettement. Mais aucun arbre ne monte jusqu'au ciel. Ce serait une sérieuse erreur de croire que ce qui a été possible jusqu'à présent le sera indéfiniment.

S'agissant de l'endettement annuel, les règles de l'Union européenne lui assignent en tout état de cause une limite que chaque pays membre s'est interdit de dépasser, sous peine d'amendes lourdes. Quant aux ressources fiscales, leur limitation est inscrite dans la nature des choses. D'une part, pour les raisons rappelées ci-dessus, l'excès de la dépense publique ne peut que freiner la croissance du produit intérieur brut, donc de la matière imposable. D'autre part, le constat que les taux de prélèvement ont atteint un plafond très difficilement dépassable est aujourd'hui à peu près général. En outre, les gouvernements devront désormais compter avec ce fait nouveau que constitue la volatilité de la matière imposable. Il est clair que dans la zone euro la mobilité de l'épargne ne fera que s'accroître. Déjà s'observe une évasion des grandes fortunes, parallèle à celle des jeunes créateurs d'entreprise. L'avènement de la monnaie unique ne pourra manquer de démocratiser l'évasion de capitaux. Pour retenir la matière imposable sur le sol national, les pouvoirs publics ne pourront indéfiniment compter sur la contrainte : ils devront aussi faire preuve de séduction, c'est-à-dire, qu'ils le veuillent ou non, de modération fiscale. Donc de modération dans la dépense. **Manquer à cette obligation, c'est aller au devant d'une très grave crise des finances publiques**, qui ne pourra se résoudre elle-même que par la baisse des dépenses, mais subie au lieu d'être choisie. Ce serait d'autant plus regrettable qu'une baisse délibérée, forte et maîtrisée des dépenses publiques est parfaitement à notre portée.

7. La réduction des dépenses n'est pas un effort insurmontable

La France aime à se convaincre que le niveau de sa dépense publique, même s'il n'est pas optimal, serait pourtant inévitable. Les conversations sur ce sujet - notamment avec des responsables politiques, des cadres supérieurs de la fonction publique ou encore des membres de cabinets

ministériels - sont rythmées par de lugubres "ce n'est pas possible", comme si le domaine de la réforme administrative n'appartenait qu'aux rêveurs, comme si pragmatisme était synonyme d'immobilisme. L'effort à réaliser pour réduire la dépense serait, selon ce point de vue, trop important pour pouvoir être accepté par nos concitoyens ; même si nous y perdons un peu de croissance ou d'emploi, le maintien d'un niveau élevé de dépense serait la seule solution réaliste.

Nous ne sommes pas convaincus par ce fatalisme, qui doit sans doute beaucoup, lui aussi, aux trois fléaux de la connivence, du conservatisme et de l'incompétence. Pour quelle raison ce qui a été possible dans aussi bien en Allemagne, en Italie, en Espagne, aux Pays Bas, au Québec que dans les pays anglo-saxons : Grande Bretagne, Australie, Nouvelle Zélande, Etats-Unis, ou encore dans les quatre pays scandinaves, ne le serait-il pas en France ?

L'esprit français serait-il donc si différent de celui du reste du monde ? Mais dans ce cas, comment expliquer que les entreprises privées françaises ont su réduire leurs coûts, diminuer le nombre des niveaux hiérarchiques, améliorer la qualité de leurs produits et services et augmenter considérablement leur productivité, et cela sans menacer pour autant la cohésion sociale ? On rappellera encore que dans le secteur public lui-même, plusieurs exemples remarquables attestent sa capacité de changer. L'un des plus frappants n'est-il pas celui de l'armée ? Celle-ci connaît depuis 1995 une réorganisation aussi profonde que toutes celles qu'a pu connaître le secteur privé, et ne s'est pas soulevée pour autant.

L'argument de "l'effort excessif" apparaît encore moins convaincant quand on observe la situation présente. La France prélève sur les contribuables plus que tous les autres pays comparables et affecte au financement de la dette publique une part élevée de l'épargne nationale. Elle contraint les entreprises, pour maintenir leur compétitivité malgré le coût excessif des finances publiques, à des efforts de productivité qui contribuent inévitablement au niveau du chômage. Et pour tous ces efforts, elle fournit aux citoyens des services publics dont la qualité moyenne est bonne, mais qui pourraient aisément être améliorés pour une facture réduite. En d'autres termes, "l'effort excessif" n'est pas devant nous : c'est aujourd'hui que la France le supporte, et une forte réduction de la dépense publique ne peut que contribuer à l'alléger.

La question n'est donc pas de savoir s'il est possible d'agir : tout montre que c'est évidemment possible. Elle est de savoir si les gestionnaires publics sont prêts à agir comme tels au lieu de se réfugier dans le confort du court terme. Une politique sérieuse et déterminée de réduction des dépenses publiques est aujourd'hui indispensable pour moderniser le secteur public et encourager l'embauche, l'investissement et la création de richesses dans le secteur privé. Cette politique rendra la société française plus libre et moins divisée, l'économie française plus compétitive et plus riche en emplois, les services publics plus productifs et plus efficaces. Il appartient au gouvernement et aux administrations de la France de la mettre en oeuvre.

Le prochain chapitre propose pour cela un plan d'action.

Chapitre 4. Plan d'action pour une réduction des dépenses publiques

On cherchera d'abord à préciser les principes majeurs d'une action tendant à réduire la dépense publique tout en améliorant la qualité des services publics ; puis on examinera les points les plus importants auxquels elle devrait s'appliquer, en même temps que les résultats qu'on peut en attendre; enfin on récapitulera l'enjeu global.

1) Les principes majeurs d'une action de longue durée visant à réduire la dépense publique tout en améliorant la qualité des services publics

Ils touchent à la fois les modifications institutionnelles propices à la réduction des dépenses, la simplification indispensable de nos structures publiques, les moyens de développer une véritable culture de la responsabilité dans la sphère publique et le déploiement d'une stratégie globale appropriée.

1.1 Les modifications institutionnelles propices à la réduction des dépenses publiques

Bien entendu, les modifications institutionnelles préconisées ci-après ne constituent en aucune manière un préalable à l'action ; mais elles sont de nature à la faciliter. Elles concernent la relation entre le Parlement, le Gouvernement et la société.

a) D'un côté, en se reconnaissant *le droit de multiplier sans limite les critères et les distinctions au sein de la société*, de créer sans cesse de nouvelles catégories de citoyens pour le bon plaisir de telle ou telle législation nouvelle (pouvoir qui se communique inévitablement à l'autorité réglementaire), le législateur *vulnérabilise à l'excès la puissance publique*. Puisqu'elle a de tels pouvoirs, pourquoi les intérêts et les corporations de toute sorte s'abstiendraient-ils de lui réclamer sans cesse tel ou tel avantage particulier, - coûteux, certes - mais bien moins que si la mesure devait être générale ? Et comment le leur refuserait-elle ? L'Etat, en France, en raison même de la force démesurée de la loi, est aussi mal armé que possible pour résister aux appétits illimités des catégories les plus diverses. Il appartient au Conseil constitutionnel, gardien de l'égalité devant la loi, mais qui jusqu'à présent rempli n'a fixé presque aucune limite à ce pouvoir excessif, de s'interroger sur la façon dont il remplit sa mission à cet égard. La loi n'est juste, et réellement forte, que si elle est égale. A cet égard, le pouvoir du Parlement sur la société est excessif.

b) A l'inverse, comme on l'a dit plus haut, *ses prérogatives face au gouvernement sont, en matière de dépense publique, manifestement insuffisantes*. A cet égard, l'ordonnance de 1959 sur la loi de finances devrait être réexaminée en vue de faciliter le contrôle parlementaire sur la dépense publique et en particulier de rendre moins difficile la réduction des crédits budgétaires. Parallèlement, la structure du budget devrait être très profondément révisée, en s'inspirant des exemples étrangers, dans le sens d'un " budget d'appropriations ". De même, les moyens de contrôle du Parlement doivent manifestement être renforcés. A cet égard, il est très regrettable qu'il n'ait pas exigé la création de l'Office parlementaire d'évaluation, pourtant prévu dans le programme du candidat Jacques Chirac lors de l'élection présidentielle. Cette lacune doit être réparée. D'une manière générale, à l'instar des parlements des autres grandes démocraties, le parlement français doit disposer, à l'égard des administrations, des pouvoirs d'investigation que sa mission nécessite.

N'espérons pas que cela seul suffira à modifier radicalement le comportement de la représentation nationale à l'égard de la dépense. D'une part, l'administration conservera durablement à son égard des moyens d'influence puissants. D'autre part, rien de durable ne peut se faire sans une réelle évolution de l'esprit public. Mais de telles modifications institutionnelles n'en sont pas moins indispensables.

1.2 La nécessaire simplification des structures publiques

Des administrations centrales de l'Etat aux collectivités locales, en passant par les services déconcentrés, la France souffre d'une inflation et d'une complexité des structures publiques qui n'ont probablement aucun équivalent dans le monde.

Cette situation est, bien entendu, génératrice de surcoûts. Elle est en même temps profondément nuisible à la qualité des services rendus aux citoyens. En effet, un nombre croissant d'actions publiques exigent la coordination de trois, quatre structures ou davantage. Cela crée des coûts considérables de coordination : temps consacré aux réunions, triple ou quadruple examen du même dossier, mise en place d'un plan de cofinancement, prise en compte des objectifs propres des uns ou des autres ... L'action publique dans son ensemble est ralentie, rendue moins efficace et plus coûteuse, du seul fait de la coexistence d'un trop grand nombre de structures. Au niveau gouvernemental, ce phénomène a été marqué par l'explosion du nombre des réunions interministérielles ; au niveau local, par la généralisation des financements croisés entre collectivités, y compris pour la construction d'équipements ou la prestation de services modestes. Une simplification énergique est aujourd'hui nécessaire à tous les niveaux. C'est **la condition indispensable pour que le principe de responsabilité devienne enfin la base du fonctionnement des services publics**, transformation qui conditionne elle-même la réussite d'une politique d'optimisation du ratio efficacité / coût.

a) *Les services centraux de l'Etat*

Ces services souffrent d'**une double inflation des structures**, du fait de l'instabilité de ministères trop nombreux et de la multiplication des directions et services. Le rapport Picq, en 1994, a parfaitement montré les conséquences de ces deux phénomènes. Le trop grand nombre des ministères - marque indiscutable de l'archaïsme de notre organisation gouvernementale par comparaison avec celle de tous les autres grands pays - conduit à multiplier les réunions de coordination, ce qui réduit le temps et l'énergie disponibles pour l'action. Les modifications incessantes des compétences des Ministres et Secrétaires d'Etat font que les directions sont ballottées d'un ministère à l'autre et se voient régulièrement fixer des objectifs nouveaux, contradictoires avec les précédents. Il est exceptionnel de voir fusionner deux directions ou services. En revanche, il est banal de voir créer une nouvelle structure, qui récupère certains des moyens d'un ancien service sous une direction nouvelle ; cette multiplication des structures administratives ajoute aux difficultés de coordination et à la confusion générale.

Pour permettre aux services centraux de l'Etat de se concentrer sur l'accomplissement de leurs missions, il est aujourd'hui indispensable de réduire à la fois le nombre des ministères et celui des directions et services, en supprimant ceux qui font double emploi et en regroupant les structures dont les missions sont les plus proches. Le rapport Picq, là encore, avait fourni un exemple de ce que pourrait être un gouvernement ramassé. Quel que soit le détail des solutions retenues, il est essentiel de rechercher à la fois la simplification des structures et leur stabilité.

b) *Les services déconcentrés de l'Etat*

- Dans une large mesure, les services déconcentrés de l'Etat doublonnent systématiquement les collectivités locales, y compris dans les domaines où les compétences de l'Etat ont été en principe transférées à ces dernières. C'est dire qu'ils sont dans une très large mesure le résultat de la résistance des administrations de l'Etat vis-à-vis de la décentralisation. Il en résulte, à l'évidence, un doublonnement des coûts et une dilution des responsabilités dont l'efficacité du service public fait les frais.

Les services déconcentrés ne devraient subsister que dans les domaines, aussi peu nombreux que possible, où l'Etat conserverait l'essentiel de la compétence. Parallèlement, il est indispensable que soient systématiquement éliminés les cas de compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales, lesquels sont aujourd'hui la règle générale. Il devrait être entendu que, lorsqu'un champ de compétence a été transféré aux collectivités locales, l'Etat ne conserve plus qu'une fonction de contrôle de régularité, d'une part, d'évaluation, d'autre part. L'exercice de ces fonctions ne nécessite aucunement une administration déconcentrée. La suppression de nombreux services déconcentrés est donc possible, avec le cas échéant transfert d'une partie des personnels correspondants aux collectivités territoriales.

- D'autre part, comme les services centraux, les services déconcentrés de l'Etat souffrent d'une dispersion déraisonnable : le spectacle d'une réunion plénière des chefs de service, où le préfet a

devant lui une vingtaine d'interlocuteurs (une trentaine pour un préfet de région) suffit pour faire comprendre l'impossibilité d'une coordination efficace des services de l'Etat au niveau local.

En outre, les services déconcentrés de l'Etat connaissent de très larges variations de leur charge de travail d'un département à l'autre et d'un ministère à l'autre, ce qui conduit à faire coexister des services surmenés et sous-équipés avec d'autres où de considérables gains de productivité attendent d'être réalisés. Cette dernière situation est cependant la plus fréquente. En effet, de nombreux services déconcentrés de l'Etat ont vu leurs compétences réduites par la décentralisation, mais ont conservé leurs agents. Il en est résulté une duplication nuisible des structures et une sensible réduction de la charge de travail utile.

D'où la nécessité de regrouper les services déconcentrés - ceux qu'il paraîtra réellement indispensable de maintenir - en un tout petit nombre de pôles sous l'autorité de quelques directeurs. Par exemple, un pôle social, un pôle technique, un pôle financier, un pôle de l'ordre public pourraient ainsi être dotés de directeurs uniques, qui constitueraient autour du préfet une équipe de direction plus efficace de l'Etat déconcentré. Ces regroupements devraient bien entendu être aussi géographiques, de sorte que les directions départementales, du moins celles qui devraient réellement être maintenues, soient de simples subdivisions des directions régionales.

D'autre part, les services déconcentrés de l'Etat doivent évidemment faire l'objet d'une mesure systématique de leur production et de leur productivité, afin d'identifier ceux où des économies peuvent être réalisées le plus facilement sans nuire à la qualité du service rendu. Ces mesures devront être faites de façon aussi homogène que possible à l'échelle nationale, afin de pouvoir comparer la productivité des services entre circonscriptions et, lorsque cela sera possible, entre ministères.

(Encore convient-il de noter que la simplification préconisée ici n'est que partielle. Dans tous les pays d'Europe du Nord, ce sont les autorités locales élues qui sont chargées d'appliquer sur place la loi nationale. Dans une telle logique, parfaitement cohérente avec le caractère unitaire de l'Etat, et qui n'impliquerait donc de notre part aucun changement de principe, c'est l'existence même d'une administration déconcentrée, y compris les préfets, qui deviendrait inutile...).

c) Les collectivités locales

Les collectivités locales françaises souffrent d'un excédent massif de structures : communes, multiples groupements de communes, départements et régions se superposent dans un écheveau dont la complexité n'a probablement aucun équivalent dans le monde. Chacune de ces autorités est dotée d'un pouvoir budgétaire et fiscal et de structures qu'il faut bien financer, ainsi que de compétences qui se recoupent et se chevauchent en un entremêlement sans fin, qui plonge même les spécialistes dans un trouble profond. Réduire les surcoûts que cette situation provoque, non seulement ne nuirait pas à la qualité des services fournis, mais améliorerait sensiblement cette qualité en accélérant le circuit des décisions et en offrant aux citoyens une transparence accrue.

Sur ces quatre niveaux, deux seulement devraient être maintenus comme autorités fiscales et budgétaires de plein exercice, - en toute logique la région et le groupement de communes. Les deux autres seraient maintenus, sous l'autorité de représentants élus comme aujourd'hui, mais recevraient leur budget de la collectivité de rang supérieur. (La relation entre municipalité et mairies d'arrondissement à Paris, Lyon et Marseille donne une idée de ce que pourrait être un tel fonctionnement). Ainsi, la France pourra mettre fin au gaspillage causé par l'émiettement de l'organisation communale, tout en conservant le bénéfice d'une administration de proximité et les services précieux des élus. Les compétences, partagées entre région et groupement de communes, mais déléguées, en tant que de besoin, aux départements et aux communes, deviendront plus claires, les procédures seront accélérées et les citoyens seront mieux informés. Et dans un tel cadre la réduction des dépenses publiques, parallèlement à l'amélioration de leur utilité, deviendra chose beaucoup plus aisée.

1.3 Développer une culture de la responsabilité dans la sphère publique

C'est, s'il y en a un, le principal secret de la maîtrise des dépenses : bien plus que des contraintes aveugles, qui peuvent, dans un premier temps, donner une illusion d'efficacité, mais dont, à la longue, le coût s'avère très élevé, c'est **la mise en responsabilité de tous les acteurs** qui seule peut garantir, dans la durée, l'optimisation du rapport utilité/coût et donc la réelle maîtrise de la dépense. Elle implique, outre des structures simples et une répartition claire des compétences, comme suggéré ci-dessus, des dispositifs d'information, de contrôle et de motivation cohérents avec la logique de responsabilité, en même temps que des savoir-faire appropriées.

1.3.1 Un obstacle majeur à la réduction des dépenses est l'insuffisance de **l'information disponible sur l'efficacité, la qualité et l'utilité des programmes de dépense** actuellement en vigueur. Tout programme de réduction des dépenses, dans ces conditions, est confronté au risque de tailler au hasard, ou de supprimer des dépenses utiles tout en laissant en place des programmes superflus ou inefficaces. Une telle situation ne serait, bien entendu, pas acceptable.

Il est donc indispensable, avant de déterminer les programmes et services sur lesquels la réduction des dépenses devra porter, de **mettre en place un contrôle méthodique et chiffré de l'efficacité et de l'utilité comparée de chaque dépense**.

Les grandes lignes d'un système cohérent d'évaluation des dépenses peuvent être tracées en s'inspirant des progrès accomplis par nos principaux partenaires :

a) *Mesurer l'efficacité des dépenses.*

La France a pris un retard considérable sur ses partenaires dans la mise en place de l'outil le plus élémentaire de la gestion publique : la définition et la publication, pour chaque service, d'un petit nombre d'**indicateurs permettant de mesurer si le service remplit sa mission efficacement et s'il fait un bon emploi des ressources dont il dispose**. Ainsi, chaque hôpital pourrait produire pour tout membre du public intéressé le nombre et la nature des traitements effectués dans l'année, la proportion d'échecs et de succès des opérations par rapport à une moyenne nationale, le coût moyen de chaque catégorie d'opérations et le ratio traitements effectués / personnel médical et infirmier, là encore comparés à une moyenne nationale. Chaque direction départementale de l'agriculture pourrait publier le montant des aides versées dans l'année et le nombre d'activités d'expertise effectuées par agent. Chaque lycée pourrait publier annuellement des chiffres représentatifs des *progrès* réalisés durant l'année par les différentes catégories d'élèves, comparés au coût de l'enseignement dispensé. Et ainsi de suite. Mais la plupart de ces informations ne sont même pas connues ; et celles qui le sont rarement rendues publiques.

Il est donc indispensable de mettre en place, dans chaque administration, un tel système de mesure de l'activité et de la productivité. Il ne fait en effet aucun doute qu'en prenant ces mesures, l'administration découvrira d'importantes réserves de productivité : services moins efficaces que d'autres services comparables, services surdimensionnés en effectifs, coûts unitaires déraisonnables... Ces informations permettront à chaque ministère de préparer en connaissance de cause un plan d'économies qui ne portera pas atteinte à la qualité du service rendu, et permettra souvent de l'améliorer.

Ces indicateurs d'efficacité et de productivité de la dépense publique devront être contrôlés à intervalles réguliers par des autorités indépendantes, pour éviter les tentations de chiffrage "créatif" de l'efficacité ou de la productivité, ainsi que la tentation de camoufler la vérité pour des raisons politiques. La France bénéficiera, en l'espèce, du fait que son administration dispose d'ores et déjà de nombreux fonctionnaires spécialisés dans le contrôle et disposant d'un statut d'indépendance relative (inspections générales rattachées aux ministres, contrôleurs financiers) ou complète (membres de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes). Ces institutions se livrent actuellement, pour l'essentiel, à des contrôles de régularité. Mais moyennant une nouvelle formulation de leurs objectifs et une formation complémentaire de leurs agents, les institutions existantes peuvent être employées, sans surcoût, pour contrôler l'efficacité et la productivité des dépenses publiques.

b) *Doter l'administration d'une comptabilité moderne*

L'absence, dans la comptabilité générale de l'Etat, de toute comptabilité patrimoniale, en même temps que celle d'une véritable comptabilité analytique sont des infirmités dont le coût, en termes de dépenses inutiles, est évidemment de première grandeur. Il y a là une lacune à combler d'urgence. De même, il est important qu'à l'instar des collectivités locales, l'Etat soit astreint à des obligations sérieuses de consolidation, ainsi qu'à un recensement et à une évaluation de ses engagements non budgétés (" hors bilan ").

c) *Evaluer périodiquement les politiques mises en oeuvre, et prévisionnellement les politiques nouvelles*

La France est probablement le seul grand pays industrialisé où de nouvelles politiques publiques peuvent être lancées sur l'ensemble du territoire national sans avoir fait l'objet d'analyses indépendantes de leur efficacité et de leur impact sur la société. Ces politiques peuvent ensuite se poursuivre pendant des années sans qu'aucune procédure systématique de contrôle ne permette d'informer les élus et les citoyens sur leur impact réel. De cette manière, les gouvernements bénéficient de la publicité qui accompagne le lancement d'une politique, mais échappent à la responsabilité que leur imposerait la connaissance de son plus ou moins grand succès.

Afin de mettre fin à ces effets pervers, toute nouvelle politique ou tout amendement aux politiques existantes doit être évalué prévisionnellement, avant sa mise en oeuvre, par un organisme indépendant qui estimera ses coûts et son efficacité probable, identifiera les bénéficiaires et les victimes de la mesure, identifiera les indicateurs de réussite et formulera une opinion sur les autres moyens possibles pour atteindre l'objectif fixé par le Gouvernement. Cette évaluation doit ensuite être renouvelée après quelques années d'application.

d) *Engager une démarche de benchmarking international de grande ampleur*

Le retard pris par les administrations françaises sur beaucoup de leurs homologues étrangères rend cette démarche particulièrement indispensable - à la fois pour bien identifier les modes d'organisation et de fonctionnement qui permettent à tant de pays de mieux maîtriser que nous leurs dépenses publiques, et pour comprendre par quels processus ils ont accompli au cours des années récentes des progrès remarquables.

La Grande Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Canada, pour ne prendre que ces exemples - et la liste n'est pas limitative - ont énormément à nous apprendre. Où en serait Renault s'il avait manifesté aussi peu de curiosité envers l'industrie automobile nipponne que ne le font les autorités françaises vis-à-vis des performances publiques des pays ci-dessus ? Il est grand temps que la classe politique et l'administration de notre pays prennent conscience que, même si c'est indirectement, elles sont engagées, elles aussi, dans la compétition mondiale et qu'elles doivent se donner les moyens d'y tenir leur rang.

e) *Remettre régulièrement en cause les dépenses existantes.*

Au-delà du simple contrôle de l'efficacité, la dernière étape d'un contrôle adéquat des dépenses publiques consiste à **remettre en cause, à intervalles réguliers et de manière systématique, l'existence même des services et des programmes publics.**

A la différence du simple contrôle d'efficacité, une telle opération ne peut pas être confiée entièrement à des autorités indépendantes. En effet, l'indépendance du pouvoir exécutif est une garantie d'objectivité quand il s'agit de mesurer la production d'une administration et d'évaluer son efficacité et sa productivité (nombre de dossiers traités par agent, satisfaction des administrés, etc.). En revanche, les jugements portant sur *l'utilité* d'une dépense ne peuvent pas être entièrement laissés aux experts et doivent être soumis, en dernier ressort, au pouvoir politique. Les autorités de contrôle indépendantes mentionnées plus haut peuvent fournir des personnels qualifiés pour cet exercice, comme le pourraient aussi les entreprises ou l'université ; mais elles n'ont pas le type de légitimité approprié pour statuer sur l'utilité d'une dépense.

En revanche, sur le modèle des exercices de "réexamen général des dépenses" au Royaume-Uni, des équipes formées de hauts fonctionnaires, d'experts venant du secteur privé et de personnalités qualifiées pourraient remettre à plat l'ensemble des dépenses d'un ministère, service par service, programme par programme et bâtiment par bâtiment. Elles identifieraient les doubles emplois, les programmes ayant survécu à leur utilité et les gaspillages purs et simples.

L'ensemble des résultats de ces travaux devraient être portés à la connaissance du Parlement en même temps que du Gouvernement, sans possibilité pour ce dernier de les censurer ; et le Parlement devrait avoir lui-même le pouvoir de diligenter toute investigation complémentaire.

Il appartiendrait ensuite au pouvoir politique et aux gestionnaires publics de supprimer les dépenses inutiles.

1.3.2 Bien entendu, l'information la plus complète qu'on puisse souhaiter a toutes chances de rester stérile si, parallèlement, le **système de motivation des décideurs publics** n'est pas **mis en cohérence avec l'objectif de maîtrise de la dépense** (et son corollaire, la qualité et l'efficacité du service rendu).

a) S'agissant des responsables politiques, tant centraux que locaux, on peut faire l'hypothèse que, dès lors qu'une information adéquate serait systématiquement portée à la connaissance de leurs électeurs, le jeu normal de la compétition démocratique les porterait tout naturellement à mobiliser leurs efforts pour rendre la dépense publique plus efficace et donc mieux maîtrisée. Toute l'affaire repose donc sur la qualité de l'information des citoyens.

C'est pourquoi il est si important que les éléments précis d'information recensés au paragraphe précédent soient non seulement élaborés avec le maximum de garantie d'impartialité et mis à la disposition des décideurs professionnels, mais également, sous une forme adaptée, portés à la connaissance du public.

Par quels moyens ? C'est assurément le rôle des médias - écrits et audiovisuels - que d'assurer cette diffusion de l'information. Mais faut-il s'en remettre entièrement à eux ? Ce point prête à discussion. Une option alternative, plus satisfaisante, serait qu'un **rapport d'audit**, élaboré par les instances de contrôle, et rédigé de façon à être accessible à tous les électeurs, leur soit adressé annuellement, par exemple en accompagnement de la feuille d'impôt. Bien entendu, ce rapport devrait s'en tenir aux seuls faits. Mais il devrait, pour être utile, comporter toutes les comparaisons appropriées dans l'espace (par exemple avec les autres communes, départements ou régions comparables, ou avec les autres Etats de l'Union européenne) et dans le temps.

*b) S'agissant des responsables administratifs, en particulier des dirigeants des grandes administrations publiques, mais aussi, plus généralement, de tous ceux qui ont une véritable charge de gestion, le changement décisif pour ce qui nous concerne ici serait **que leur soient reconnus à la fois les prérogatives, les charges et les moyens d'une responsabilité véritable.***

Tel n'est généralement pas le cas aujourd'hui. Les directeurs d'administration centrale ne se voient pour ainsi dire jamais assigner d'objectifs publics, - précis et mesurables - assortis des moyens correspondants. L'intervention pernicieuse des cabinets ne cesse de brouiller les cartes. A travers elle, le Ministre, qui a théoriquement délégué à ces directeurs des compétences précises, s'arroge à tout moment le droit de revenir sur cette délégation sans le dire. Et s'ils se risquent à s'exprimer publiquement sur les affaires de leur compétence, il leur est aussitôt reproché de sortir de leur rôle, celui d'exécutants obéissants et silencieux.

Ce n'est pas ainsi que l'on peut motiver des gestionnaires, ni développer chez eux les qualités de courage et de persévérance nécessaires à l'exercice de leur charge. Certes, il se trouve, comme toujours, des responsables administratifs qui ont en eux-mêmes assez de force pour faire prévaloir une autre conception de leur rôle - sans pour autant manquer à leurs propres devoirs -, et qui obtiennent de leur Ministre un contrat moral clair et la marge d'action qu'ils jugent nécessaire. *Mais c'est du pouvoir politique que devrait venir l'initiative d'une telle relation.* En s'abstenant de

responsabiliser clairement et publiquement leurs directeurs sur des objectifs bien identifiés, *c'est en réalité eux-mêmes que les Ministres abritent, c'est leur propre pouvoir qu'ils protègent.*

On ne parviendra à la maîtrise de la dépense publique qu'en changeant profondément ce mode malsain de relation entre le pouvoir politique et l'administration. C'est d'ailleurs ce qu'ont fait tous les pays qui, comme la Grande Bretagne, la Suède, l'Italie, bien d'autres encore, ont introduit dans leur fonctionnement ce qu'il est convenu d'appeler une *logique d'agence*. C'est à dire tout simplement une logique de responsabilité, fondée sur la formulation d'objectifs publics et mesurables, sur une très large délégation de moyens (incluant, par exemple, le pouvoir de négociation collective de l'évolution des rémunérations de leurs personnels) et sur une évaluation précise, impartiale, publique.

Les autres conditions nécessaires à la mise en place d'une telle logique sont aisées à identifier : dépolitisation des nominations, garantie d'une durée suffisante des fonctions, rémunération en partie liée aux résultats. On peut être assuré qu'un responsable nommé dans de telles conditions s'emploiera à établir lui-même avec ses propres collaborateurs une relation clairement tournée vers les résultats à atteindre, tout simplement parce que ce sera la condition de sa propre réussite.

Enfin, là encore, il sera utile, non seulement de rendre publics les résultats annuels de la gestion de chaque administration ou établissement public, mais, chaque fois qu'ils sont de nature à intéresser directement des usagers identifiés, de les porter à leur connaissance dans des termes qui leur soient clairement accessibles. Nul doute, par exemple, que des parents d'élèves seront intéressés de connaître les résultats obtenus, en termes de progrès réalisés par une population déterminée, par l'établissement auquel leur enfant a été confié.

1.3.3 Développer les compétences nécessaires pour une gestion efficace

La formation aux compétences de management et de gestion est fort peu développée dans l'univers administratif. Après tout, cela n'est guère surprenant dans la mesure où ces compétences sont peu sollicitées. Bien entendu, dans la nouvelle logique préconisée ici, qui tend à placer la recherche de l'efficacité et de l'efficience au coeur de l'action administrative, il devrait en aller tout autrement.

Cependant, quelle que soit l'utilité de ces divers éléments d'une politique de maîtrise de la dépense publique, il serait naïf de penser qu'elle ne rencontrera pas d'obstacles. Bien au contraire, il est indispensable de bien les identifier afin de pouvoir déployer une stratégie efficace.

1.4 Une stratégie appropriée pour surmonter les obstacles et mobiliser les énergies

Si elle prend cette mission au sérieux, la classe politique doit identifier précisément les obstacles à une réduction des dépenses. Il ne s'agit pas, comme on le fait trop souvent aujourd'hui, de faire la liste de ces difficultés pour justifier la prudence et l'immobilisme. Mais est indispensable de connaître les obstacles pour les surmonter.

a) *Expliquer, expliquer, expliquer*

La première difficulté qui se dresse sur le chemin de la réduction des dépenses est **la mauvaise compréhension qui règne encore dans l'opinion sur les effets économiques de la dépense publique**. Cette mauvaise compréhension n'est pas le résultat d'un "esprit français" particulier, encore moins d'une incapacité quelconque. Elle est simplement la conséquence inévitable de plusieurs décennies de faiblesse, pendant lesquelles la classe politique a pris l'habitude d'associer, ou de laisser associer, sans plus de précision, dépense publique et générosité, restriction des dépenses et cruauté sociale. L'erreur qui préside à cette association d'idées est trop profondément ancrée pour disparaître brutalement. Et pourtant, il est indispensable de diffuser une vue plus juste de la réalité. Cela exigera inévitablement un important effort d'information, d'explication et de communication.

Cet effort devra porter sur les faits, non sur des considérations de principe ou de doctrine. Il faut rappeler que la dépense publique est plus forte en France qu'ailleurs, et qu'elle continue de croître au moment où tous nos partenaires diminuent la leur. Il faut rappeler que cette dépense est mal contrôlée et qu'elle a donné lieu, de ce fait, à des gaspillages dont l'ampleur serait inimaginable dans l'économie

de marché. Il faut rappeler que la productivité des administrations augmente moins vite que celle des entreprises, et que leur temps d'adaptation aux évolutions nécessaires est souvent bien plus long. Il faut rappeler encore que le montant de la dépense n'est pas nécessairement un signe de qualité. Il n'y a, dans tout cela, rien d'idéologique. Il ne s'agit que d'observations de fait.

Il faut rappeler également - et les responsables politiques ont là une responsabilité essentielle - que toute dépense publique représente aussi un coût. Augmenter le niveau des prestations sociales, c'est aussi préparer une augmentation des charges sociales qui gênera les embauches. Engager des agents publics supplémentaires, c'est aussi priver le secteur marchand de compétences dont il pourrait dans bien des cas faire un usage plus productif et par là plus utile à la collectivité. Augmenter les traitements des fonctionnaires sans exiger d'eux un meilleur service, c'est aussi augmenter le coût des services publics, et donc réduire la compétitivité des entreprises. Financer le maintien en position d'oisiveté d'une personne capable de travailler, c'est aussi la priver d'une source essentielle du respect d'elle-même. De manière générale, il est inadmissible de continuer à entretenir l'illusion que la dépense publique fait le bonheur de son bénéficiaire sans coûter rien à personne. Il est du devoir de la classe politique de tenir enfin aux citoyens un discours de franchise.

b) Fixer des objectifs à moyen terme de réduction des dépenses et des prélèvements

- Comme toute action importante, demandant énergie, obstination, continuité, la réduction des dépenses publiques nécessite une visibilité suffisante. Il appartient au gouvernement de **fixer au pays des objectifs de réduction des dépenses explicites, chiffrés et à moyen/long terme.**

De tels objectifs ne doivent pas être déconnectés des décisions quotidiennes, ni bien sûr conduire à des mesures uniformes, mais au contraire se marier aux diverses priorités qualitatives de l'action des pouvoirs publics. Ils doivent être présents partout et en permanence, mais de manière appropriée. Ils doivent se décliner chaque année, dans chaque administration, dans chaque service, en objectifs plus modestes, mais précis, dont l'accumulation permettra de changer en profondeur le poids et les modes de gestion des administrations françaises.

- **Le choix du rythme est également important.** Trop rapide, il risque de cristalliser les résistances.. Le mieux est l'ennemi du bien. Trop lent, il risque de conduire à un essoufflement de la volonté de réforme et de donner trop de prise aux manoeuvres dilatoires des groupes de pression. Trop de lenteur risque également de plonger les agents économiques dans l'incertitude sur la meilleure façon de s'adapter à la réforme dans leurs décisions économiques les plus importantes : consommation ou épargne, recherche d'emploi privé ou public, adaptation compétitive ou consolidation d'une position protégée.

La réduction des dépenses publiques doit donc être assez lente pour éviter une réaction de blocage, mais assez rapide pour s'inscrire dans un mouvement visible.

A cet égard, il serait raisonnable d'annoncer **une baisse du poids relatif des dépenses égale à un point de PIB par an pendant dix ans, soit une durée équivalente à celle de deux législatures.**

- Il n'est pas moins nécessaire de faire de même en ce qui concerne **le programme à moyen/long terme de réduction des prélèvements obligatoires**, de telle sorte que la contrepartie positive des efforts d'adaptation demandés soit perceptible par tous. Ce programme doit être ambitieux, concret, à large impact (impôt sur le revenu, TVA, taxe professionnelle, supplément " provisoire " d'impôt sur les sociétés, etc.), rendu public en même temps que le précédent, l'un et l'autre étant suivis en parallèle.

c) Préférer systématiquement les réductions de prélèvements aux financements budgétaires

Il y a à ce choix deux raisons essentielles. D'une part, il est bien moins coûteux, en termes administratifs, car il requiert incomparablement moins de personnels pour son administration. D'autre part, et surtout, il respecte bien davantage la liberté et la responsabilité des bénéficiaires. Il ne permet notamment pas à l'administration de se substituer, comme elle aime le faire, aux intérêts qu'elle cherche à soutenir. Par exemple, concéder un régime fiscal favorable à des fondations (sociales,

culturelles, etc..) est de loin préférable à leur subventionnement ou à la multiplication des interventions directes de l'Etat.

Le gouvernement doit donc faire explicitement de la réduction des dépenses publiques l'objectif général de l'action gouvernementale, comme l'ont fait dans le passé et le font encore aujourd'hui les gouvernements néerlandais, néo-zélandais, britannique, allemand, italien, américain, canadien... Une fois cet objectif fixé, la répartition des efforts nécessaires devra être aussi large et équitable que possible. Les postes inutiles dans la fonction publique devront être supprimés, mais les subventions inutiles au secteur privé aussi. Certaines prestations sociales ont des effets pervers qu'il faut corriger ; mais cela est vrai également des aides à l'emploi versées aux employeurs. Les subventions à l'agriculture devront être réduites, mais aussi celles versées à des associations dont les activités ne présentent pas les garanties suffisantes d'utilité.

d) Mobiliser l'énergie des agents publics

A l'évidence, la réduction des dépenses publiques est une action qui, dans toute la mesure du possible, doit être menée **avec les fonctionnaires**, et non pas contre eux. Est-ce possible ? Bien sûr que oui. Des exemples divers (au Ministère de l'Équipement, à la Poste, dans telle ou telle direction départementale, dans telle ou telle municipalité) attestent la capacité des agents publics de contribuer activement à une démarche de maîtrise et de réduction des coûts, et plus généralement d'entrer dans une logique d'optimisation du rapport efficacité/coût. Mais, bien entendu, la généralisation d'un tel mouvement suppose une transformation fondamentale du management des services publics et des agents publics. Chaque administration, chaque établissement public, chaque service doit avoir un intérêt direct et tangible à la réalisation de tels objectifs. La rémunération et la carrière de leurs dirigeants doivent en dépendre directement. Et chaque agent, même à l'échelon le plus modeste, doit être à la fois traité en acteur responsable de ce changement, avec la part d'autonomie et de capacité d'initiative que cela implique, et intéressé moralement, professionnellement et matériellement à sa réussite. **Bref, un changement radical dans le management public.**

e) Soumettre au droit de la concurrence les services assurés en régie

Une des principales sources de surcoût dans la gestion des administrations vient de l'application de règles juridiques incitant les gestionnaires à la dépense. Certaines de ces règles - comme l'incitation à dépenser la totalité de son budget, même en l'absence de besoin, pour obtenir sa reconduction l'année suivante - sont bien connues et ont déjà été largement commentées. Elles doivent évidemment être modifiées d'urgence.

Une autre règle, moins connue mais qui a de lourdes conséquences sur le montant total de la dépense publique, est **le privilège des services publics face au droit de la concurrence**. Les administrations qui font appel au secteur privé pour la fourniture d'un service doivent, bien entendu, mettre en concurrence les entreprises prestataires. Mais si elles décident de produire ce service elles-mêmes, elles n'ont aucune obligation de comparer le coût qui en résultera avec celui d'une concession ou d'un marché de services. Ainsi, l'administration a l'obligation de faire le meilleur emploi possible de l'argent des contribuables lorsqu'elle recherche un fournisseur extérieur, mais peut légalement décider de gaspiller cet argent si elle produit le service en régie.

Il est indispensable, pour faire cesser ces gaspillages, d'**imposer aux administrations de soumettre régulièrement à concurrence les services assurés en régie, chaque fois que des fournisseurs privés pourraient s'en charger et qu'ils manifestent leur intérêt**. Lorsque ces fournisseurs offrent aux contribuables de meilleures conditions, le recours au secteur privé doit devenir obligatoire, de même qu'il est obligatoire de choisir le mieux-disant à l'issue d'une mise en concurrence dans un marché public. Il est en effet profondément injuste que l'administration, lorsqu'elle concurrence les entreprises, soit la seule exempte des contraintes du marché.

f) Répartir équitablement les sacrifices et savoir résister à la pression des intérêts particuliers

- Pour éviter que les mesures de réduction des dépenses ne soient perçues comme des injustices, il faut d'abord, comme il a été dit au point précédent, pouvoir en démontrer la nécessité en termes

d'efficacité et de qualité du service. Il faut aussi éviter que la réduction des dépenses ne porte une atteinte excessive aux avantages de certains groupes sociaux ou professionnels, tout en laissant intouchées les rentes dont jouissent d'autres groupes. De même qu'il serait inadmissible d'exempter une catégorie sociale du paiement de l'impôt, de même nul ne doit rester à l'écart d'un programme de baisse des dépenses qui bénéficiera à la communauté entière. Ce n'est pas seulement une question de justice, mais aussi d'efficacité : c'est en n'imposant que des sacrifices modérés, mais en les imposant au plus grand nombre possible de corporations, que l'on pourra combiner impact financier et acceptation sociale.

- Si juste que soit un programme de réduction des dépenses, si solidement appuyé sur une mesure objective de l'efficacité et de l'utilité des dépenses, si équitablement réparti entre les groupes sociaux, il finira cependant inévitablement par se heurter à l'hostilité violente de groupes organisés. Les représentants des intérêts corporatistes pourront admettre en privé la justice générale d'un programme, mais leur fonction reste de défendre le groupe qui les a mandatés. Les moyens traditionnels de l'intimidation, du blocage des voies publiques et de l'occupation de locaux administratifs ou privés seront inévitablement tentés.

Face à ces agissements, **le premier devoir du gouvernement d'une société libre est de protéger les libertés individuelles** : la liberté du travail, la liberté d'aller et venir et la liberté d'expression. Le gouvernement sera d'autant plus fort pour ce faire que sa politique paraîtra nécessaire et équilibrée. L'opinion publique n'apportera pas le même soutien à un groupe qui lui paraîtrait victime de vexations et à un groupe qui tenterait de se soustraire seul à l'effort commun.

Néanmoins, quel que soit le soutien (ou l'absence de soutien) de l'opinion publique à un moment donné, il peut être indispensable, pour réussir le programme de réduction des dépenses, d'**accepter à un moment donné une confrontation décisive avec une catégorie d'intérêts organisés dûment choisis**. Dans la vie de nos démocraties, de tels moments de vérité sont parfois nécessaires, et l'art du gouvernement consiste à choisir le bon terrain, le bon moment et la bonne tactique. Certes, ce n'est pas là, sur le plan de la pure rationalité, l'aspect le plus satisfaisant du fonctionnement de nos sociétés, mais c'est en somme la contrepartie de la liberté dont disposent les intérêts organisés de prendre en otage le public, - liberté qui est plus grande chez nous que presque partout ailleurs.

La crainte d'une telle confrontation explique une grande part du retard français dans la maîtrise des dépenses publiques. Cependant, sur un terrain bien choisi, ce type de conflit peut fort bien être gagné par l'intérêt général, qu'il appartient à l'Etat de défendre. L'expérience de nos voisins montre que quelques principes doivent être conservés en mémoire :

- L'opinion publique a tendance à soutenir les protestataires au début d'un conflit, puis à retirer son soutien au fur et à mesure que les nuisances s'aggravent. Il faut donc éviter toute fermeté excessive au début, puis, à mesure qu'une fermeté plus grande devient nécessaire, montrer clairement comment telle revendication catégorielle excessive va à l'encontre des intérêts de l'ensemble de la population.
- En cas d'abus de pouvoir commis par les protestataires (intimidation, vandalisme, financement politique...) les pouvoirs publics ne doivent pas hésiter à donner à ces abus toute la publicité nécessaire.
- Si les tenants de tel intérêt corporatiste comprennent que rien ne sera, en tout état de cause, cédé sur l'essentiel, ils seront plus reconnaissants à la fin du conflit pour des concessions symboliques qu'ils ne l'auraient été, au début, pour un retrait total du projet.

Parallèlement, il est essentiel que les décisions prises par les représentants des catégories organisées reflètent réellement la volonté de leurs mandants. Dans cet esprit, il est grand temps d'introduire dans le droit français des dispositions analogues à celles qui prévalent outre-Rhin ou outre-Manche, et qui imposent aux organisations syndicales de prendre leurs décisions importantes au scrutin secret. On pourrait parallèlement exiger des organisations patronales qu'elles soumettent à l'approbation de leurs mandants les accords importants qu'elles concluent, notamment quand ils comportent une augmentation des contributions des entreprises. Cette ratification aurait plus de légitimité que la procédure actuelle qui donne à un simple arrêté ministériel le pouvoir d'étendre à toute une profession un accord négocié entre quelques dirigeants d'organisations dont la loi a décidé, voici plusieurs dizaines d'années, qu'elles étaient à jamais représentatives.

2) Les principaux points d'application de l'effort de réduction des dépenses publiques

Ils concernent le coût de la fonction publique, celui de l'assurance-maladie, la gestion patrimoniale, la politique sociale, les retraites, la politique de subventions, la coopération internationale et l'aide à certains départements et territoires.

2. 1. Réduire de 15 % le nombre des agents publics

La mise en oeuvre des réformes décrites aux points précédents conduira nécessairement les services publics de toute nature à identifier de nombreux emplois devenus inutiles. Cette possibilité résultera tantôt d'une simplification de structure, tantôt d'une mesure d'externalisation, ou encore d'une simplification, ou du constat que tel ou tel service est devenu inutile. D'autres postes excédentaires seront identifiés grâce aux mesures de contrôle et d'évaluation de l'efficacité et de l'efficacités décrites dans la première section de ce chapitre. Si une direction d'administration centrale, comme la Douane depuis dix ans, a vu sa charge de travail diminuer et ses effectifs augmenter, un effort de gestion assez simple doit suffire pour identifier les postes qui peuvent être supprimés sans réduction du service fourni. Si un service déconcentré a une charge de travail par agent deux fois plus faible qu'un autre service comparable, les conséquences de cette situation s'imposent d'elles-mêmes.

Bien entendu, une telle action suppose que l'on cesse de répondre à toute revendication catégorielle ou sociale par un accroissement des effectifs d'agents publics. Les revendications lycéennes récentes illustrent bien le type de choix qu'un gouvernement a à faire. Lorsqu'en moyenne 15 % des membres d'un corps enseignant ne sont pas devant des élèves, que les effectifs à enseigner ne cessent de se réduire et que les emplois du temps des élèves sont notoirement surchargés pendant les semaines de travail, cependant que la durée des vacances est proche du record européen, il est manifeste que la question ne devrait pas être d'augmenter les effectifs de ce corps, mais de mieux les utiliser sans s'interdire de les réduire .

Il est vrai qu'à l'inverse, quelques services publics - comme, par exemple, ceux de la Justice - ont vu leur charge de travail augmenter et leurs effectifs stagner. Ces services, pour rester à la hauteur de leur tâche, devront voir leurs effectifs augmenter. (Même si un meilleur équipement immobilier et informatique, joint à une lutte sérieuse contre les causes de prolongation indéfinie des procédures judiciaires, permettraient par eux-mêmes des gains de productivité très importants).

Cependant, de nombreux exemples - restructuration des entreprises, exemples étrangers de réduction des effectifs publics, exemple français récent de la réforme militaire - indiquent qu'une réduction nette de 15 % des effectifs des agents publics (soit environ 800.000 emplois) est un objectif réalisable. Bien entendu, ce chiffre est une moyenne globale. Il tient compte de ce que, dans des secteurs comme l'Education nationale, malgré les gaspillages importants que l'on peut constater aujourd'hui, et en dépit de l'évolution démographique négative, les possibilités d'économie sont moindres que dans l'administration proprement dite, où elles dépassent sensiblement ce ratio.

Pour parvenir en dix ans à cette réduction globale de 15 % des effectifs, il existe des méthodes éprouvées qui ont toutes été pratiquées avec succès par nos partenaires. Le remplacement de deux départs en retraite sur trois permettra, à lui seul, de réaliser en l'espace de dix ans les deux tiers de ces économies, soit une diminution de 10 % du nombre des agents publics ; c'est ce qui est fait en Allemagne depuis 1989. Pour le reste, les agents occupant des postes devenus inutiles peuvent être incités à partir contre le versement d'une indemnité substantielle (égale, par exemple, à deux ans de salaire) ou, en fonction de leur âge, être admis à faire valoir leurs droits à la retraite de manière anticipée : c'est ce qui a été fait au Royaume-Uni depuis deux décennies. Le vote d'une loi de dégageant des cadres, sur le modèle de ce qui a été fait dans le passé pour les forces armées, peut, si nécessaire, créer un cadre juridique contraignant pour renforcer ces mesures d'incitation individuelle. Enfin, dans l'hypothèse de l'externalisation d'un service, des possibilités de réemploi dans l'entreprise sous-traitante pourront aussi être dégagées, et les personnels concernés se voir proposer un changement d'affectation en conséquence, moyennant des garanties négociables. Souvent, comme c'est le cas lorsque de telles opérations ont lieu dans le secteur marchand, ils y trouveront un avantage professionnel appréciable.

Insistons sur ce point : il ne s'agit aucunement, dans notre esprit, de transformer en victimes les millions d'agents publics auxquels notre pays doit, même s'ils sont coûteux et imparfaits, des services publics indispensables. Il ne s'agit pas non plus de priver ces agents, sans une équitable compensation, de tel ou tel avantage. Ni moins encore, à l'instar de ce qu'ont fait ou s'apprêtent à faire des pays proches de nous, de supprimer le statut de la Fonction publique. Ni aucunement d'aligner par principe le fonctionnement des administrations françaises sur celui des entreprises. Mais simplement, et cela est essentiel, d'obtenir des administrations françaises qu'elles s'engagent sérieusement dans un processus de modernisation en profondeur analogue à celui dans lequel la plupart des grandes administrations du monde nous ont devancés, au point d'avoir maintenant sur nous dix ou quinze années d'avance.

Parallèlement à la réduction des effectifs des administrations, **le coût salarial moyen des agents publics devra être strictement contrôlé**, - ce qui n'est plus le cas depuis plusieurs années, puisque, sans justification, la rémunération des agents publics est devenue, aux échelons de base, sensiblement plus élevée que celle des salariés du secteur privé et que leur pouvoir d'achat s'est accru beaucoup plus rapidement. On a retenu l'hypothèse d'une croissance moyenne limitée à 5 %, en valeur réelle, sur la période.

Les mesures d'incitation au départ et la mise en oeuvre de plans d'aides à la reconversion réduiront, pendant la période transitoire, l'économie nette réalisable. Cependant, après dix ans d'une politique cohérente et prolongée de réduction des effectifs, la France finira par obtenir une économie nette annuelle d'environ

100 milliards de francs.

De toute évidence, cette réduction des effectifs administratifs créera, par elle-même, des opportunités nombreuses de diminution des consommations intermédiaires, - tant par effet mécanique que par professionnalisation des politiques d'achat (concentration des achats, recours à des acheteurs spécialisés) - et par élimination de consommations somptuaires. Cependant, en sens inverse, le développement indispensable des politiques d'externalisation, de même que celui, non moins nécessaire, de l'informatisation des services publics joueront en sens inverse. Aussi, pour éviter tout risque de confusion sur les objectifs, nous abstenons-nous de chiffrer les gains sur lesquels on peut compter dans ce domaine, bien qu'ils soient probablement substantiels.

2. 2 Mettre en place une politique patrimoniale active

L'absence de comptabilité patrimoniale de l'Etat (dans son livre déjà cité - les Couloirs de Bercy -, Jean Arthuis rapporte comment il a essayé en vain de faire mettre en place une telle comptabilité) n'est pas le fait d'une simple négligence, mais plus profondément le reflet de la persistance d'une conception médiévale selon laquelle les "dépendances du domaine public" seraient intrinsèquement inaliénables : le domaine public ne pourrait en somme que s'étendre, et non se réduire.

Il y a beaucoup à gagner à une modernisation radicale de cette vision, - et donc à une *gestion active* du patrimoine de l'Etat, et des collectivités publiques en général. D'une part, **la privatisation des entreprises publiques et des établissements publics à caractère industriel et commercial** est très loin d'être achevée. Menée avec esprit de continuité, elle peut être à la fois le moyen d'introduire la concurrence là où elle doit l'être (ce à quoi les choix de l'Union européenne, adoptés au demeurant avec l'accord des gouvernements français successifs, nous obligent), d'améliorer très fortement l'efficacité et la qualité de ces services publics (énergie, transports, et bien d'autres) et de procurer à la puissance publique des rentrées en capital lui permettant de réduire substantiellement son endettement, et donc les charges annuelles qui en découlent.

D'autre part la même philosophie appliquée au patrimoine immobilier de l'Etat doit conduire à une **rationalisation de la gestion du patrimoine immobilier des administrations** : la réduction du nombre d'immeubles occupés et la vente du patrimoine excédentaire (bureaux vides, mais aussi tous les terrains et immeubles non effectivement affectés à un service public) procureront également des gains en capital appréciables.

Au total, les gains en capital réalisables sur une période de dix ans peuvent être estimés à quelque 1 000 milliards de francs, permettant à terme une économie annuelle sur la charge de la dette de l'ordre de

50 milliards de francs

2.3 Mettre l'assurance-maladie sous contrôle et en concurrence

L'assurance-maladie, dont la dépense totale (tous régimes compris) a atteint 670 milliards de francs en 1997, est aujourd'hui l'un des postes de dépense sur lequel il est possible de réaliser les économies les plus importantes sans nuire à la qualité du service. La France, du reste, ne serait pas le premier pays à procéder ainsi. La Suède et les Pays-Bas, par exemple, ont significativement réduit la dépense de santé au cours des dix dernières années, sans aucune détérioration de leurs indicateurs sanitaires.

Dès 1992, le rapport Béraud, commandé par la CNAMTS, estimait le montant des économies réalisables à 100 milliards de francs. Le même montant a été mentionné en 1998 par le nouveau directeur général de la CNAMTS, Gilles Johanet, au moment de sa prise de fonctions.

Les raisons des surcoûts sont bien connues : excès de lits dans les hôpitaux, estimé à au moins cinquante cinq mille; lenteur de l'adaptation des structures hospitalières à la demande; mauvaise connaissance et mauvais contrôle des dépenses hospitalières, conduisant notamment à une vaste surprescription d'examens cliniques ; surprescription de médicaments par la médecine de ville ; il s'y ajoute traditionnellement un recours excessif aux médicaments les plus récents et les plus chers, au détriment des médicaments génériques.

Plus profondément, le système français de santé souffre de la situation unique dans laquelle il se trouve : des patients qui peuvent recourir à une consommation illimitée de soins et des personnels de santé qui peuvent procéder à une production de soins également illimitée, sans que l'organisme payeur puisse faire autre chose que de payer indéfiniment.

La réforme Juppé de 1996, récemment complétée, a mis en place un système de surveillance des dépenses par région et par spécialité qui vise à modérer leur croissance en médecine de ville et, dans une mesure beaucoup plus faible, à l'hôpital. Il faut s'en réjouir ; mais il faut aussi reconnaître que cette réforme, pas plus que les précédentes, n'a permis d'engager un vrai mouvement de diminution des dépenses totales. Bien au contraire, leur croissance s'est poursuivie nettement au-delà des prévisions gouvernementales.

Le projet actuel de Couverture maladie universelle (CMU) ne fera évidemment qu'ajouter un facteur de coût supplémentaire. Certes, ce projet répond pour une part à un objectif de solidarité avec les plus faibles auquel on ne peut que souscrire. Mais le fait qu'il vienne purement et simplement s'ajouter au système existant, sans corrélation avec un projet d'amélioration de la gestion de ce dernier, et les déséquilibres qu'il va créer avec des situations moins favorables de certains travailleurs salariés constituent autant de causes supplémentaires d'alourdissement des dépenses d'assurance-maladie.

Pourtant, le principal obstacle à la diminution des dépenses ne réside pas dans sa difficulté technique. Les causes du gaspillage sont aujourd'hui bien connues, et les programmes d'action encombrant depuis plusieurs décennies les tiroirs de la CNAMTS. La difficulté réside dans le confort excessif que donne aux bénéficiaires du système en place (médecins et syndicats gestionnaires des caisses) la détention d'un monopole garanti par la loi.

Les caisses ne courent aucun risque à laisser perdurer le gaspillage : leur clientèle est captive, et en cas de difficulté financière une hausse des cotisations est toujours envisageable. Dès lors, il n'est pas étonnant qu'elles refusent l'effort d'information et de gestion nécessaire pour y mettre fin.

Pour que les économies de gestion deviennent réalité, il est indispensable que le monopole des caisses d'assurance-maladie laisse la place à une concurrence réglementée, comme c'est le cas aux Pays-Bas ou en Allemagne. Cette concurrence est désormais techniquement possible. Quelques grandes entreprises françaises d'assurance se sont déclarées prêtes à offrir des produits d'assurance de base pour le risque santé, contre le versement de primes inférieures au taux actuel des cotisations maladie. D'autres entreprises, étrangères cette fois (américaines ou néerlandaises en particulier), ont déjà fait la preuve de leur compétence dans ce domaine.

Cette réforme ne supprimera pas l'obligation de s'assurer, ni l'obligation pour les assureurs de maintenir une couverture suffisante pour les risques fixés par la loi. Simplement, les employeurs pourront choisir l'institution chargée d'assurer ce service parmi les caisses de

Sécurité sociale et les entreprises accréditées pour ce faire. Chaque concurrent déterminera le montant des cotisations (ou primes) prélevées sur l'employeur et les services complémentaires qu'il sera prêt à offrir en plus de la protection de base.

L'introduction de la concurrence pourra être complétée, sur le modèle des Health Maintenance Organisations (HMO) américaines, par le regroupement des fournisseurs de soins - médecins libéraux et hôpitaux - en unions de santé alliées à un assureur, garantissant la fourniture d'une large gamme de services et acceptant d'être soumis à des contrôles de gestion.

Une telle réforme, qui peut être mise en oeuvre en moins d'une législature, est indispensable pour parvenir réellement à l'économie de 100 milliards de francs sur la dépense totale de santé, que les experts s'accordent à juger techniquement possible.

Si, d'autre part, on fait l'hypothèse que d'ici une dizaine d'années la part privatisée de ce marché sera de l'ordre de 15 %, c'est un flux annuel de dépenses de quelque 80 milliards de francs supplémentaires qui se trouveront, non pas économisées, mais privatisées. La dépense publique, au sens juridique du terme, s'en trouvera diminué d'autant.

100 milliards de francs de réduction de la dépense totale

180 milliards de francs de réduction de la dépense proprement publique

2.4 Mieux contrôler les subventions

Hors prestations sociales, les administrations publiques ont dépensé 516 milliards de francs sous forme de transferts en 1997. Les principaux postes de cette dépense sont les suivants :

- subventions aux associations ;
- subventions d'équilibre et dotations en capital aux entreprises publiques ;
- aides aux entreprises privées (aides aux créateurs d'entreprise, aides à l'embauche ou au maintien de l'emploi, aides à la recherche, aides au reclassement de la main-d'oeuvre et aux entreprises en difficulté, aides à l'aménagement du territoire) ;
- aides au logement, hors les aides à caractère social qui sont comptées parmi les prestations sociales ;
- coopération internationale ;
- aides à certains départements et territoires.

Des économies peuvent être réalisées dans la plupart de ces catégories de subventions sans réduire les services fournis aux citoyens par les administrations et, dans de nombreux cas, en améliorant ces services.

a) En ce qui concerne **les subventions aux associations**, le contrôle de leur emploi est souvent déficient. Les associations subventionnées doivent, certes, transmettre leurs comptes aux administrations et fournir un compte d'emploi ; mais la qualité de ces documents et de leur contrôle laisse souvent gravement à désirer. La Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes dénoncent régulièrement les subventions ayant survécu à leur utilité et les détournements rendus possibles par un mauvais contrôle. D'autre part, un nombre croissant d'associations se livrent à des activités de services qui concurrencent directement le secteur privé tout en bénéficiant de subventions publiques (cf. P.-P. Kaltenbach, Associations lucratives sans but, Denoël, 1995). Des économies importantes peuvent donc être réalisées en instaurant un meilleur contrôle des sommes versées et une interdiction absolue de subventionner les activités commerciales du secteur associatif.

b) Les **subventions d'équilibre et dotations en capital aux entreprises publiques** peuvent diminuer progressivement grâce à la privatisation de l'ensemble des entreprises publiques non rentables. La privatisation n'empêchera pas de maintenir certains transferts publics, comme la compensation des tarifs sociaux dans les transports. Cette dernière doit cependant être conditionnée à une amélioration de la gestion conduisant à la disparition progressive ou en tout cas à la réduction sensible des subventions d'équilibre. C'est ce qui a été fait au Royaume-Uni, où les entreprises privées de chemin de fer continuent à titre temporaire à recevoir des subventions publiques, mais voient le montant de ces subventions diminuer selon un calendrier préétabli, qui laisse à ces entreprises le temps de mettre en place des réductions d'effectifs et autres améliorations de la gestion. C'est là une économie qui s'ajoute à celle, mentionnée ci-dessus, résultant de l'affectation au remboursement de la dette du montant des gains en capital réalisés par suite de la privatisation des entreprises publiques, (rentables ou même, dans une moindre mesure, non rentables).

c) Les **aides aux entreprises privées** sont très loin d'avoir toutes prouvées leur utilité. Les aides à la recherche peuvent avoir des effets appréciables de soutien à la "croissance endogène", à condition de viser des secteurs d'activité où les entreprises françaises ont de bonnes perspectives de croissance de leur chiffre d'affaires. D'autre part, les aides au

reclassement de la main-d'oeuvre ont une utilité sociale évidente. En revanche, comme il a déjà été mentionné, les subventions à l'embauche ou au maintien de l'emploi ne peuvent avoir, du fait de l'ampleur des "effets d'aubaine" (subventionnement d'une embauche qui aurait eu lieu de toute façon), qu'un impact très nettement inférieur sur l'emploi total à celui qu'aurait une réduction des prélèvements.

D'une manière générale, le remplacement délibéré d'aides aux entreprises par des réductions de charges contribuerait directement à la baisse des dépenses tout en améliorant l'efficacité de la sollicitude publique.

d) Les **aides au logement** seraient une dépense efficace si elles permettaient de réduire le coût net des logements pour les citoyens. Or, elles souffrent d'un défaut de conception qui les rend moins efficaces pour atteindre ce but que ne le serait un système alternatif, moins coûteux. En effet, s'appliquant au coût total de la construction, ces subventions ont pour principal effet de subventionner la rente foncière. Dans les grandes agglomérations, les maires, pour des raisons électorales, peuvent ainsi choisir de raréfier le terrain à construire (et donc d'augmenter le prix du logement) pendant que l'Etat accroît par ses subventions les bénéfices que les promoteurs tirent des terrains qui demeurent constructibles. C'est là un emploi de l'argent des contribuables qui n'est ni efficace, ni socialement équitable. Les pouvoirs publics feraient des économies, et protégeraient mieux la cohésion sociale, s'ils se concentraient sur (i) la construction de logements réellement réservés aux plus défavorisés plutôt qu'aux classes moyennes ; et (ii) sur l'équipement de terrains en abondance (aménagement de terrains, extension des réseaux électriques et canalisations) pour les rendre constructibles. C'est notamment la politique suivie avec succès par les cantons suisses, qui réalisent ainsi ce tour de force de disposer d'une offre relativement abondante de terrains constructibles, malgré le relief ingrat que l'on sait.

e) Les dépenses de **coopération internationale** sont un cas d'école de dépenses bien intentionnées mais trop peu efficaces. Une part importante de ces dépenses est, du fait d'un contrôle insuffisant, régulièrement détournée à des fins privées ; leur résultat final est donc de renforcer le pouvoir de structures de type mafieux, qui font obstacle au fonctionnement de l'Etat de droit et imposent des coûts inutiles aux entreprises locales. Quant aux subventions destinées à l'économie, elles encouragent trop souvent le maintien d'activités non rentables et les comportements de chasse aux primes, au détriment de la création de richesses.

f) Dans une large mesure, des observations analogues peuvent être faites en ce qui concerne les **dépenses en faveur de la Corse et de certains départements et territoires d'outre-mer**.

Les dépenses de subvention, dans leur totalité, doivent donc faire l'objet d'un réexamen fondé sur l'évaluation de leur utilité et de leur efficacité. Ce réexamen permettra de supprimer progressivement, sur une durée de dix ans, les subventions inutiles ou nuisibles. Le montant total des économies réalisables ne peut être que supposé. Cependant, les exemples étrangers et la concentration de montants importants sur des dépenses dont l'utilité est particulièrement douteuse (aides à l'embauche et au maintien de l'emploi, dotations aux entreprises publiques et coopération internationale représentent ainsi un total de plus de 200 milliards de francs) permettent de considérer comme prudent l'objectif d'une réduction de 20 %, en dix ans, des dépenses totales de subvention. L'économie annuelle réalisable par un réexamen systématique des dépenses de subvention, sans aucune diminution des services rendus aux citoyens, peut donc atteindre au bout de dix ans **100 milliards de francs**.

2.5 Lutter contre la fraude aux allocations sociales et contre les incitations à l'oisiveté

En dehors des retraites, des dépenses de santé, des indemnités de maternité et des allocations familiales, le montant des prestations sociales versées aux ménages en 1997 a atteint 270 milliards de francs, soit 3,3 % du PIB. La plus grande partie de ces dépenses répond à des situations de besoin indiscutable, provoquées par la pauvreté et le chômage. Néanmoins, une réduction significative de ces dépenses peut être obtenue en conjuguant trois types d'efforts, qui permettront à la fois de réduire le coût total et d'améliorer la situation des personnes dans le besoin :

a) La première source d'économie est une **lutte énergique contre la fraude**, qui semble particulièrement fréquente dans le cas du RMI et des allocations de chômage. Plusieurs études - notamment le rapport Courson-Léonard de 1996 - estiment que le niveau de fraude est situé entre 10 et 15 % des dépenses ; ces pourcentages ne semblent avoir été jugés excessifs par aucun expert. Les travailleurs sociaux eux-mêmes reconnaissent l'ampleur des

fraudes les plus caractéristiques : perception d'allocation-chômage sans recherche réelle d'emploi, cumul d'une allocation d'inactivité avec un travail non déclaré.

En renforçant significativement les contrôles et les sanctions attachées à la fraude aux allocations sociales (par exemple en généralisant le recours à des sanctions pénales), il est possible de réduire les incitations à la fraude et de modifier les comportements en conséquence. Cette réforme ne permettrait pas seulement de réaliser des économies ; elle serait avant tout un puissant facteur d'amélioration de la cohésion sociale. La cohésion sociale exige en effet que l'instinct généreux de solidarité soit utilisé pour aider ceux qui en ont réellement besoin, et qu'il ne puisse pas être exploité pour financer les habiles et les malhonnêtes.

b) Des économies peuvent être réalisées par un **réexamen du barème des prestations**.

Dans de trop nombreux cas, les droits à prestations ne sont aucunement liés à l'existence d'un besoin réel ; les catégories bénéficiaires sont définies de façon trop large, ou selon des critères qui ont cessé depuis longtemps d'être liés à une insuffisance de leurs revenus. Pour ne prendre ici qu'un exemple, l'Aide personnalisée au logement (APL) - 70 milliards dont 30 au budget de l'Etat et 40 à celui de la branche Famille de la Sécurité sociale - a un barème criblé d'anomalies. Les personnes âgées de plus de 65 ans bénéficient d'un bonus, qui coûte 2 milliards de francs, alors que leurs revenus sont désormais supérieurs à la moyenne des revenus par habitant. L'APL est en outre distribuée généreusement aux étudiants, soit 400 000 bénéficiaires qui touchent l'allocation au taux maximum, quelle que soit l'aide qu'ils reçoivent par ailleurs de leur famille.

c) Enfin, il est possible d'effectuer des économies tout en rendant le système de prestations plus efficace en **remplaçant les incitations à l'inactivité par des incitations au travail**. Le réexamen du barème des prestations, là encore, permettrait d'engager plusieurs réformes allant dans ce sens. Ainsi, le taux de l'allocation de parent isolé est fixé dès le premier enfant à un niveau supérieur au revenu fourni par un emploi à 2/3 de temps payé au SMIC. Avec le deuxième enfant, il atteint presque le niveau d'un SMIC à temps plein. La suppression de cette allocation, dont les bénéficiaires pourraient être réorientés sur le RMI, réduirait à la fois l'incitation à l'inactivité et la désincitation à vivre en couple. De même, les bénéficiaires du RMI peuvent se retrouver piégés par la perspective de perdre de l'argent s'ils retournent au travail, lorsqu'ils se trouvent dans des situations particulières de famille et de logement (par exemple, une famille de deux enfants percevant des aides au logement nettement supérieures au "forfait logement" inclus dans le calcul du RMI). Enfin, il est possible, pour augmenter l'incitation des chômeurs à retrouver un emploi, de mettre en place une réforme du barème des allocations chômage conduisant à réduire le montant des allocations pour les chômeurs ayant refusé un emploi.

La combinaison d'une lutte plus énergique contre la fraude, d'un nettoyage des aberrations du barème et de la mise en place d'incitations à l'activité devrait raisonnablement permettre d'obtenir, au bout de dix ans, une économie nette annuelle de **30 milliards de francs**.

2.6 Stabiliser le poids des dépenses de retraite dans le PIB

Le poste de dépense publique dont l'augmentation promet d'être la plus rapide au cours des prochaines décennies est indiscutablement celui des retraites, dont le montant total a atteint 1004 milliards de francs en 1997 (soit 12,3 % du PIB). La France connaît depuis 1995, et jusqu'en 2005, une relative modération dans l'accroissement de cette charge, grâce à une "pause" démographique dans le vieillissement de la population. Cette pause n'est cependant que temporaire ; à moyen terme, deux facteurs conduiront, en l'absence de réforme, à un accroissement brutal de cette charge :

- Le premier de ces facteurs est le vieillissement de la population : les plus de 60 ans représentaient 20 % de la population totale en 1990, mais ce pourcentage augmentera brutalement à partir de 2005 pour atteindre 28 % en 2025.

- Le deuxième facteur d'alourdissement des dépenses totales est la forte augmentation des revenus versés aux retraités. Dès 1991, le Livre blanc sur les retraites constatait que les revenus de consommation moyens des retraités de moins de 70 ans étaient devenus supérieurs de 16 % à la moyenne nationale. Au fur et à mesure que les retraités plus âgés, bénéficiant de droits plus faibles, ont été remplacés par les générations plus récentes, l'écart entre le revenu moyen des retraités et le revenu national moyen a continué à croître.

Cependant, le caractère inexorable du vieillissement de la population ne justifie pas que la France se résigne à l'explosion des dépenses. Les réformes de 1993, qui ne s'appliquaient

pourtant qu'au régime général et aux régimes assimilés (salariés agricoles, artisans, industriels et commerçants), soit seulement 39 % des dépenses totales de retraite en 1997, ont d'ores et déjà permis de réduire de 200 milliards de francs la charge de ces régimes à l'horizon 2010 par rapport aux règles préexistantes. En Allemagne, l'effet des réformes décidées par deux lois de 1989 et 1997 conduira à *diminuer* le taux de cotisation des actifs entre 1997 (20,3 %) et 2010 (19,1 %) tout en assurant l'équilibre financier du régime. Cette réforme, curieusement, a été assez rarement commentée par la presse et par la classe politique françaises.

Si l'Allemagne, dont la structure démographique est encore plus gravement détériorée que celle de la France, est capable d'une telle réforme, il n'y a pas de raison pour que la France se résigne à faire supporter à ses actifs une charge toujours plus lourde, pour financer des retraités toujours plus nombreux, en meilleure santé qu'à aucun moment de l'histoire humaine et dont les revenus sont plus élevés que la moyenne nationale. Trois réformes sont aujourd'hui indispensables pour maîtriser l'évolution future des retraites et empêcher le partage des revenus de pénaliser toujours plus fortement les actifs.

a) *Augmenter progressivement l'âge de départ à la retraite à taux plein*

La retraite à soixante ans était une revendication légitime au dix-neuvième siècle, une époque où les travailleurs de plus de soixante ans souffraient d'une santé précaire et où un départ à la retraite à soixante-cinq ans ne laissait que peu d'années pour se reposer après une vie de labeur. Aujourd'hui, cependant, l'espérance de vie à soixante ans est de vingt ans pour les hommes et vingt-cinq ans pour les femmes. Il est devenu exceptionnel, sauf pour quelques métiers physiquement éprouvants, de trouver des maladies incapacitantes dues à l'âge parmi les personnes âgées de soixante à soixante-cinq ans. D'une certaine manière, la population ne vieillit pas : elle reste jeune plus longtemps. Et pourtant, le taux d'activité des 60-65 ans en France n'est que de 15 %, le plus faible de l'OCDE après l'Italie.

L'oisiveté générale des 60-65 ans n'a plus de justification en termes de santé publique, mais elle n'en a pas non plus en termes de justice sociale. Les jeunes retraités ont aujourd'hui, en moyenne, un revenu supérieur à celui des actifs qui les financent. Le poids de ce financement pèse sur le coût du travail, réduisant l'incitation des employeurs à l'embauche. L'attribution d'un droit à l'oisiveté pour une catégorie de la population parfaitement capable de continuer à travailler conduit ainsi à réduire le nombre des actifs qui peuvent trouver un emploi.

Les Etats-Unis et le Japon, notamment, ont déjà tiré les conséquences de cette situation et ont adopté des lois augmentant progressivement l'âge normal d'ouverture des droits à la retraite à taux plein. Cet âge est aujourd'hui de 65 ans dans ces deux pays, mais aussi en Allemagne (le nouveau gouvernement allemand, il est vrai, a fait connaître son intention de revenir à un âge standard de 60 ans. Mais, à la date à laquelle le présent rapport est écrit, dans l'ignorance où l'on est encore des conditions précises d'une telle réforme, il est impossible d'en apprécier la signification réelle), au Royaume-Uni, au Canada, aux Pays-Bas, en Suisse, en Autriche... Il est de 67 ans au Danemark et en Norvège. La France, au contraire, est restée attachée à la retraite à soixante ans - même si les réformes de 1993, en faisant passer de 150 à 160 trimestres la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein, conduira dans les faits à une légère augmentation de l'âge moyen du départ.

Pour faire face au vieillissement de la population, il est aujourd'hui indispensable d'aller plus loin et **d'augmenter de six mois chaque année, pendant dix ans, l'âge auquel les salariés auront accès à une retraite à taux plein**. L'âge normal de la retraite serait donc porté à 65 ans. Dans certains régimes spéciaux, il passera de 55 à 60 ans ou de 50 à 55 ans. Les personnes, qui le souhaiteraient, pourraient toujours prendre leur retraite avant cet âge, mais devraient accepter en contrepartie une réduction des droits compensant le surcoût de ce départ anticipé pour la caisse des régimes (principe de neutralité actuarielle). Cette mesure n'empêchera pas une détérioration du ratio actifs/retraités, actuellement stabilisé autour de 2 actifs pour un retraité. Cependant, elle rendra cette détérioration moins brutale, et en repoussera les principaux effets après 2010 (il semble que les propositions que le gouvernement a demandées au Commissariat général du Plan s'orientent vers une formulation différente de la même idée : la durée de cotisation nécessaire pour accéder au taux plein serait progressivement portée à 42 ans et demi, soit deux ans et demi de plus que la norme actuellement prévue pour les salariés du secteur privé et cinq ans de plus que celle qui reste applicable aux fonctionnaires et assimilés. A certains égards, une telle disposition est plus juste qu'un recul uniforme de l'âge de la retraite au taux plein, puisqu'elle tient compte de ce que les salariés qui ont commencé à travailler le plus tôt ont le plus servi la collectivité.

En revanche, elle conduit globalement à un moindre allongement de la vie de travail et donc de la durée des cotisations. En outre, s'agissant des agents publics, elle ne peut se concilier avec la nécessité impérative de réduire leur nombre que sous la condition d'une réduction supplémentaire du taux de remplacement des départs en retraite par des embauches nouvelles).

b) Modifier les règles d'indexation pour rétablir l'équilibre en faveur des actifs

Le passage d'une indexation sur les salaires bruts à une indexation sur les prix pour les retraites du régime général, décidée en 1993, est la mesure d'économie publique la plus importante décidée en France dans les deux dernières décennies. A elle seule, cette mesure permettra d'économiser plus de 120 milliards de francs par an en 2010.

Cependant, *l'indexation sur les prix doit s'appliquer à l'ensemble des régimes*. L'indexation sur les prix est aujourd'hui assurée pour la grande majorité des retraites du secteur privé : régime général, ORGANIC, CANCAVA, ARRCO et AGIRC. En revanche, les régimes de retraite des agents publics (fonction publique d'Etat, collectivités locales, Banque de France, régimes spéciaux des entreprises du secteur public), dont les dépenses totales ont atteint 270 milliards de francs en 1997, continuent à être calculés par un système de points dans lequel le point, soit augmente au même rythme que le point de référence des revenus d'activité (c'est le cas le plus fréquent) soit fait l'objet de négociations séparées. *Pour l'essentiel, les retraites des fonctionnaires augmentent au rythme des revenus d'activité des agents publics, alors que celles des salariés privés n'augmentent qu'au rythme de l'inflation.*

Il n'y a aucune justification à cette discrimination entre agents privés et agents publics, qui alourdit d'autant plus la dépense publique totale que les revenus des fonctionnaires augmentent eux-mêmes nettement plus vite que la richesse nationale ou que les revenus du secteur privé (cf. chapitres précédents). **Il est indispensable, si l'on accorde de l'importance aux considérations d'équité, de faire disparaître sans délai cette différence de traitement.**

c) Appliquer la réforme des retraites aux régimes spéciaux

Les régimes spéciaux des agents du secteur public permettent actuellement à ces agents de bénéficier d'une retraite à taux plein après une période de cotisation plus courte que les salariés privés, puis de voir leur retraite augmenter plus vite chaque année que celle des retraités du secteur privé. Si le taux de remplacement initial n'est pas toujours plus avantageux (75 % du dernier traitement hors primes contre 50 % du salaire moyen des vingt meilleures années + le versement d'une retraite complémentaire), la rentabilité totale de l'"investissement-retraite" (valeur actualisée des prestations perçues/valeur actualisée des cotisations versées) est beaucoup plus forte pour les fonctionnaires que pour les salariés du secteur privé. L'indexation des retraites publiques sur les prix à la consommation ne suffira pas à réduire cet écart. Le passage de l'âge de la retraite à 65 ans pour les salariés du secteur privé l'augmentera même sensiblement.

Or, il est probablement souhaitable de conserver, du moins dans un premier temps, la retraite à 60 ans pour les agents publics, afin de faciliter la réduction indispensable des effectifs totaux. Pour rendre le maintien de ce privilège politiquement acceptable dans le cadre d'une augmentation de l'âge de la retraite pour les autres Français, les agents publics devront accepter **une réduction sensible du taux de remplacement**. En contrepartie, dans le même esprit, il est normal d'**intégrer l'ensemble des éléments de la rémunération, primes comprises, dans la base de calcul**, de façon à parvenir, pour un même niveau salarial que dans le privé, à un niveau de retraite semblable. L'élévation à 65 ans de l'âge de la retraite s'imposera progressivement par la suite, une fois que les effectifs de la fonction publique auront été ramenés au niveau exigé par les besoins du service.

La mise en oeuvre des réformes précédemment mentionnées ne permettra pas de réduire la dépense totale par rapport au montant atteint en 1997, ni même de la stabiliser en termes réels. L'augmentation du nombre des retraités et l'augmentation moyenne de leurs droits vont en effet se poursuivre dans les dix prochaines années, même si les réformes proposées sont de nature à ralentir ces évolutions. En revanche, **leur mise en oeuvre permettra de stabiliser la dépense totale de retraites autour de 12 % du PIB, dans l'hypothèse de croissance de celui-ci indiquée plus loin**. Du total des économies proposées dans les sections précédentes, nous ne devons donc soustraire qu'**une augmentation des dépenses de retraites égale à (-) 140 milliards** (à comparer avec ce que cette augmentation de dépenses serait en l'absence des mesures proposées, soit : (-) 330 milliards).

3) Effet des réformes proposées : récapitulation

L'économie annuelle brute que permettraient les réformes qui ont été proposées au long de ce chapitre se monte à quelque 460 milliards de francs (valeur 1997). Compte tenu de l'augmentation inévitable du coût des retraites, la diminution en valeur absolue des dépenses publiques par rapport à 1997 serait de 320 milliards. Il s'agit là de la réduction des dépenses administratives proprement dites. Compte tenu de ce que, en cas de privatisation partielle de l'assurance maladie, une partie de la dépense obligatoire de santé se trouverait reportée sur des organismes privés, **la réduction effective des dépenses obligatoires serait, dans les hypothèses que nous avons retenues ci-dessus, de 240 milliards.**

Encore n'avons-nous pris en compte aucune réduction de la charge de la dette par rapport au niveau atteint en 1997 en dehors de celle, indiquée ci-dessus, qui résulterait d'un programme cohérent de privatisation. C'est que nous n'avons pas voulu faire d'hypothèse particulière relative au choix entre réduction du déficit et diminution des impôts, ni concernant l'évolution possible des taux d'intérêt. C'est dire que la durée de dix ans, que nous avons retenue, constitue sans doute une durée maximum pour parvenir à la diminution absolue des dépenses indiquée ci-dessus.

Les économies ainsi préconisées peuvent être obtenues sans réduire la qualité réelle d'aucun service rendu au public. Les seuls services dont la suppression est proposée sont ceux dont une évaluation indépendante aura prouvé qu'ils font double emploi ou sont devenus inutiles - en d'autres termes, ce ne sont pas des services du tout.

Simplement, nous avons supposé qu'une gestion archaïque, caractérisée par la sous-productivité des personnels et le monopole d'institutions coupées du reste du monde, pourrait être remplacée par une gestion moderne, plus concurrentielle, plus productive, plus proche des besoins des usagers et plus ouverte sur les exemples fournis par le secteur privé et par les pays étrangers. Nous ne proposons rien de plus que d'appliquer aux structures publiques françaises, sans réduction de service pour les administrés, les réformes de gestion que les entreprises du monde industriel (et notamment les entreprises françaises), puis les administrations de la plupart de nos partenaires, ont déjà effectuées. **L'objectif n'a donc rien de révolutionnaire : il s'agit simplement de faire aussi bien que nos voisins,** même si nous le faisons avec retard. Ceux qui prétendent que cette tâche est impossible se font une piètre idée des capacités de la France.

Pour prendre en compte le poids des résistances qu'un tel programme peut rencontrer, auprès de telle ou telle corporation protégée ou encore dans certaines sections de la fonction publique, nous avons fait l'hypothèse qu'il faudrait dix ans pour le mener à bien, quoique le Canada, par exemple, ait réalisé en cinq ans un effort comparable.

Quelle hypothèse de croissance retenir pour cette période décennale ? La prudence incite à faire choix d'une hypothèse modérée, en raison du nombre et de l'importance des inconnues. Nous retenons donc celle d'*une croissance annuelle moyenne limitée à deux pour cent* entre 1999 et 2009. (Pour sa part, dans la programmation 2000-2002 qu'il a communiquée à la Commission européenne, le gouvernement a retenu, pour les années en cause, une hypothèse "basse" de 2,5 % et une hypothèse haute de 3 %. Cela lui permet d'afficher, malgré l'augmentation absolue des dépenses publiques qu'il prévoit pour cette période - voir plus haut, chap. 2, paragraphe 2.5 -, une légère diminution de la dépense publique en proportion du PIB. Nous n'avons pas voulu recourir à ce type de facilité, qui ne peut qu'affaiblir la volonté d'action.)

Notre conviction est pourtant que si la France s'engage sérieusement dans la voie suggérée ici, elle en sera récompensée, et de plus en plus fortement à mesure que le programme d'économies entrera dans les faits, par une croissance beaucoup plus forte : c'est justement une partie importante de l'enjeu. Si tel est bien le cas, il en résultera une diminution sensiblement plus rapide de la part de la dépense publique dans le PIB, pour le plus grand avantage collectif. Mais nous nous sommes interdit, au stade de la présente étude, de prendre en compte cette éventualité favorable, si plausible soit-elle.

Dans l'hypothèse ci-dessus d'une augmentation annuelle du PIB de 2 % entre 1999 et 2009 (pour la plupart, les données 1998 et 1999 ne sont pas entièrement connues au moment où ce rapport est écrit. Nous avons retenu les hypothèses suivantes : a. croissance du PIB : + 3 % de 1997 à 1998 ; + 2,5 % de 1998 à 1999 ; b. proportion de la dépense publique en pourcentage du PIB en 1999 - définition INSEE - : 54,5 %), les 320 milliards de francs d'économie nette que nous proposons de réaliser sur la dépense publique proprement dite se traduiraient, en 2009, par une réduction d'environ 13 % du poids total de cette dépense dans

la richesse nationale. A cette date, la dépense publique française représenterait, sans aucune réduction de services, 42 % du PIB contre 55 % en 1997. Si l'on s'en tient à l'objectif d'une réduction de 10 points, le programme suggéré ici donne aux administrations une substantielle marge de manoeuvre supplémentaire pour compléter les moyens des politiques prioritaires (telles que ceux des fonctions régaliennes, ou encore des actions destinées à combattre enfin sérieusement la grande pauvreté, l'illettrisme et les autres fléaux sociaux).

A 45 % de la richesse nationale, la dépense publique totale aura retrouvé le poids qu'elle avait en France en 1975. Elle restera nettement supérieure à celle que connaissent aujourd'hui les Etats-Unis, le Japon ou le Royaume-Uni. Ce n'est donc pas un changement de société que nous proposons. La France restera la France, avec son attachement à un haut niveau de services publics. Simplement, ces services seront, enfin, mieux gérés.

Mais si elle ne change pas l'essence de notre société, la réduction des dépenses publiques ne sera pas, pour autant, sans conséquences :

- *Conséquences dans les comportements des agents publics* : les nouvelles méthodes de gestion que nous proposons les placeront dans une logique d'efficacité et d'utilité qui profitera à tous les administrés, en même temps qu'elle apportera aux agents publics la fierté de la performance accomplie.

- Sur un autre plan, *l'unité de la nation ne peut, elle aussi, que gagner à une telle évolution*. S'il est normal que les métiers du service public comportent certaines spécificités, rien ne justifie que se construise autour d'eux une sorte de société dans la société, distincte en tout du reste de la nation. Rien ne justifie en particulier que cette société à part ignore les logiques de coût/efficacité sur lesquelles se bâtit l'activité professionnelle de la société civile. Sphère publique et sphère marchande doivent partager ces valeurs essentielles.

- *Mais aussi conséquences sociales* : libérée des dépenses inutiles, la puissance publique retrouvera des marges de manoeuvre pour venir au secours de ceux qui en ont réellement besoin - les habitants des banlieues abandonnées, les victimes de la criminalité, les personnes sans qualification que l'Education nationale a abandonnées.

- Enfin, *conséquences économiques* : par rapport au maintien des dépenses publiques à 55 % du PIB, leur réduction à 45 % laissera plus de 900 milliards de ressources supplémentaires entre les mains du secteur privé. Même si une part de ces ressources supplémentaires devra être affectée à des dépenses concourant au service public au sens large (notamment celles de l'assurance maladie prise en charge par des organismes privés), elles n'en rendront pas moins possibles des allègements fiscaux de plus en plus importants. A leur tour, ceux-ci permettront aux entreprises d'augmenter leurs embauches et leurs investissements, et aux personnes privées d'avoir plus de moyens pour épargner, consommer et préparer leur avenir. Ils récompenseront l'activité et l'effort, non l'influence politique ou le pouvoir de nuire.

Parallèlement, en rendant inutile, en période de conjoncture normale, l'endettement public, la baisse des dépenses publiques évitera de devoir transmettre un lourd fardeau aux générations suivantes et rendra à l'Etat la marge de manoeuvre stratégique dont il a évidemment besoin pour faire face aux périodes plus difficiles, et mieux remplir ainsi le rôle irremplaçable qui est attendu de lui.

CONCLUSION

Au terme de cette étude succincte, plusieurs conclusions se dégagent :

1° *Une réduction forte, continue, obstinée de la dépense publique* - dans les conditions équilibrées et raisonnables suggérées dans ce rapport - est la condition impérative pour que l'entrée de la France dans le nouveau siècle ne soit pas un désastre, mais au contraire une étape nouvelle de progrès vers une société riche, épanouie, active, juste et libre.

2° Il ne s'agit aucunement, par là, de condamner nos services publics à on ne sait quelle dégradation. Mais d'entrer dans une logique nouvelle, fondée sur la recherche du meilleur rapport "qualité/prix" des différents services publics. De prendre pleinement en compte le coût pour la collectivité de chacun de ces services, afin de pouvoir dépenser mieux plutôt que de dépenser toujours plus. Or, dans cette perspective, les marges de gain sont considérables, tellement l'organisation actuelle des services publics est défectueuse. C'est pourquoi le choix n'est pas, comme le répètent à satiété les avocats du toujours plus, entre plus de dépense ou moins de service, mais entre un fonctionnement rigide, bureaucratique et coûteux, et une gestion moderne, tout entière tournée vers la recherche de l'efficacité véritable.

Il ne s'agit pas, faut-il le dire ? de demander aux administrations de se transformer en entreprises, mais de faire sur elles-mêmes l'effort de rénovation qu'ont accompli les administrations de la plupart des pays comparables (et qu'ont aussi accompli les entreprises françaises). Pour l'essentiel, il s'agit d'entrer pleinement dans une logique de responsabilité et de résultats.

3° A très long terme, *une telle évolution est en tout état de cause inévitable*: si nous nous montrions assez faibles pour ne pas redresser une situation devenue intenable, le découragement des forces productives ainsi que la fuite de la ressource taxable qui s'ensuivraient inévitablement finiraient de toute façon par nous contraindre à plus de sagesse. Mais pour n'être pas obligés d'agir sous la menace de la faillite, c'est-à-dire dans les plus mauvaises conditions possibles, c'est dès maintenant, alors qu'il nous reste encore quelque autonomie, que nous devons changer en profondeur le cours de notre action.

4° Loin de constituer un tour de force herculéen ou une épreuve nationale insupportable, *la réduction structurelle des dépenses publiques préconisée ici* - de l'ordre d'un point de PIB par an pendant dix ans - *est à notre portée*. En particulier, elle est pleinement à la portée des agents publics, sans la volonté, l'initiative et l'engagement desquels elle ne peut s'accomplir. A la condition, bien sûr, que le pouvoir politique prenne lui-même ses responsabilités, que l'enjeu du défi soit rendu perceptible à tous, et que le nécessaire soit fait pour parvenir à une convergence raisonnable des intérêts individuels et collectifs.

5° La dérive générale, continue et unique parmi les nations comparables qui affecte nos dépenses publiques depuis plus de quinze ans est en définitive bien moins le résultat d'un choix délibéré, de caractère stratégique ou idéologique, que de *pratiques médiocres de permissivité et de clientélisme de la classe politique française*. Non que celle-ci soit plus perverse ou moins capable que celle de nos voisins. Là n'est pas la question. Simplement, sa faible culture entrepreneuriale et internationale ne lui a pas permis jusqu'à présent de mesurer pleinement les enjeux de l'affaire, ni non plus - les deux questions sont étroitement liées - de prendre conscience que relever ce défi est à sa portée et n'implique aucun suicide politique.

6° *Par suite, aujourd'hui, l'essentiel est d'informer, puis d'informer, et encore d'informer*. Informer les responsables politiques, les décideurs administratifs, les médias - spécialement les médias politiques qui, à la différence de la presse économique et professionnelle, restent prisonniers de préjugés idéologiques non fondés - et bien sûr le grand public lui-même.

Près de la moitié des revenus des Français leur sont attribués par des décisions publiques (traitements des agents publics, retraites, autres prestations sociales). Il est tentant de conclure de là que le jeu démocratique - le fonctionnement du "marché politique" - conduira

nécessairement à une aggravation indéfinie de la situation présente. Mais ce serait faire peu de cas de la lucidité de nos concitoyens - ceux-là même - qui ont si bien su, en peu d'années, assimiler la logique de l'entreprise mondialement concurrentielle.

C'est pourquoi l'Institut de l'Entreprise a considéré qu'il était de sa mission de contribuer à cette information indispensable. Son seul souhait est que se développe sur ce sujet majeur, dans des conditions appropriées d'ouverture, de sérieux et de bonne volonté, et dans toutes les instances concernées (partis, parlement, administrations, syndicats, médias spécialisés mais aussi médias généralistes) l'indispensable débat public.

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Président de la Commission : Yves CANNAC

Membres :

Robert BACONNIER, Président du Directoire, Bureau Francis Lefebvre
Jean-Pierre BOISIVON, Délégué Général, Institut de l'Entreprise
Gérard DUMAS, Directeur Adjoint, Groupe des Banques Populaires
François ESSIG, Consultant chargé de mission, Deloitte et Touche
Denis GAUTIER-SAUVAGNAC, Vice-Président Délégué Général, U.I.M.M.
Pascal de JENLIS, Président Directeur Général, Hameur & Cie
Pierre LE ROY, Directeur Général, Unigrains
Jean WAHL

OUVRAGES CONSULTÉS

OCDE, *Perspectives économiques*, juin 1998 - OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 1998
OCDE, *Economic Surveys* : - *Italy*, April 1997 - *Germany*, August 1997 - *United States*,
November 1997 - *Canada*, November 1997 - *Netherlands*, March 1998 - *New Zealand*, April
1998 - *United Kingdom*, June 1998 - OCDE, *Budgétisation moderne*, 1997 - ASSEMBLEE
NATIONALE, Rapport du Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le
contrôle parlementaire, janvier 1999 - INSEE, *Comptes de la Nation*, 1997 - Cour des
comptes, *La Sécurité sociale*, 1998 - Jean ARTHUIS, *Dans les coulisses de Bercy*, Albin
Michel, 1998 - C. BERAUD, *La Sécu c'est bien, en abuser ça craint*, rapport à l'intention de la
CNAMTS, 1992 - Christian GERONDEAU, *Candide au pays des libéraux*, Albin Michel, 1998 -
Gilles JOHANET, *Santé : dépenser sans compter*, Santé de France, 1995 - Pierre-Patrick
KALTENBACH, *Associations lucratives sans but*, Denoël, 1995 - Armand LAFERRERE, *Les
Finances publiques*, Le Livre de Poche, 1998 - Béatrice MAJNONI d'INTIGNANO, *La
Protection sociale*, Le Livre de Poche, 1997 - Jean PICQ, *Rapport au Premier ministre sur
l'organisation des administrations centrales*, 1994