

**L'AGENDA 2012 :  
37 PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE MAÎTRISE  
DE LA DÉPENSE PUBLIQUE**

**Observatoire de la Dépense publique**

Avril 2006

---

Les Notes de l'Institut

Institut de  

---

l'entreprise

# **L'AGENDA 2012**

**37 propositions pour une meilleure maîtrise  
de la dépense publique**

Avril 2006

© Institut de l'entreprise, 2006  
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution  
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'entreprise

Photographie de couverture : © Getty Images

# Sommaire

---

Résumé .....	5
Introduction .....	17
<b>I. La maîtrise des dépenses publiques : une nécessité et une urgence .....</b>	<b>21</b>
<b>1. L'aggravation constante de la situation des finances publiques .....</b>	<b>23</b>
1.1. Les finances publiques forment un tout .....	23
1.2. La mécanique de l'endettement .....	24
<b>2. La réduction des dépenses publiques est devenue une nécessité incontournable .....</b>	<b>43</b>
2.1. Le recours à l'endettement emporte des conséquences qui ne sont pas seulement financières .....	43
2.2. L'impossibilité de régler la question par l'accroissement de la pression fiscale impose la réduction des dépenses publiques .....	47
<b>II. Les conditions générales de la maîtrise de la dépense publique .....</b>	<b>55</b>
<b>1. Des principes généraux à respecter .....</b>	<b>57</b>
<b>2. Les conditions du succès .....</b>	<b>61</b>
2.1. Clarté et lisibilité .....	61
2.2. Une bonne gouvernance, fondée sur des relations mutuellement responsabilisantes .....	63

2.3. Un management rénové .....	67
2.4. Une cohérence dans le temps et dans l'espace .....	73
2.5. Les pouvoirs publics doivent s'appuyer sur certaines dynamiques déjà engagées .....	79

### **III. 37 propositions pour une meilleure maîtrise de la dépense publique .....** 83

#### **I. Les dépenses de l'Etat .....** 85

1.1. Les méthodes .....	86
-------------------------	----

1.2. Les économies possibles .....	100
------------------------------------	-----

#### **2. Les dépenses des collectivités locales .....** 143

2.1. Les méthodes .....	143
-------------------------	-----

2.2. Les économies possibles .....	155
------------------------------------	-----

#### **3. Les dépenses de la Sécurité sociale et des organismes gérés par les partenaires sociaux ....** 163

3.1. Les méthodes .....	164
-------------------------	-----

3.2. Les économies possibles .....	172
------------------------------------	-----

#### **Conclusion .....** 197

#### **Annexe 1. Les pistes d'économies évaluables .....** 201

#### **Annexe 2. Quelques autres pistes potentielles .....** 203

#### **Annexe 3. Bibliographie .....** 204

#### **Annexe 4. Personnalités auditionnées ou rencontrées ...** 205

#### **Annexe 5. Composition de l'Observatoire .....** 206

# Résumé

## I. Pourquoi il est nécessaire et urgent de maîtriser enfin les dépenses publiques

**D**epuis vingt-cinq ans, la situation de nos finances publiques n'a cessé de se dégrader, ainsi que l'a très clairement montré le récent rapport Pébereau : entre 1980 et 2005, le poids de la dette publique totale par rapport au PIB est passé de 20 % à plus de 66 %. Et cela alors même que la pression fiscale française est l'une des plus élevée des pays de l'OCDE : c'est donc bien l'accroissement mal maîtrisé des dépenses – de l'Etat, mais aussi des collectivités locales et, bien sûr, de la Sécurité sociale – qui est en cause.

Cette évolution est d'autant plus inquiétante qu'un certain nombre de politiques publiques sont aujourd'hui affichées comme prioritaires, et sont censées voir leurs moyens augmentés ou au moins maintenus dans les années à venir.

Pour autant, le redressement de nos finances publiques n'a rien d'impossible ; confrontés à des situations comparables, plusieurs de nos partenaires ont su mettre en œuvre les réformes nécessaires pour retrouver la voie de l'équilibre.

De ces réformes, on peut notamment retenir la simplification et l'allègement des structures administratives centrales, le renforcement de la capacité de pilotage, le choix résolu de la déconcentration et de l'autonomie des structures opératrices, ou encore un assouplissement délibéré du statut de la plupart des agents publics. Les résultats atteints en quelques années, aussi bien en termes de baisse des dépenses (notamment par la réduction des effectifs) que de croissance économique ou d'amélioration de la qualité des services délivrés au public, sont très significatifs.

La réduction opérée sur les dépenses doit être très substantielle. A ce titre, pour l'ensemble des dépenses publiques (Etat, collectivités locales et Sécurité sociale), une réduction annuelle d'une centaine de milliards d'euros à l'horizon de 2012 est à notre portée – étant entendu qu'il s'agit là d'une diminution des dépenses brutes, évidemment non exclusive de certaines augmentations

spécifiques, soit obligatoires (comme le sont par exemple les charges de retraites), soit expressément choisies. Au total, une action de cette ampleur ramènerait approximativement le poids de la dépense publique française par rapport au PIB au niveau de la moyenne européenne, et redonnerait aux pouvoirs publics des marges de manœuvre importantes pour répondre à des besoins nouveaux, faire face à des aléas conjoncturels ou encore baisser les prélèvements obligatoires.

## **II. Les conditions générales de la maîtrise de la dépense publique**

Chaque type de dépense appelle bien entendu des actions spécifiques ; mais certaines règles de base sont communes à toutes. Or force est de reconnaître que ces règles sont souvent ignorées.

La première est relative à la clarté et à la lisibilité de la dépense passée et présente, de son montant réel, de ses objectifs et des résultats qu'elle a permis d'obtenir. C'est dire qu'il n'y a pas de maîtrise de la dépense publique sans une pratique régulière et sérieuse de l'évaluation tant des politiques publiques que de la gestion publique (qu'il convient évidemment de distinguer). Domaine dans lequel notre retard par rapport à la plupart de nos voisins est considérable.

Une seconde condition essentielle est celle d'une bonne gouvernance, c'est-à-dire de relations claires et mutuellement responsabilisantes entre les différents acteurs : les citoyens, les élus qui les représentent, l'exécutif contrôlé par les élus, et les agents publics placés sous l'autorité de cet exécutif. Les confusions de pouvoir et de responsabilité entre ces différents acteurs sont autant de facteurs lourds d'inflation non maîtrisée des dépenses.

Parallèlement, et c'est la troisième condition, la maîtrise de la dépense est impensable sans un management profondément rénové (cf. le *new public management*). Cela suppose, à chaque niveau hiérarchique, des objectifs de performance et des responsabilités claires, des pouvoirs cohérents avec ces responsabilités, une gestion des ressources humaines encourageant le plein déploiement des compétences de chacun en même temps qu'une saine émulation.

Enfin, quatrième condition, la maîtrise de la dépense publique nécessite une cohérence suffisante de l'action publique dans la durée – le court-termisme est souvent une grave source de gaspillage – en même temps que dans l'espace : la duplication coûteuse des structures et des procédures, donc finalement des dépenses, nécessite, au sein de chaque collectivité publique aussi bien qu'entre elles, un effort permanent de clarification et de coopération.

Ce sont là autant d'impératifs qui s'imposent dans chaque collectivité et dans chaque secteur pour parvenir à une maîtrise réelle de la dépense publique.

Tous les acteurs publics engagés dans cette action ont intérêt à mettre en commun leurs expériences et à s'appuyer sur des dynamiques déjà bien engagées, comme par exemple l'administration électronique et la pratique du guichet unique.

### **III. 37 propositions pour une meilleure maîtrise de la dépense publique**

#### **LES DÉPENSES DE L'ÉTAT**

##### **■ Proposition 1 : Simplifier les procédures administratives**

*Remettre à plat la chaîne de production des prestations de service public pour simplifier et alléger les coûts de gestion, en créant des gains de productivité sans dégrader la qualité du service rendu.*

Economies attendues à l'horizon 2012 : 3 à 4 Md€. <sup>1</sup>

##### **■ Proposition 2 : Rationaliser la carte des implantations locales de l'Etat**

*Mettre fin au principe de la présence de chaque service dans chaque département quand les besoins ne le justifient pas. Pour cela, fusionner divers services déconcentrés de l'Etat et/ou créer des services interdépartementaux, généraliser*

---

I. L'horizon retenu pour l'évaluation des économies induites est systématiquement celui de l'année 2012. Par ailleurs, on a choisi de ne pas chiffrer certaines propositions, faute de données suffisamment fiables.



*l'installation de guichets uniques communs à ces divers services.*

Economies attendues : 2 à 3 Md€.

■ **Proposition 3 : Intensifier le recours à des prestataires privés**

*Développer le recours à des formes de partenariat public privé et plus généralement faire davantage appel à des prestataires privés, en externalisant certaines fonctions dans les cas où une telle démarche présente un avantage comparatif.*

Economies attendues : 2,6 à 3,6 Md€.

■ **Proposition 4 : Rationaliser les procédures d'achat public**

*Assouplir les règles régissant les marchés publics, regrouper et mutualiser la fonction achat des administrations et utiliser les procédures innovantes adoptées par le secteur privé (enchères sur Internet, procédures dématérialisées..).*

Economies attendues : 1 à 1,8 Md€.

■ **Proposition 5 : Rationaliser la gestion immobilière et les travaux publics**

*Réduire le volume du parc immobilier de l'Etat en améliorant l'adéquation entre les besoins réels des services et les moyens engagés ; accroître l'effort de maintenance des immeubles occupés ; assouplir les modalités de la maîtrise d'ouvrage publique et intégrer davantage de rigueur dans l'exercice de cette fonction.*

Economies attendues : 3,3 Md€.

■ **Proposition 6 : Contrôler l'utilisation des subventions distribuées aux associations**

*Améliorer le suivi des subventions versées et prévoir une évaluation systématique des résultats induits par l'attribution de ces moyens ; remettre en cause les subventions qui ne produiraient pas d'effets établis.*

■ **Proposition 7 : Adapter l'organisation des moyens de la sécurité intérieure à la réalité des besoins**

*Adapter les moyens utilisés par la police nationale et la gendarmerie à la réalité des besoins, d'une part en réduisant l'exercice de missions qui ont perdu une part de leur raison d'être et d'autre part en dédiant exclusivement les forces de sécurité à des missions opérationnelles, non administratives.*

Economies attendues : 1,7 à 2 Md€.

■ **Proposition 8 : Rapprocher nos réseaux diplomatiques de ceux de nos partenaires européens**

*Réduire la taille de notre réseau diplomatique et consulaire, notamment en le rapprochant des réseaux de nos partenaires européens, et concentrer davantage les dépenses d'intervention.*

Economies attendues : 700 à 900 M€.

■ **Proposition 9 : Concentrer les crédits militaires sur les besoins essentiels de la défense et réduire l'ambition de nos programmes d'équipement**

*Réduire le nombre et l'ampleur de certains programmes d'équipements ; réviser le format des armées ; compenser ces diminutions de moyens par une coopération accrue avec nos alliés européens ; réduire le format du service de santé des armées ; améliorer le pilotage des dépenses du ministère ; supprimer la direction du service national.*

Economies attendues : 4,7 Md€.

■ **Proposition 10 : Assouplir l'organisation de l'enseignement scolaire**

*Resserrer la carte des options, décloisonner les spécialités des enseignements, réformer le mode de comptabilisation du temps de travail des enseignants et revenir au taux d'encadrement des élèves des années 90.*

Economies attendues : 3,2 Md€.

■ **Proposition 11 : Introduire de la souplesse et de l'autonomie dans la gestion des universités**

*Introduire une contribution financière plus importante de la part des étudiants, améliorer la qualité de l'orientation, donner plus d'autonomie aux établissements en rationalisant la répartition de leurs moyens, revoir la nature des liens entre enseignement et recherche et des obligations qui pèsent sur les enseignants, ainsi que les modalités d'attribution des crédits de la recherche.*

■ **Proposition 12 : Réorienter les fonds alloués aux politiques de l'emploi dans un sens plus favorable au développement de l'activité économique**

*Réorienter les politiques de l'emploi dans un sens favorable au développement de l'activité économique, en diminuant les dépenses d'intervention au gré d'un assouplissement de l'ARTT, en réduisant les dispositifs de contrats aidés et en mettant en extinction les divers régimes de préretraite.*

Economies attendues : 6 à 7 Md€.

■ **Proposition 13 : Concentrer les effets de la politique du logement sur les publics les plus défavorisés**

*Concentrer le bénéfice des aides personnelles au logement sur les publics les plus défavorisés.*

Economies attendues : 1 Md€.

■ **Proposition 14 : Réformer les régimes de retraite du secteur public**

*Mettre fin à diverses pratiques iniques récompensant certains intérêts catégoriels, rapprocher les régimes spéciaux de retraite du régime de droit commun de la fonction publique et rééquilibrer à moyen terme les conditions de cotisations et de prestations.*

Economies attendues : 6 Md€ et plus...

■ **Proposition 15 : Réduire de manière drastique les dépenses qui ne comportent aucune réelle justification d'intérêt général**

*Réduire de manière drastique les dépenses qui sont expliquées par l'histoire et qui ne recèlent plus de justification impérieuse inspirée par l'intérêt général.*  
Economies attendues : 6 à 8 Md€.

■ **Proposition 16 : Maîtriser l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales**

*Limiter l'évolution des dotations de l'Etat aux collectivités locales en l'indexant sur l'inflation.*  
Economies attendues : 4 Md€.

■ **Proposition 17 : Désacraliser les dépenses fiscales**

*Réduire ou supprimer les avantages fiscaux dont l'efficacité ne peut être attestée ou dont le rapport coût efficacité est très limité ou n'est pas mesuré et/ou qui présentent un caractère manifestement inique.*  
Economies attendues : jusqu'à 10 Md€.

**Total des économies suggérées sur les dépenses de l'Etat (hors économies sur « dépenses fiscales » et économies non chiffrées) : 45,2 à 52,5 Md€.**

## **LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

■ **Proposition 18 : Organiser la coopération entre collectivités pour diminuer et partager les coûts de gestion**

*Développer les guichets uniques communs à plusieurs collectivités locales et mutualiser les fonctions support des collectivités locales (immobilier, gestion du personnel, logistique, achats, informatique, etc.).*  
Economies attendues : 11 Md€.

■ **Proposition 19 : Intensifier le recours à des prestataires privés**

*Etendre le recours aux partenariats public privé, rationaliser la fonction immobilière et développer le recours à l'externalisation.*

Economies attendues : 5 Md€.

■ **Proposition 20 : Rationaliser l'exercice des responsabilités des collectivités**

*Eviter l'exercice de compétences similaires par ces collectivités locales de niveaux différents en instaurant une collectivité locale « chef de file » pour chaque attribution.*

Economies attendues : 3 à 5 Md€.

■ **Proposition 21 : Renforcer les contrôles sur l'attribution du RMI**

*Accroître l'intensité des vérifications effectuées sur les bénéficiaires du RMI et renforcer le lien au niveau départemental entre le versement de cette allocation et un effort de retour à l'emploi.*

Economies attendues : 500 M€.

■ **Proposition 22 : Réduire les subventions locales liées aux fonds structurels européens**

*Mettre à profit les diminutions programmées de subventions communautaires pour réduire les subventions versées par les collectivités locales qui les accompagnaient systématiquement.*

Economies attendues : 2,5 à 3 Md€.

■ **Proposition 23 : Accélérer le désendettement des collectivités locales pour réduire les charges acquittées au titre de la dette**

*Mettre à profit les diminutions de dépenses des collectivités locales suggérées pour générer des excédents budgétaires qui permettront de réduire rapidement la dette des collectivités et les charges d'intérêt payées annuellement au titre de cette dette.*

Economies attendues : 1,5 Md€.

**Total des économies suggérées sur les dépenses des collectivités locales : 23,5 à 26 Md€.**

## **LES DÉPENSES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET DES ORGANISMES GÉRÉS PAR LES PARTENAIRES SOCIAUX**

### **■ Proposition 24 : Rénover l'organisation des caisses de Sécurité sociale pour accroître leur productivité**

*Revoir en profondeur la carte des caisses de Sécurité sociale en procédant à des regroupement, développer la dématérialisation des dossiers et traduire ces évolutions en gains de productivité.*

Economies attendues : 2 Md€.

### **■ Proposition 25 : Introduire une part de concurrence dans la gestion des caisses de Sécurité sociale**

*Développer une concurrence entre opérateurs en provoquant une régulation des relations entre ces opérateurs qui favoriserait une meilleure qualité du service rendu et une diminution des coûts de gestion.*

### **■ Proposition 26 : Rationaliser la carte hospitalière**

*Supprimer les lits excédentaires des établissements hospitaliers et regrouper les laboratoires d'analyses et les plateaux techniques trop nombreux et redondants de ces établissements grâce aux futurs Schémas régionaux d'organisation des soins.*

Economies attendues : 2 Md€.

### **■ Proposition 27 : Homogénéiser et améliorer le niveau d'efficacité atteint dans la gestion des hôpitaux**

*Réduire les écarts de coûts et de productivité constatés entre établissements hospitaliers publics, et diminuer l'écart qui les sépare des coûts mesurés dans les établissements hospitaliers privés.*

Economies attendues : 3,5 à 7 Md€.

■ **Proposition 28 : Réformer en profondeur la procédure d'achat et de gestion des médicaments par les hôpitaux**

*Instaurer des procédures d'achats groupés de médicaments effectués à des niveaux de prix déterminés réglementairement.*

Economies attendues : 500 à 600 M€.

■ **Proposition 29 : Réduire une part du volume de la demande de prestations adressée aux hôpitaux**

*Développer l'hospitalisation à domicile et réduire le flux de patients traités par les services d'urgence hospitalière lorsque cela n'est pas nécessaire.*

Economies attendues : 300 M€.

■ **Proposition 30 : Encadrer davantage la rente de situation que représente la distribution des médicaments**

*Instaurer un mode de rémunération exclusivement forfaitaire par médicament vendu, limiter la progression des marges d'une pharmacie d'une année sur l'autre et interdire la pratique des marges arrière dans les officines.*

Economies attendues : 1 Md€.

■ **Proposition 31 : Appliquer certaines des mesures préconisées par les gestionnaires de l'Assurance maladie**

*Mettre fin aux surprescriptions médicales et paramédicales, favoriser les règles de bons usages des soins et dérembourser les médicaments à effet médical rendu (SMR) insuffisant.*

Economies attendues : 3,5 à 4,2 Md€.

■ **Proposition 32 : Modifier le mode de rémunération des praticiens en médecine de ville**

*Limiter la progression de la dépense des soins de ville en liant la valeur de chaque acte médical au volume d'actes réalisés ; si cette mesure n'était pas suffisamment efficace pour juguler l'inflation de la dépense, instaurer progressivement un mode de rémunération forfaitaire des médecins.*

■ **Proposition 33 : Mieux contrôler le recours aux remboursements à 100 %**

*Réserver strictement le remboursement à 100 % aux affections de longue durée, limiter le bénéfice de ce dispositif à une période déterminée et soumettre son renouvellement à un médecin conseil de la Sécurité sociale.*

■ **Proposition 34 : Limiter les bénéfices de la politique familiale pour les ménages aisés**

*Soumettre le versement des allocations familiales à des conditions de ressources ; à défaut, conserver un système d'allocations versées sans condition de ressources, mais intégrer ces allocations à l'assiette de l'impôt sur le revenu.*  
Economies attendues : 1,6 Md€.

■ **Proposition 35 : Réduire les coûts générés par le service public de l'emploi**

*Fusionner l'ANPE et les institutions du régime d'assurance chômage, ouvrir le marché du placement à des opérateurs concurrents, réintroduire un système dégressif d'allocations chômage et renforcer les actions favorisant le retour à l'emploi.*  
Economies globales attendues : 1,6 à 2 Md€ au moins.

■ **Proposition 36 : Concrétiser les économies attendues de l'amélioration du marché de l'emploi**

*Mettre à profit l'amélioration de la situation de l'emploi pour réduire le montant global des allocations chômeurs versées, en ne revalorisant pas les conditions de liquidation de ces prestations.*  
Economies attendues : 6 Md€.

■ **Proposition 37 : Mettre fin aux particularités du régime d'indemnisation chômage des intermittents du spectacle**

*Aligner l'assurance chômage des intermittents du spectacle sur le régime de droit commun des salariés du secteur privé, pour les cotisations comme pour les prestations.*  
Economies attendues : 950 M€.

**Total des économies chiffrées suggérées sur les dépenses de la Sécurité sociale et des organismes gérés par les partenaires sociaux : 23 à 27,7 Md€.**



**Le total des économies suggérées sur l'ensemble de la dépense publique (hors économies sur les dépenses fiscales et économies non chiffrées) s'élève entre 91,7 et 106,2 Md€.**

# Introduction

Voici bientôt dix ans que l'Observatoire de la Dépense publique s'est efforcé d'appeler l'attention sur la nécessité de maîtriser l'inflation incessante de cette dépense<sup>2</sup>. La question n'intéressait guère à l'époque que quelques spécialistes. Depuis, la dérive n'a cessé de s'accroître, entraînant l'alourdissement continu de la dette. Lequel est aujourd'hui d'autant plus sensible que la mise en place de l'euro a écarté inexorablement toute possibilité de dévaluation. C'est dans ce contexte que le rapport Camdessus<sup>3</sup>, puis tout récemment le rapport Pébereau<sup>4</sup> ont donné au phénomène toute sa visibilité. Et à la suite de ce dernier rapport, le gouvernement, par la voix du Premier ministre et du ministre des Finances, a formulé l'objectif de réduire suffisamment les déficits annuels pour ramener d'ici 2010 le déficit budgétaire de l'Etat à zéro, et d'ici 2012 la dette publique totale sous le seuil de 60 % du PIB fixé par le Pacte européen de stabilité.

La prise de conscience du problème progresse donc. Pourtant, les conditions politiques, psychologiques et pratiques d'une action proportionnée à l'ampleur du problème sont encore très loin d'être réunies.

Ainsi, le budget 2006 de l'Etat comporte le remplacement à plus de 90 % des 60 000 agents publics qui seront partis en retraite cette année, alors qu'il était possible, sans inconvénient pour la qualité du service public, d'en recruter moitié moins. Si l'on prend en compte le fait que le coût moyen d'un agent public sur l'ensemble de sa carrière (retraite et pension de réversion éventuelle

---

2. *Moins de dépense publique pour davantage de croissance, d'emploi et de liberté*, 1996 ; *Maîtrise de la dépense publique : le retard français s'aggrave !*, 1999.

3. *Le Sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France*, Rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, octobre 2004.

4. *Rompres avec la facilité de la dette publique – Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et notre cohésion sociale*, Rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, décembre 2005.

comprises) n'est guère inférieur à 2 M€, c'est un montant de l'ordre de 60 Md€, d'engagements (sur une très longue période, il est vrai) qui aurait ainsi pu être évité !

D'une manière générale, les ministres continuent de mettre en avant, comme un succès, l'importance des augmentations de crédits dont ils bénéficient, cependant que la réalisation d'économies n'est toujours pas un objectif sur lequel ils soient réellement engagés. De même, réclamer toujours plus de moyens est, pour un très grand nombre de catégories de nos concitoyens, bénéficiaires des services publics, comme d'ailleurs pour les organisations représentatives des agents publics, une sorte de réflexe naturel.

Ce n'est pourtant pas que les Français soient particulièrement dépensiers, loin s'en faut. Mais ils ne font pas preuve de la même prudence et du même sens de la responsabilité dans l'emploi de leurs ressources personnelles et dans celui de leurs ressources collectives.

Il est vrai que la dépense publique, en y incluant les prestations sociales, alimente plus de la moitié de leurs revenus. Mais, immédiatement ou de façon différée, ils en financent inévitablement la totalité.

**Le moment d'un vrai changement est donc venu. Il est nécessaire, et il est possible.** Nécessaire, car le creusement régulier des déficits et le gonflement accéléré de la dette nous placent aujourd'hui dans une situation intenable. Et possible, car de multiples exemples étrangers témoignent que le redressement que nous devons réaliser est à la portée d'un pays tel que le nôtre. Ajoutons, c'est essentiel, que les finalités collectives majeures que sont la croissance, l'emploi, la qualité des services publics ou encore la satisfaction professionnelle des agents publics, bien loin de souffrir d'une vraie réduction de la dépense, devraient au contraire en bénéficier – à condition, bien sûr, que celle-ci soit choisie et mise en œuvre de manière appropriée<sup>5</sup>.

**Au demeurant, la période actuelle est favorable à plusieurs titres à un tel redressement.** D'abord parce que la conscience de sa nécessité commence à se

---

5. Un sondage organisé par BVA en octobre 2005 pour la Fondation Paul Delouvrier montre d'ailleurs que les Français en sont conscients, puisque 90 % d'entre eux estiment possible d'améliorer la qualité des prestations sans augmenter leur coût.

répandre. Mais aussi parce que le renouvellement des générations, à la faveur du *papy boom*, est de nature à le faciliter. Enfin, la réforme budgétaire introduite par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) pourrait modifier profondément la donne. Encore faut-il, il est vrai, que cette réforme ne soit pas mise en œuvre seulement de manière formelle : de ce point de vue, beaucoup de progrès restent à faire. Du moins ce texte offre-t-il une opportunité majeure pour maîtriser les coûts tout en améliorant la qualité des services rendus.

C'est pourquoi l'Observatoire de la Dépense publique a souhaité revenir sur ce très vaste sujet, mais dans une perspective différente de celle retenue dans ses deux précédents rapports. Cette fois, il a choisi de se concentrer sur les mesures concrètes d'économies de nature à permettre un tel redressement d'ici 2012. C'est l'objet des 37 propositions présentées dans le présent rapport. Parmi celles-ci, 32 ont pu être chiffrées de manière solide. Pour les 5 autres, il a paru préférable de ne pas chercher à le faire, ce qui ne signifie en aucune manière qu'elles soient négligeables.

Le montant total des économies ainsi proposées dans les 32 propositions chiffrées (et compte non tenu de celles relatives aux « dépenses fiscales ») approche les 100 milliards d'euros constants à échéance 2012 – étant précisé qu'il s'agit bien entendu d'économies brutes, et non pas nettes, puisque simultanément certaines augmentations de dépenses seront inévitables. Ce montant est très supérieur à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'équilibre des finances publiques et ramener la dette en dessous de la barre des 60 % du PIB, objectif affiché aujourd'hui par le gouvernement et dans le récent rapport Pébereau. Il est en effet apparu possible d'aller plus loin, de façon à retrouver une réelle marge de manœuvre, permettant le cas échéant de développer de nouveaux axes de politiques publiques, de réagir efficacement à un fléchissement conjoncturel ou encore de réduire le poids des prélèvements obligatoires. En tout état de cause, ces propositions ont l'avantage de mettre en évidence qu'il existe de multiples gisements d'économies. D'autant qu'à la centaine de milliards d'euros ainsi répertoriés s'ajoutent de substantielles économies non chiffrées.

S'agissant enfin des économies qui ont été chiffrées, il faut préciser que les évaluations avancées n'ont pas été construites ex nihilo. Elles découlent, pour l'essentiel, d'études réalisées par des entités publiques (travaux et rapports parlementaires, Cour des comptes, Inspection générale des finances, ministères,

caisses de Sécurité sociale, etc.). Lorsque, parfois, de telles références n'étaient pas disponibles dans le domaine public, des quantifications ont été réalisées sur la base d'hypothèses prudentes, qui sont explicitées.

**Pourquoi *Agenda 2012* ?** Pour trois raisons complémentaires. En premier lieu, il va de soi que la réalisation d'un tel redressement nécessite plusieurs années. D'autre part, il est essentiel d'agir rapidement, et l'expérience des nombreux pays qui nous ont précédés sur ce chemin montre que c'est parfaitement possible. Sans doute ne serait-il d'ailleurs pas possible de le faire trop lentement, car ces économies ne se feront pas par grappillage, comme c'est trop souvent la coutume chez nous, mais passent par des choix francs et fermes. Les six années qui sont devant nous conviennent bien à cette tâche, et l'année 2012 constitue donc la bonne échéance. Enfin, il n'échappe à personne que 2007 marquera le début d'une législature, moment propice pour que soit engagé un effort de grande ampleur qui prendrait quasiment la forme d'un choix de société (ce qui ne doit évidemment pas dispenser le budget de 2007, tel qu'il sera établi cette année, d'amorcer fermement cette évolution indispensable).

Précisons enfin que l'objectif poursuivi par l'Observatoire n'est pas de proposer telle option politique plutôt que telle autre, mais bien des actions qui permettent d'atteindre au meilleur coût des objectifs politiques soutenables, quels qu'ils soient. Il faut une bonne fois pour toutes en finir avec la pratique détestable qui consiste à apprécier une politique d'après les crédits qui y sont consacrés, et non d'après les résultats qui sont visés et leur taux de réalisation.

En d'autres termes, les économies préconisées sont compatibles avec tout choix politique raisonnable. Aussi bien, l'objectif d'une très substantielle réduction de la dépense publique devrait-il être retenu par tout projet politique responsable. Il doit donc être très clairement présenté aux Français lors des prochaines échéances électorales, pour que l'opinion y soit pleinement préparée dès l'an prochain.

Ces propositions d'économies sont présentées dans la troisième partie du présent rapport. Au préalable, sont rappelées les raisons essentielles qui fondent ce choix (première partie) et précisées les méthodes générales indispensables pour sa mise en œuvre (deuxième partie).



**La maîtrise  
des dépenses publiques :  
une nécessité et une urgence**

Depuis quelque vingt-cinq ans, à travers des hauts et des bas, la situation des finances publiques de notre pays n'a cessé de se dégrader. Cette évolution n'est due ni à des circonstances exceptionnelles (telles qu'une guerre, ou encore une contrainte nationale majeure comme l'a été, pour l'Allemagne fédérale, l'intégration des Länder de l'Est), ni à l'insuffisance des ressources d'impôts ou assimilées (puisque au contraire notre pays est l'un des champions du poids des prélèvements obligatoires), mais bien à l'inflation constante de dépenses publiques insuffisamment maîtrisées.

Les conséquences en sont très lourdes. Sur le plan financier tout d'abord, bien sûr : le poids de la dette publique dépasse aujourd'hui les normes raisonnables ; surtout, sa dérive nous conduit dans l'impasse. Mais aussi parce que cette inflation de la dépense, qui est aujourd'hui une regrettable singularité française, est porteuse, sur le plan économique, social et politique, de graves conséquences.

Nous n'avons donc plus le choix : nous devons, comme l'ont fait avant nous, pour leur plus grand bien, nombre de pays comparables, maîtriser enfin nos dépenses publiques et, très concrètement, réaliser dans les années à venir des réductions de dépenses considérables.

# 1

## L'aggravation constante de la situation des finances publiques

---

Avant d'analyser cette évolution, il convient de préciser quel est le périmètre dans lequel elle prend réellement son sens. Puis nous rappellerons les faits essentiels, et la singularité qui caractérise aujourd'hui la situation française, dont les causes doivent être identifiées sans complaisance. Cette analyse, qui recoupe assez largement celle du récent rapport Pébereau, sera pour cette raison conduite rapidement.

### 1.1. Les finances publiques forment un tout

En matière de finances publiques, l'agrégat de loin le plus significatif est celui qui réunit les finances de l'Etat et des quelque 800 « Organismes Divers d'Administration Centrale » (ODAC), auxquels l'Etat a confié des compétences spécialisées, des collectivités locales et des organismes de Sécurité sociale. Autrement dit, l'ensemble des structures publiques, à l'exception de celles qui sont réellement de nature commerciale. Cela pour plusieurs raisons :

- c'est sur le déficit et la dette publics globaux que portent nos engagements internationaux (Pacte de stabilité) ;
- qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités locales ou de la Sécurité sociale, la source finale de financement est la même, à savoir la contrainte publique (prélèvements obligatoires). Il est donc légitime, dans une démocratie, de considérer cette ressource, et les dépenses qu'elle finance, de manière globale ;
- en outre, l'intrication tant des recettes que des dépenses de l'Etat, des collectivités locales et de la Sécurité sociale est telle que seul un objectif global a véritablement du sens



A titre d'exemple, l'Etat finance directement aujourd'hui, par ses subventions, environ un tiers des dépenses des collectivités locales ; en outre, il prend à sa charge les coûts de dégrèvement fiscal à hauteur de 35 % de leurs ressources propres... En sens inverse, la reprise en 2004 de la dette du Fonds pour la Réduction des Cotisations sociales (qui finance une partie des surcoûts des 35 heures) par la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (qui, elle, est classée en ODAC) a permis optiquement de réduire le besoin de financement de l'Etat de 1,4 Md€... Des exemples de cet ordre sont innombrables. C'est donc bien globalement qu'il convient de raisonner, même si cela ne dispense évidemment pas d'analyser distinctement la situation financière de chaque catégorie d'acteurs.

## 1.2. La mécanique de l'endettement

Les faits sont suffisamment connus, surtout depuis la publication du rapport Pébereau, pour qu'il ne soit pas nécessaire de s'y attarder longuement : *« depuis vingt-cinq ans, la dette publique française n'a cessé de s'alourdir sous le poids de déficits répétés sans interruption chaque année, lesquels déficits sont*

**Tableau n° 1 : Evolution des déficits publics**

	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992
En % du PIB							
Etat	-0,6	-2,3	-2,9	-2,3	-2,3	-2,1	-3,3
Organismes divers d'administration centrale	0,2	0,1	0	-0,1	0	0,1	0
Administrations locales	-0,8	-1,1	-0,7	-0,6	-0,5	-0,3	-0,5
Administrations de sécurité sociale	1,1	0,4	0,7	-0,3	0,3	0,1	-0,4
Total administrations publiques	0	-2,9	-2,8	-3,2	-2,5	-2,1	-4,2

Source : rapport économique social et financier.

*fondamentalement dus non pas à l'insuffisance des ressources, mais bien à la dérive des dépenses. Cette dégradation ne cesse de se poursuivre et pour l'instant les conditions sont réunies pour qu'elle continue dans les prochaines années. <sup>6</sup>»*

### 1.2.1. Des déficits publics permanents

Chaque année depuis vingt-cinq ans le solde global des finances publiques a été déficitaire. Même durant les périodes de conjoncture favorable, le solde de l'Etat n'est jamais revenu à l'équilibre, tandis que ceux des autres administrations publiques ont tous eu tendance à se dégrader. Ainsi, pour la première fois depuis près de dix ans, les collectivités territoriales ont dégagé en 2004 un solde négatif, et cette situation devrait, d'après les estimations disponibles, se reproduire en 2005 (- 0,1 % du PIB). Les comptes sociaux ont quant à eux connu un accroissement sensible de leurs déficits jusqu'en 2004 ; en 2005, les réformes entreprises ont cependant permis de revenir à un déficit estimé aujourd'hui à 0,2 % du PIB. Enfin, il faut rappeler que l'excédent des ODAC résulte des transferts de l'Etat.

Comme le montre le tableau ci-dessous, 1980 est la dernière année au cours de laquelle les finances publiques ont été globalement en équilibre. Depuis lors,

	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005(p)	2006(p)
	-4,8	-3,7	-2,9	-2,5	-2,4	-3,6	-3,9	-3,2	-2,7	-2,6
	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3	0,6	0,3	0,6		
	-0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1	0	-0,1	-0,1	-0,1
	-0,6	-0,5	-0,1	0,5	0,4	-0,2	-0,6	-1,0	-0,2	-0,2
	-5,5	-4,1	-2,6	-1,5	-1,6	- 3,2	-4,2	-3,6	-3	-2,9

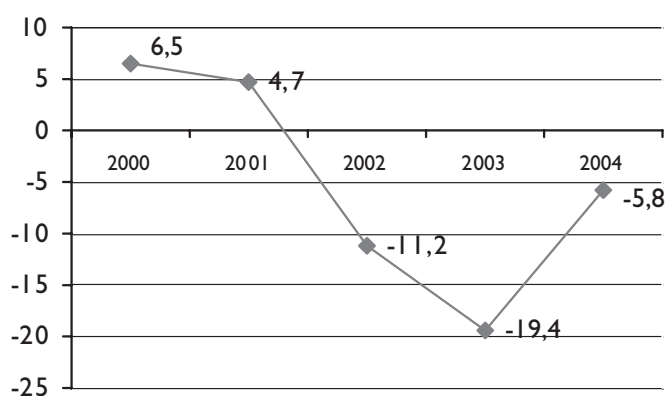
6. Ibid.

leur déficit a varié au gré de la conjoncture, mais ne s'est jamais démenti, et par suite leur poids cumulé n'a cessé de croître.

Au cours des années récentes, la même dérive s'est poursuivie. Deux grilles différentes, mais complémentaires, peuvent être utilisées pour analyser cette tendance. La première est celle du solde primaire<sup>7</sup>, la seconde celle du solde structurel<sup>8</sup>.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du déficit primaire.

**Tableau n° 2 : Solde primaire du budget de l'Etat  
(en milliards d'euros)**



Source : Cour des comptes.

Comme on le voit, le budget de l'Etat est en déficit depuis 2002, avant même le paiement des intérêts de la dette.

**7.** Le solde primaire est égal à la différence entre les dépenses et les recettes totales d'une administration publique, avant prise en compte du paiement des charges de la dette.

**8.** Le solde structurel correspond à celui qui serait observé si le PIB était à son niveau structurel, c'est-à-dire en le corrigeant de l'impact de la conjoncture sur les dépenses et les recettes. L'intérêt d'une approche par le solde structurel est évident, mais elle nécessite des calculs complexes pour déterminer le PIB potentiel à conjoncture moyenne.

S'agissant du déficit structurel, l'OCDE et la Commission européenne l'évaluent à environ 3 % du PIB sur les exercices 2002, 2003 et 2004. Dans ces conditions, une conjoncture défavorable se traduit par une aggravation rapide du déficit public.

### 1.2.2. Le périmètre de la dette publique

La dette publique est passée en un peu moins de vingt ans de 20 % du PIB à 56,6 % en 2000 et 64,7 % fin 2004. Pour 2005, les données déjà disponibles laissent prévoir un taux de dette publique rapportée au PIB de l'ordre de 65,8 %. Le poids de la dette est de 40 milliards d'euros par an, au titre des seuls intérêts, ce qui représente 14 % des dépenses du budget général, soit le deuxième budget après l'Education nationale. L'INSEE a calculé que la dette des administrations publiques par actif équivaut à près de deux ans du salaire net moyen, soit 39 336 €.

**Tableau n° 3 : Dette publique notifiée à la Commission européenne (en milliards d'euros)**

	1996	2000	2001	2002	2003	2004
Etat	515	642,2	670,6	731,2	798,7	839,8
Organismes divers d'administration centrale	51	51,7	49,2	45,1	55,2	90,2 <sup>9</sup>
Administrations locales	106,6	105,8	105,8	105,0	109,8	112,4
Administrations de sécurité sociale	19,2	12,8	13,1	16,2	31,7	24,5
Total Administrations publiques	691,8	812,5	838,7	897,5	995,6	1067
Ratio dette publique/PIB (en %)	57,1	57,3	56,8	58,8	63,7	64,7

Bien entendu, les chiffres ci-dessus concernent la seule dette financière. Ils n'incluent pas les engagements de la puissance publique, et notamment de l'Etat, relatifs d'une part au paiement des traitements futurs des agents publics actuellement en service et d'autre part des retraites de ces agents, qu'ils soient

<sup>9</sup>. L'augmentation est due à la reprise par la CADES de la dette accumulée par la branche maladie, maternité, invalidité, décès du régime général à hauteur de 35 Md€.

ou non encore en activité : autant de charges auxquelles l'Etat ne pourra en aucun cas se soustraire. A eux seuls ces engagements représentent environ le double de la dette financière. Mais leur échéance moyenne est considérablement plus tardive, de sorte qu'ils ne sauraient y être mécaniquement additionnés. Il n'en demeure pas moins que, par rapport à la plupart des autres pays, ces engagements pèsent chez nous d'un poids particulièrement lourd : d'une part en raison de ce qu'il est convenu d'appeler « l'emploi à vie », dont bénéficient la très grande majorité des agents publics aujourd'hui en fonction ; et d'autre part à cause du mode de financement de leurs retraites, qui repose pour l'essentiel sur les contributions futures de la puissance publique. Ce sont là des raisons supplémentaires en faveur d'une gestion prudente de l'endettement proprement financier.

La dette de l'Etat proprement dite représente près de 79 % de la totalité de la dette publique. Le plus préoccupant est qu'elle a tendance à croître automatiquement sous l'effet des charges d'intérêt financé par l'emprunt. Cette tendance s'ajoute à celle liée à l'augmentation des dépenses publiques primaires. La Cour des comptes, dans le rapport préliminaire à la loi de finances 2006, note que, hors variation des taux, « *le financement des déficits annuels provoque une augmentation mécanique de la charge de la dette de l'ordre de 1,8 Md€ par an* »<sup>10</sup>.

Les documents du débat d'orientation budgétaire de la loi de finances pour 2005 ont fait apparaître, en fonction des hypothèses de croissance retenues, le solde primaire à atteindre pour que le taux d'augmentation de la dette ne dépasse pas celui du PIB. Pour 2005, il aurait fallu que ce solde ne soit pas négatif ; or la loi de finances a prévu un solde primaire déficitaire de près de 5 Md€. Parallèlement, pour entamer le désendettement, il est nécessaire de dégager un excédent structurel. Le gouvernement vient de proposer un objectif de retour à l'équilibre en 2010, mais sans assortir jusqu'à présent cet objectif de mesures concrètes.

---

10. Calcul sur la base de 45 Md€ de déficit, financés au taux moyen de 4 %.

### **I.2.3. Les effets du surendettement**

L'importance de la dette risque, à terme, d'affecter les conditions de refinancement que la France est en mesure d'obtenir. Longtemps, ces conditions ont été sensiblement meilleures que de celles de ses partenaires, Allemagne exceptée, permettant d'emprunter avec les taux les plus faibles. Au cours de l'année 2004, cette situation a commencé à être ponctuellement remise en cause et aujourd'hui les menaces sur la dégradation de la note accordée à la France ne sont plus purement théoriques.

En outre, dans l'hypothèse d'un relèvement sensible des taux d'intérêt, laquelle ne peut évidemment pas être exclue à moyen ou long terme, cette charge augmenterait sensiblement. Ainsi, une hausse de 100 points de base (soit 1 %) des taux longs alourdirait la charge de la dette à court terme, dès la première année, de 1,1 Md€. Les conséquences seraient encore beaucoup plus importantes à plus long terme, l'évaluation du ministère des Finances envisageant une hausse de 10 Md€ par an à l'horizon de six ans.

Enfin, il faut souligner les effets doublement négatifs d'un surendettement public sur l'économie. D'une part, il entretient l'inquiétude des ménages qui, anticipant une hausse des prélèvements obligatoires, peuvent être tentés de réduire leur consommation. D'autre part, il tend à paralyser la puissance publique lorsqu'elle est confrontée à une phase économique dépressive : il lui est alors en effet impossible de stimuler la demande par une politique keynésienne.

Ainsi, les facilités de l'endettement, auxquelles notre pays s'est laissé aller depuis quelque vingt-cinq ans, sont une forme d'injustice vis-à-vis des générations nouvelles : celles-ci verront en effet leurs possibilités d'action sérieusement obérées par le poids des charges héritées des générations précédentes.

En définitive, ce qu'il y a de choquant dans cet accroissement continu de l'endettement, c'est que, loin de préparer l'avenir, il l'a sérieusement compromis. En effet, pour l'essentiel, les déficits ainsi accumulés n'ont été motivés ni par des impératifs conjoncturels, puisqu'ils ont persisté dans les périodes de croissance soutenue, ni par des ambitions à long terme, puisqu'ils sont dus principalement non pas à de grands projets d'investissement, mais, comme on le verra ci-après, à l'excès des dépenses courantes de fonctionnement et de transfert.

## 1.2.4. La dynamique inflationniste des dépenses

C'est bien l'excès répété des dépenses, et non pas d'une insuffisance des recettes, qui est responsable de l'aggravation constante de la dette, puisque, sur le plan de la pression fiscale, la France est depuis une bonne dizaine d'années l'un des tout premiers pays de l'OCDE.

En effet, depuis 1980, le rapport dépenses / PIB est ainsi passé de 45,5 % en 1980 à 49,5 % en 1990, 52,7 % en 2000 et 54,4 % en 2004.

**Tableau n° 4 : Les dépenses publiques depuis 1980 <sup>11</sup>**

(En pourcentage du PIB)

	1980	1985	1990	1995	1997	1999	2000	2002	2004
Dépenses publiques	45,5	51,9	49,5	53,5	55	53,6	52,7	54,6	54,4

Source : INSEE.

Les chiffres de la période récente 2000-2004 mettent en évidence la permanence de cette tendance inflationniste. Et dans l'état actuel des choses, même si la prise de conscience du problème se développe dans l'opinion publique, rien ne permet de penser qu'elle puisse s'interrompre dans les prochaines années sans de nouvelles et importantes décisions. Cela est vrai des dépenses de l'Etat comme de celles des organismes de Sécurité sociale ou des collectivités locales.

### 1.2.4.1. Les dépenses de l'Etat

Même si, depuis 2002, l'Etat s'est fort heureusement imposé une règle de stabilité de ses dépenses en volume, la tendance réelle n'en reste pas moins à l'accroissement de celles-ci :

<sup>11</sup>. A partir de 1997, les chiffres retenus par l'INSEE suivent le cadre donné par les normes comptables issues du SEC95.

- globalement, sur la période 2000-2004, les dépenses du budget de l'Etat ont augmenté de 11,6 %, soit en rythme annuel 2,8 %, ce qui représente 36,9 Md€ sur cinq ans ;
- de plus, durant la même période, les prélèvements sur recettes <sup>12</sup> se sont accrus de 17,7 Md€, soit un peu plus de 40 %. Or ce sont essentiellement les prélèvements au profit des collectivités locales qui expliquent cette augmentation. En 2004, ils augmentent encore de près de 25 %, dans le cadre de la réorganisation du versement des concours de l'Etat. C'est dire que la très forte augmentation des prélèvements sur recettes, conséquence de la nouvelle étape de décentralisation, a pour contrepartie le transfert aux collectivités locales des charges correspondantes. Pour apprécier l'évolution d'ensemble réelle sur la période ; il est donc légitime de la prendre en compte. Sinon, cette débudgétisation fausse la perception de l'évolution des dépenses de l'Etat en en masquant une partie.

Parmi les dépenses de l'Etat, les dépenses de personnel pèsent d'un poids particulièrement lourd, puisqu'elles représentent pour l'exercice 2004 près de 117 Md€, soit plus de 44 % du budget général (hors prélèvements sur recettes). Or elles ont encore progressé de 2000 à 2004 de 12,8 %. Les dépenses de pensions participent à cette hausse, particulièrement sur les années les plus récentes (+ 4,6 % en 2002, 4,7 % en 2003 et 5,5 % en 2004) <sup>13</sup>.

La loi de finances pour 2005 avait prévu une hausse des charges de personnel et de fonctionnement de 2,8 % par rapport à la loi de finances pour 2004. Mais l'augmentation réelle a été supérieure, dans la mesure où cette évaluation ne prend en compte, ni les hausses prévues du point d'indice de la fonction publique, ni les mesures prises en faveur des bas salaires. En les intégrant, l'évolution réelle est de 3,4 % ce qui représente une augmentation de 4,7 Md€.

Pour les années à venir, les dépenses de personnel sont censées progresser, malgré l'économie provisoire résultant du remplacement de nombreux fonction-

---

**12.** Les prélèvements sur recettes sont effectués sur les recettes brutes de l'Etat au bénéfice des collectivités locales (il s'agit des concours financiers de l'Etat et compensations diverses aux collectivités locales) et des communautés européennes.

**13.** 30 % des dépenses de personnel sont consacrées aux dépenses de pensions.



naires âgés par des agents jeunes, donc moins payés, au rythme d'environ 2,1 % par an de 2006 à 2008, sous l'effet notamment des dépenses de pensions, qui augmenteront de 4,8 %. Mais en l'absence d'une réduction significative des effectifs, cette hypothèse d'augmentation (de l'ordre de 1 % pour les personnels en activité) est en réalité sous-évaluée au regard de l'évolution de ces dépenses telle que constatée jusqu'ici, et notamment des revalorisations du point de la fonction publique. Enfin les dépenses liées aux charges de la dette augmenteront en moyenne d'au moins 5,7 % en valeur par an sur cette période.

Le programme de stabilité 2007-2009 prévoit une réduction de l'évolution des dépenses de l'Etat en volume de 1 % en 2007 puis de 1,25 % en 2008 et de 1,5 % en 2009 afin de se rapprocher d'une stabilisation en valeur des dépenses de l'Etat. Mais en fait les priorités affichées aujourd'hui par le gouvernement, notamment à travers les lois de programmation (défense, intérieur et justice), le plan de cohésion sociale ou encore le renforcement de l'aide publique au développement, sont à elles seules des facteurs substantiels d'accroissement des dépenses publiques. Dans ces conditions, il est difficile d'imaginer que les seules mesures d'économies évoquées jusqu'à présent de façon vague puissent suffire à assurer le respect du programme de stabilité : rappelons que sur les sept exercices écoulés, pas une fois le programme de stabilité n'a pu être respecté.

#### 1.2.4.2. Les dépenses des organismes de Sécurité sociale

Ces dépenses sont aujourd'hui plus importantes encore que celles du budget de l'Etat. Et elles continuent d'augmenter très rapidement (2,9 % en moyenne annuelle sur la période 2000-2004), en particulier sur les trois derniers exercices connus (6,3 % en 2002, 5,2 % en 2003, 4,5 % en 2004).

Cette augmentation est due avant tout à celle des dépenses d'assurance maladie, qui sont passées de 8,1 % du PIB en 2000 à 8,8 % en 2004.

Les mesures prises dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie de 2004 ont permis de poursuivre l'infléchissement du rythme de croissance des dépenses d'assurance-maladie engagé en 2004 (+ 6,4 % en 2003, + 4,9 % en 2004 et + 3,8 % en 2005). Le programme de stabilité 2007-2009 prévoit que la progression de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM)

sera ramenée à un rythme annuel moyen de 2,2 % en volume sur la période de programmation, tandis que, de leur côté, les prestations vieillesse augmenteraient de 4,1 % et les allocations familiales de 3,5 %. Parallèlement, sous l'effet tant de l'amélioration de l'emploi que de la réforme de l'indemnisation chômage, les dépenses de l'Unedic devraient baisser à un rythme estimé entre 5,8 et 6,8 % en volume par an. Au total, d'après ces prévisions, l'augmentation moyenne des prestations sociales en volume sur la période serait ainsi ramenée autour de 1 % par an.

Comme pour les autres postes du programme de stabilité, ces chiffres reposent sur des prévisions optimistes de croissance et sur une grande confiance dans l'efficacité des mesures nouvelles prévues. Nous devons garder à l'esprit que, sur les quarante dernières années, les dépenses de soins ont augmenté en moyenne à un rythme annuel supérieur de deux points à la croissance de la richesse nationale... Or le vieillissement de la population risque d'accentuer cette tendance. C'est d'ailleurs pourquoi le Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance maladie a retenu jusqu'en 2040 un rythme d'augmentation des dépenses de soins supérieur de 1,5 % à celui de la croissance économique.

#### 1.2.4.3. Les dépenses des collectivités locales

Ces dépenses sont, elles aussi, sur une pente de croissance forte. Elles ont augmenté, en moyenne de 2000 à 2004, de 4,5 % par an, et en 2004 de 8,5 %. Les postes qui augmentent le plus vite sont les prestations et autres transferts (+ 51 % sur les 5 ans et + 16,6 % en un an). De leur côté, les dépenses de personnel augmentent de plus de 18 % et celles d'investissement de 23,6 %. Cette forte croissance est évidemment due pour une large part aux nouvelles responsabilités qui ont été confiées aux départements, notamment en ce qui concerne la gestion du RMI et le transport de voyageurs. Mais souvent il ne s'agit pas d'un simple transfert. L'analyse des augmentations constatées depuis 1984 montre en effet que l'élargissement du périmètre de compétence des collectivités locales s'est souvent traduit par une augmentation des coûts, les collectivités territoriales étant plus sensibles, pour des raisons de proximité, aux attentes des usagers en matière de niveau des prestations. Il est vraisemblable que ce phénomène se reproduise dans la nouvelle phase de décentralisation qui est en train de se mettre en place, ce qui laisse prévoir une augmentation des dépenses sensiblement supérieure à celle affichée dans le programme de

stabilité 2007-2009 (0,5 % par an en volume), évolution sur laquelle l'Etat n'a pour l'instant que peu de moyens d'agir.

**Tableau n° 5 : Evolution des dépenses des collectivités locales**

milliards d'euros	2000	2001	2002	2003	2004**	Variation en pourcentage 2004/2000
Dépenses de fonctionnement*	79,83	81,93	88,28	90	100,05	+25,3 %
dont : personnel	28,96	30,21	31,83	31,8	33,96	+17,2 %
intérêts	4,20	4,21	3,68	3,3	3,02	-28 %
transferts versés	21,14	21,71	25,33	25,7	31,93	+51 %
Investissement***	46,21	48,02	48,25	50,2	57,13	+23 %
Total des dépenses	126,03	129,95	136,53	140,2	157,19	+24,7 %

Sources : ministère de l'Intérieur (DGCL) ; Direction générale de la comptabilité publique.

\* Données non consolidées des collectivités territoriales au sens strict : communes, départements et régions.

\*\* Estimations et données des budgets primitifs. Champ : France entière.

\*\*\* Dont remboursement de la dette.

### 1.2.5. La dérive des comptes publics : une nouvelle exception française ?

Certes, plusieurs pays comparables ont un niveau d'endettement égal ou supérieur au nôtre. Mais c'est là presque toujours l'héritage de passifs anciens. En termes de déficits comme de dépenses, tant en valeur absolue qu'en évolution, la situation de notre pays est de plus en plus singulière.

Un nombre croissant de pays enregistre des soldes publics régulièrement excédentaires ou en tout cas ont réussi à limiter les déficits. Il n'est d'ailleurs pas inutile de noter que la plupart des pays qui ont mené des politiques de réduction de la dépense publique ont connu des taux de croissance supérieurs à ceux observés en France.

**Tableau n° 6 : Evolution de la capacité (ou du besoin) de financement des administrations publiques dans les principaux pays de l'OCDE (en % du PIB)**

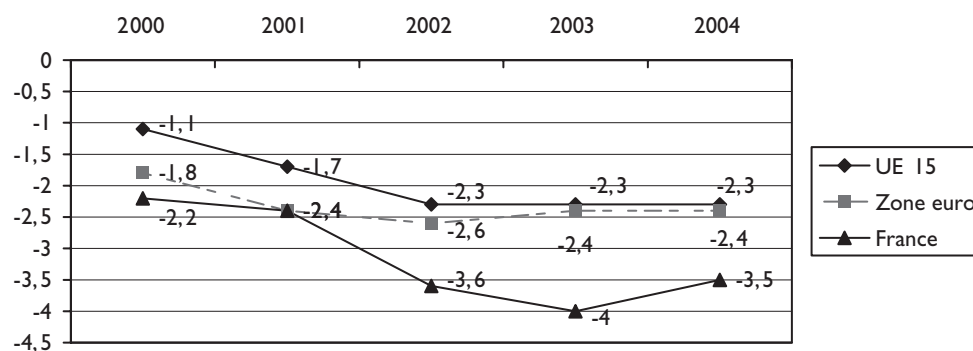
	2000	2001	2002	2003	2004
Zone Euro	0,1	-1,7	-2,4	-2,8	-2,7
Union européenne (15)	1	-1,1	-2,2	-2,8	-2,6
<b>France</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,5</b>	<b>-3,2</b>	<b>-4,2</b>	<b>-3,7</b>
Royaume-Uni	3,8	0,7	-1,7	-3,4	-3,2
Allemagne	1,3	-2,8	-3,7	-3,8	-3,7
Suède	5,1	2,5	-0,3	0,2	1,4
Danemark	1,7	3,2	1,7	1,2	2,8
Espagne	-0,9	-0,5	-0,3	0,3	-0,3
Italie	-0,6	-3	-2,6	-2,9	-3

Sources : ministère de l'Intérieur (DGCL) ; Direction générale de la comptabilité publique.

La persistance de déficits importants en France résulte d'abord d'un déficit primaire de l'Etat persistant ; seule l'Allemagne connaît une situation comparable actuellement (- 0,6 % du PIB, à comparer aux - 0,8 % constatés pour la France). Encore faut-il rappeler que la situation en Allemagne est essentiellement liée à la réunification (où en serions-nous si nous avons dû faire face à un défi comparable ?), et que nos voisins sont engagés, particulièrement depuis la formation du nouveau gouvernement, dans une politique de redressement financier très énergique. Nos autres partenaires (à l'exception du Portugal et de la Grèce, qui enregistrent des déficits primaires en 2004) parviennent, malgré une croissance limitée, à maintenir des situations primaires excédentaires ou au moins équilibrées.

L'analyse fondée sur la notion de déficit structurel (calculé par la commission ou par l'OCDE) conduit à des conclusions quasiment identiques : la France présente (avec l'Allemagne et la Grèce) une situation nettement plus dégradée que la moyenne de ses partenaires européens.

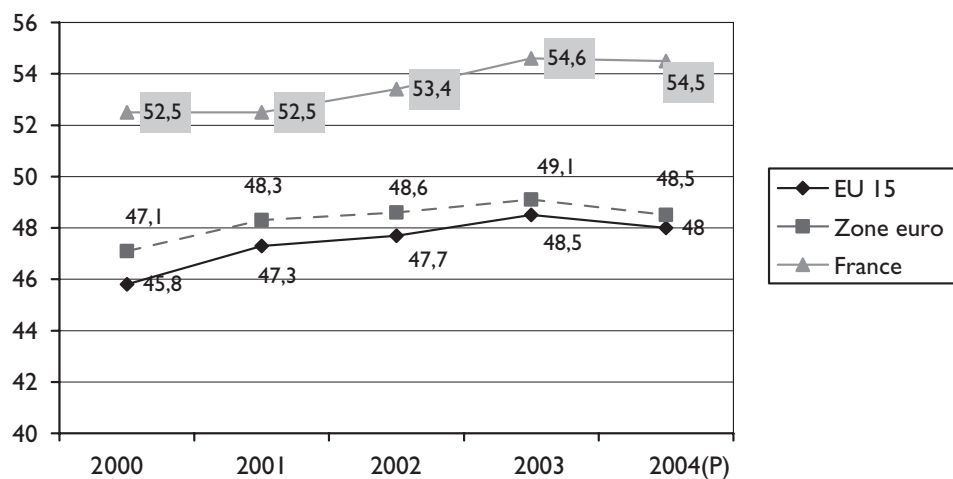
**Tableau n° 7 : Evolution du solde structurel depuis 2000 (en % du PIB)**



Source : Commission européenne.

Cet écart est, pour l'essentiel, à mettre sur le compte du différentiel entre les dépenses des administrations publiques en France et chez ses principaux partenaires.

**Tableau n° 8 : France, zone euro, Europe des 15 : évolution comparée des dépenses des administrations publiques (en % du PIB) entre 2000 et 2004**



Source : Commission européenne.

Le ratio dépenses publiques / PIB en France est de six points supérieur à celui calculé pour la zone euro. Avec 54,5 % du PIB en 2004, la France tend même aujourd'hui à dépasser certains pays scandinaves, comme la Finlande (50,4 %) ou à les rattraper (Danemark avec 55 % et Suède avec 57 %).

Il faut d'ailleurs souligner ce point de divergence avec l'Allemagne, pays dans lequel les dépenses publiques sont restées autour de la moyenne communautaire, donc à un niveau sensiblement moindre qu'en France.

Le tableau ci-dessous permet de mesurer cette réalité à travers une autre grille d'analyse, celle du coût par habitant des administrations publiques. La France occupe ici encore une place qui la classe parmi les pays qui dépensent le plus.

**Tableau n° 9 : Dépenses des administrations publiques  
(en euros par habitant)**

	2000	2001	2002	2003
Danemark	17 632	18 346	18 926	19 512
Suède	16 169	15 728	16 787	17 328
<b>France métropolitaine</b>	<b>12 527</b>	<b>13 107</b>	<b>13 662</b>	<b>14 206</b>
Autriche	13 196	13 566	13 840	13 991
Pays-Bas	11 466	12 407	13 118	13 685
Belgique	11 987	12 215	12 748	13 216
Allemagne	11 309	12 150	12 426	12 606
Royaume-Uni	10 181	10 704	11 216	11 398
Italie	9 389	10 215	10 420	11 140
Espagne	6 151	6 367	6 731	7 110
Grèce	6 651	5 953	6 018	6 552
Portugal	5 091	5 536	5 721	6 006

Source : Eurostat.

Conséquence, mais aussi facteur d'aggravation du déficit public, les dettes publiques de la France (65,6 % du PIB) et de l'Allemagne (66 %) ont dépassé, pour la première fois en 2004, les moyennes de l'UE à 15 (64,7 %) et de l'UE à 25 (63,8 %). Elles restent toutefois sous le niveau de celles de la zone euro (notamment en raison de l'endettement de la Grèce, de l'Italie et de la Belgique, hérité d'un passé déjà ancien).

Dans le même temps, et ainsi qu'on l'a dit, la France a vu s'accroître fortement son taux de prélèvements obligatoires, avec les risques de découragement de l'initiative individuelle qui en résultent. Entre 1974 et 2001, ce taux a en effet augmenté de 10 points de PIB (passant de 35 % à 45 %), contre 3 points pour le Royaume-Uni et 1 point seulement pour l'Allemagne.

**Tableau n° 10 : Poids des prélèvements obligatoires  
(en % du PIB)**

	2003
Suède	51,5
Autriche	50,2
Danemark	49,7
Belgique	48,7
France	45,8
Italie	42,1
Allemagne	41,6
Pays-Bas	39,5
Royaume-Uni	37,2
Portugal	37,4
Espagne	36,4

Source : OCDE.

## I.2.6. Les causes de la dérive

Le rapport Pébereau répond de manière expresse à cette question en observant, d'une part, que l'organisation et le fonctionnement de nos administrations de toute nature comportent un certain nombre de faiblesses qui encouragent l'excès des dépenses et en rendent la maîtrise difficile, et d'autre part que plusieurs des caractéristiques de notre organisation publique poussent nos responsables politiques dans le même sens. Si bien que, tout en étant depuis des années pleinement informés des défaillances du système administratif, ils ne cherchent pas vraiment à y porter remède.

Parmi les faiblesses de la première catégorie (organisation administrative), ce rapport relève notamment :

- la prolifération presque sans limite des structures (tant d'Etat que décentralisées), dont les compétences se superposent et s'enchevêtrent, ce qui conduit à la multiplication des dépenses, à la complexification et au renchérissement des actions ;
- la qualité insuffisante, faute d'une information suffisante, du dialogue budgétaire à tous les niveaux ;
- le défaut d'une vraie responsabilisation sur des objectifs d'efficacité et de coût ;
- l'extrême rigidité des innombrables corps entre lesquels sont répartis les agents publics, obstacle majeur à une mobilité pourtant indispensable au bon emploi de la ressource qu'ils constituent.

Et en ce qui concerne les défaillances du second type (organisation publique), ce rapport met en particulier l'accent sur deux points :

- le nombre excessif des ministères et la pléthore des cabinets, ainsi que la multiplication des échelons territoriaux et donc des élus, favorable à la pression des intérêts particuliers ;



- le caractère précaire de la plupart des mandats et des responsabilités politiques, qui décourage la continuité de l'action et la recherche des résultats dans la durée.

A quoi s'ajoute, au niveau de la mentalité collective, une sorte de préférence nationale pour la dépense qui encourage les responsables politiques de toute nature à attacher beaucoup plus de prix à l'affichage de crédits nouveaux qu'à la recherche de l'efficacité des crédits existants.

Toutes ces observations sont malheureusement pertinentes, et l'Observatoire ne peut qu'y souscrire. On peut toutefois y ajouter quelques remarques.

Au niveau administratif, le défaut de maîtrise de la dépense publique procède pour une large part, en tout cas dans l'Etat, d'un grave problème de gouvernance et de management. La confusion des responsabilités entre autorités politiques et administratives est en effet très forte, si bien que ces dernières ne peuvent avoir d'objectifs clairs à long terme, puisqu'elles n'ont ni l'autonomie ni les pouvoirs correspondants. Par voie de conséquence, elles n'entrent pas elles-mêmes pleinement dans une véritable démarche managériale, et cela ne leur est du reste le plus souvent pas réellement demandé. Cette confusion est d'une certaine façon la négation du *new public management* tel qu'il s'est progressivement répandu dans tous les pays avancés.

Un autre facteur, d'ailleurs en partie lié au précédent, est de nature plus idéologique : c'est l'idée, largement accréditée dans notre pays, selon laquelle le service public authentique ne se caractériserait pas seulement par ses résultats (le service rendu au public), mais par ses moyens, lesquels devraient être tous spécifiquement publics. Ce qui conduit à écarter au maximum tant les contributions que l'expérience, les méthodes ou les collaborateurs venus des entreprises. Alors qu'au contraire la mise en commun de ces moyens et le rapprochement des cultures ont joué un rôle très important dans les progrès réalisés par les pays comparables pour réformer leurs administrations et en maîtriser les coûts.

La spécificité des organisations syndicales représentatives des agents publics joue évidemment dans le même sens. Comme le relève l'ancien ministre de la fonction publique italienne, principal auteur des considérables réformes administratives réalisées dans ce pays durant les années 1990, Franco Bassanini :

« il est plus facile d'obtenir l'appui des syndicats pour des réformes administratives rigoureuses et courageuses lorsqu'ils représentent en même temps les travailleurs du secteur public et du secteur privé, car ils représentent ainsi tant les acteurs que les bénéficiaires de la réforme »<sup>14</sup>.

A l'évidence, cette conception autocentrée du service public, défini par les prérogatives qu'il met en œuvre et les moyens qu'il emploie plutôt que par les résultats qu'il cherche à obtenir, a sa part de responsabilité dans notre incapacité à maîtriser la dépense publique. Des pays comme le Canada, la Nouvelle Zélande ou la Suède, ont su développer, sous le contrôle très actif du Parlement, une véritable culture de l'évaluation, celle-ci s'exerçant tant à l'égard des managers publics que des autres acteurs, tous désireux de conserver les transferts dont ils bénéficient. Certes, s'agissant de l'Etat, la LOLF devrait en principe permettre de remédier à cette carence. Mais l'essentiel reste à faire pour que la mise en œuvre de la réforme conduise réellement à ce résultat : pour l'instant, l'évaluation de la gestion administrative ne se met pas vraiment en place, ni moins encore celle des politiques publiques.

Enfin, c'est évidemment à très juste titre que le rapport Pébereau souligne la responsabilité des défauts de fonctionnement de notre organisation politique dans la perte de maîtrise de la dépense. Ainsi, tout continue de se passer comme si les ministres ne se sentaient tenus à aucune solidarité en ce qui concerne la performance gouvernementale en la matière : chacun d'eux met en avant les augmentations de crédit qu'il a obtenues, bien plutôt que les économies qu'il a réalisées... C'est que la « préférence nationale pour la dépense » reste perçue comme largement consubstantielle à notre société.

Il est vrai, comme le note encore Franco Bassanini, que « les Etats bénéficiant d'une administration efficace affrontent de plus grandes difficultés dans la mise en œuvre de réformes de grande ampleur », alors qu'au contraire « plus un Etat est délabré, plus il est facile de trouver le consensus social nécessaire pour une réforme radicale<sup>15</sup> ». A cet égard, la qualité même de nos administrations et de nos services publics, et la perception qu'en ont les Français, ont sans aucun doute favorisé la propension dépensière des politiques

---

14. *Trente ans de réforme de l'Etat, expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, ouvrage publié sous la direction de François Lacasse et Pierre-Eric Verrier, Editions Dunod, 2005.

15. *Ibid.*

publiques depuis vingt-cinq ans. Propension qui s'est probablement elle-même auto alimentée en ce qui concerne les dépenses de transfert : à mesure que de plus en plus de catégories en bénéficiaient de plus en plus largement, ce type d'avantage est apparu à nos concitoyens comme de plus en plus naturel. Enfin, la bonne santé qui a longtemps été celle de nos finances publiques, à la différence, cette fois encore, de l'Italie, explique que les Français aient longtemps donné libre cours à cette « préférence nationale pour la dépense » sans inquiétude particulière.

Mais cette période est maintenant derrière nous. Les chiffres, cette fois, sont les plus forts. La conscience de l'impasse financière totale où se trouve notre pays se répand rapidement, et rien ne pourra arrêter ce mouvement – d'autant que les Français sont d'un naturel épargnant.

C'est là un tournant essentiel. Si l'on examine ce qui, au cours des quinze dernières années, a amené la plupart des autres pays de l'OCDE à se ressaisir et à se donner les moyens d'une vraie maîtrise de leurs dépenses, au prix généralement de réformes profondes tant de l'organisation que des politiques publiques, on constate que c'est pratiquement toujours la crise financière qui a été le facteur décisif. C'est vrai du Royaume-Uni comme du Canada, des pays scandinaves comme de l'Australie ou de la Nouvelle Zélande, ou encore de l'Italie.

Notre tour est donc venu. Ne le regrettons pas. Assurément, les changements nécessaires ne seront pas tous faciles. Mais, là encore, les exemples des pays qui nous ont précédés montrent que, tant la vitalité économique que la justice sociale en seront bénéficiaires.

# 2

## **La réduction des dépenses publiques est devenue une nécessité incontournable**

---

### **2.1. Le recours à l'endettement emporte des conséquences qui ne sont pas seulement financières**

L'excès de déficits budgétaires et l'accumulation d'une dette publique considérable induit des effets qui ne se réduisent pas, loin s'en faut, à leur seule dimension financière, et emportent des conséquences sur les plans économiques, sociaux et administratifs.

#### **2.1.1. Les effets économiques**

On a généralement coutume de dépeindre les relations entre finances publiques et économie en évoquant les effets positifs que les premières ont sur la seconde. Ainsi donc l'action budgétaire aurait des effets bénéfiques, qui prendraient principalement deux voies.

La première, sur laquelle insistent les keynésiens, plaide pour une utilisation conjoncturelle de la dépense publique, puisqu'un surcroît occasionnel de dépense publique dynamise la consommation, la croissance et l'emploi. La seconde, bien distincte de la précédente, est étayée par les « théories de la croissance endogène », en vertu de quoi la dépense publique finance des biens collectifs, tels que les infrastructures ou l'éducation, biens qui sont les facteurs de la croissance économique future.

Le croisement entre ces deux approches, ainsi que les amalgames qui en découlent, laissent à penser que la dépense publique favorise, par nature,

l'activité économique ; maintenir à un haut niveau la dépense publique serait par conséquent un gage de bonne santé économique.

Pourtant, si ces théories ne peuvent être niées, elles méritent d'être mieux comprises. Car l'action de la dépense ne dynamise la conjoncture que si elle pratiquée de manière ponctuelle, et non de manière habituelle. Et si la croissance endogène souligne le rôle positif de la dépense publique, il s'agit d'une dépense adaptée au besoin, d'une dépense efficace, de qualité.

Aucune de ces deux approches ne justifie donc l'utilisation des budgets publics considérée de manière massive et structurelle.

Alors, seront tentés de dire certains, si la croissance économique demeure atone dans notre pays en dépit d'un niveau élevé de dépense, ne serait-ce pas parce que ce niveau est insuffisant et qu'il faut le rehausser encore ?

Cette tentation se heurte au poids des réalités économiques, puisque les faits montrent que la croissance n'est en rien fonction, sur le long terme, du niveau des dépenses publiques. C'est même une relation inverse qui s'est établie, puisque ce sont les pays qui dans l'OCDE ont privilégié la dépense publique et les déficits budgétaires (France, Italie, Portugal), qui obtiennent durablement les performances économiques les plus médiocres. Inversement, les pays qui ont mené l'action la plus énergique pour maîtriser leurs dépenses publiques, tels que l'Irlande, la Nouvelle Zélande, l'Australie ou le Canada, obtiennent des performances économiques remarquables<sup>16</sup>.

### 2.1.2. Les effets sociaux

De manière superficielle encore, on peut penser que la cohésion sociale découle de l'importance des transferts sociaux et des dépenses budgétaires qui lui sont dédiés. Certains l'affirment, et prétendent régler toute difficulté de nature sociale en empilant quelques subventions de plus ou en augmentant encore les montants transférés.

---

16. Cf. l'étude remarquable effectuée sur ce sujet pour la Banque centrale européenne par MM. Ludger Schuknecht et Vito Tanzi, *Reforming public expenditure in industrialised countries : are there trade offs ?*, Working Paper series, n° 435, février 2005, pp. 29 et suivantes.

Cette logique est particulièrement perverse, car elle conduit à traiter par quelques subsides, donc de manière superficielle et souvent condescendante, des problèmes qui sont fondamentaux.

Elle est surtout vicieuse, parce qu'elle crée les conditions d'un mal-être social, qui est souvent la contrepartie directe de certains des dispositifs mis en œuvre. Car les transferts mal dirigés créent des effets très négatifs, qui nuisent à l'efficacité de la démarche en la privant de crédibilité et d'efficacité. Que dire ainsi des effets désincitatifs au retour à l'activité des demandeurs d'emploi ? De l'encouragement des corporatismes et intérêts catégoriels ? Du découragement de l'esprit d'initiative, et du développement d'une logique d'assistanat ? Que dire du report de charge ainsi provoqué sur les générations futures ?

Ces faits sont connus, mais sont trop souvent ignorés, alors qu'ils montrent que non seulement la dépense publique peut ne pas être efficace à résoudre tout problème social, mais qu'en outre son excès contribue à en susciter. Le fossé qui se creuse ainsi entre des catégories de citoyens qui sont distinctes par le sort que leur réserve la puissance publique est révélateur de ces phénomènes, et il s'exprime notamment entre catégories « aidées » et « non aidées », ou entre salariés du secteur public et du secteur privé. Dans bien des cas, au-delà des effets d'annonce recherchés sur telle ou telle mesure budgétaire, les choix affichés en faveur de cette approche du social créent des effets profonds qui, plutôt que de combler la fracture sociale, finissent par l'aggraver <sup>17</sup>.

### **2.1.3. Les effets administratifs**

Le choix de la facilité, qui est à la base de l'inflation constatée des dépenses publiques, nuit évidemment par principe à l'efficacité, donc à la productivité administrative. Mais la réalité va bien au-delà, puisque cette absence de rigueur dégrade la qualité des services rendus et, plus loin, l'épanouissement personnel des agents.

C'est en quelque sorte un choix « perdant-perdant » qui a été fait, pour deux raisons principales.

---

**17.** La même étude montre une correspondance frappante entre les efforts de maîtrise de la dépense publique et la réduction du taux de pauvreté (pp. 34 et suivantes).

L'absence d'une vraie relation managériale reposant à chaque niveau hiérarchique sur la mise en responsabilité et en pouvoir, est contradictoire avec la mise sous tension d'une organisation, qu'elle soit une entreprise ou une administration. Or cette mise sous tension est indispensable à la réalisation d'une qualité de service acceptable, qualité de service qui unit de manière indissociable les dimensions de l'efficacité et de l'efficience.

Le résultat est que la logique de facilité qui a été implicitement mais continûment retenue depuis plus de vingt ans, bien loin de servir l'utilisateur, lui est globalement défavorable. Elle encourage la complexification sans fin des structures : or c'est lui qui en fait les frais. Elle n'est pas favorable à la responsabilisation des services : or seuls des services réellement responsabilisés peuvent s'engager durablement dans une démarche de qualité...

De la même manière, les agents publics sont les premières victimes d'un système qui limite excessivement leur autonomie, les enferme dans des carrières étroitement circonscrites et ne permet pas de reconnaître suffisamment leurs mérites.

Ainsi, le choix affiché de la progression des effectifs de fonctionnaires empêche que ceux-ci soient mieux rémunérés, et condamne plus largement l'administration à la pauvreté puisque la dépense de personnel aspire toute disponibilité et évolue plus vite que l'inflation. C'est dans cette même logique que le caractère abondant du patrimoine immobilier interdit qu'il soit bien entretenu. De même, l'excès des effectifs de personnels absorbe à lui seul tous les crédits de fonctionnement disponibles. Par suite, ces crédits font cruellement défaut pour les autres dépenses de fonctionnement. Faire un déplacement, a fortiori à l'étranger, mettre à jour le matériel informatique, passer commande d'un livre... sont autant de dépenses beaucoup plus difficiles à assumer chez nous que chez la plupart de nos voisins ! Curieusement l'administration française, beaucoup plus coûteuse que ses homologues étrangères, dispose donc de marges de moyens d'action courante moins importantes. C'est donc comme si l'excès de quantité, imposé par l'absence de responsabilités des gestionnaires, interdisait toute recherche de la qualité.

## **2.2. L'impossibilité de régler la question par l'accroissement de la pression fiscale impose la réduction des dépenses publiques**

### **2.2.1. La réduction des dépenses publiques est la seule voie possible**

Confronté à une accumulation de déficits qui s'est transformé en excès d'endettement, notre pays doit impérativement réagir. Il peut aujourd'hui encore choisir selon quelles modalités le faire, mais il doit le faire sans tarder. A défaut, les modalités de l'ajustement seront plus brutales encore.

Deux voies permettent de rétablir l'équilibre : soit une réduction des dépenses, soit une hausse des prélèvements obligatoires.

En théorie, le choix existe. En pratique cependant, notre pays est d'ores et déjà, à l'intérieur de l'Union européenne et plus généralement encore dans l'ensemble de l'OCDE, l'un de ceux dans lesquels la pression fiscale est la plus lourde. Accroître le taux des prélèvements obligatoires dans ces conditions serait par conséquent, à l'évidence, contre-productif, tant pour l'investissement que pour l'activité économique et, à terme, pour les recettes fiscales.

De la même manière, tout attendre des effets positifs de la croissance économique constitue une illusion, car cette croissance ne peut s'établir durablement et linéairement à un niveau élevé ; l'examen des trente dernières années le montre aisément. Cette illusion est d'ailleurs dangereuse, car elle amène à croire que le temps arrange tout et exonère notre pays d'efforts de gestion, alors que le temps, au contraire, accroît l'endettement et joue contre nous.

Aussi la seule voie possible est celle de la réduction de la dépense publique. Elle est celle de la raison et du pragmatisme ; elle est peu séduisante, et ne satisfera aucune clientèle, mais elle permettra à coup sûr d'atteindre les résultats que nous escomptons.

Ce scénario est d'ailleurs étayé par les choix faits par les autres pays qui ont tous, peu ou prou, été confrontés aux mêmes types de difficultés.



## **2.2.2. Les pays qui se sont trouvés dans des situations similaires ont d'ailleurs suivi cette voie**

Faire appel à des comparaisons internationales n'est pas chose aisée. Nombreux sont en effet ceux qui mettent en avant la spécificité de la société française et l'attachement du plus grand nombre aux « services publics à la française ». Toute comparaison serait dès lors déplacée, car elle banaliserait les services publics et les ferait entrer dans une évolution internationale qui est souvent qualifiée de libérale.

C'est pourtant parce que la dépense publique est utile, parce que les services publics jouent un rôle déterminant que l'efficacité de leur action doit être mesurée et la gestion améliorée. L'argent public est un bien rare, il doit donc faire l'objet de toutes les attentions qui permettront de lui donner une efficacité maximale.

Il serait, pour ces raisons, inepte de ne pas se fonder sur les leçons tirées par les autres de leurs propres réformes, de leurs réussites et leurs échecs. Car aucun argument ne pourrait expliquer pourquoi certaines recettes, qui ont produit des résultats partout ailleurs, ne fonctionneraient pas en France.

Tenter de dégager ces enseignements utiles revient à examiner les actions menées par nos voisins pour réformer le mode de gestion de l'action publique, en retenant des exemples de pays qui présentent avec la France suffisamment de similitudes, de taille, de niveau de développement économique ou encore de « densité » en services publics. Les cas de l'Italie, du Japon, de la Suède ou de la Nouvelle Zélande sont à ce titre tout à fait pertinents.

Or, l'intérêt de ces exemples est qu'ils présentent, dans leur diversité, de très fortes similitudes concernant les méthodes qui ont favorisé la réforme de l'Etat et, par là, la maîtrise de la dépense publique.

### **2.2.2.1. Les objectifs poursuivis**

Ce qui frappe en premier lieu est la décision, prise par absolument tous les Etats observés, de lancer de profondes réformes.

Leurs motivations sont en fait toujours en partie similaires. Ainsi le motif de base de la réforme a été partout la situation d'impasse dans laquelle se trouvaient les finances publiques.

Mais chaque pays souhaitait en plus poursuivre d'autres objectifs : l'Italie et le Japon désiraient renforcer l'efficacité de leurs services publics et supprimer les rigidités et archaïsmes du modèle public. La Nouvelle Zélande était motivée par une conjoncture économique difficile. Quant à la Suède, elle entendait rendre financièrement viable le modèle social qui lui était cher, afin de le préserver, alors qu'il avait conduit jusque-là à une accumulation insoutenable d'impôts, de déficits et de dettes.

Remarquable est d'autre part, dans tous ces pays, l'adhésion populaire aux réformes lancées et, souvent, l'accord entre tendances politiques. Ainsi 80 % des Japonais étaient-ils convaincus de la nécessité du changement. Et c'est sous des gouvernements à tendance travailliste que ces réformes ont été engagées en Nouvelle Zélande<sup>18</sup> et en Suède, et qu'elles ont connu leur ampleur la plus grande en Italie<sup>19</sup>, ceci montrant combien la réforme était partout considérée comme apolitique et d'un intérêt commun incontestable.

#### 2.2.2.2. Les méthodes employées

Les caractéristiques des plans déployés ont été fortement convergentes.

Les réformes observées ont par exemple systématiquement décidé **une simplification et un allègement des structures des administrations centrales, mais aussi un renforcement de la coordination et des capacités de pilotage**. C'est par exemple le cas au Japon, où la forte réduction du nombre de ministères (passé de 23 à 13 depuis 1998) et de directions d'administrations centrales (réduit de 128 à 96) a trouvé sa contrepartie dans des capacités de coordinations plus fortes, concentrées au cabinet du Premier ministre. En Italie, le nombre de ministères a été réduit de 22 à 18 depuis 1990.

Cet effort d'allègement va de pair, dans tous les pays, avec une **déconcentration affirmée** et la conclusion fréquente de contrats de gestion ou d'objectifs

---

18. Avec l'appui des organisations syndicales.

19. A partir de 1996, sous le gouvernement de Romano Prodi.

entre ministères et opérateurs de service public. L'autonomie plus forte des structures opératrices est elle-même associée à celle de leurs responsables, qui sont moins soumis au contrôle *a priori*, et davantage à des évaluations *a posteriori*.

C'est par exemple le cas en Italie, où les responsables administratifs voient leur autonomie renforcée vis à vis du politique, et où de nombreuses attributions sont transférées aux régions. En Nouvelle Zélande, cette nouvelle donne conduit à mesurer la performance des prestataires publics et à la comparer, notamment sur le plan du coût, à celle de prestataires privés intervenant sur des fonctions similaires. De même, la volonté de transparence et de rationalisation a poussé les responsables japonais à réintégrer dans le droit commun de nombreuses institutions spécialisées aux statuts atypiques ; ces structures ont ensuite été soit réorganisées sur la base d'objectifs plus précis, soit privatisées, soit dans de nombreux cas supprimées.

Cette plus grande autonomie est parfois encadrée par une réforme du mode de gestion budgétaire et comptable : l'Italie a ainsi mené une transformation semblable à celle de la LOLF, puisqu'elle a créé un budget de programmes et des comptabilités patrimoniale et analytique, permettant un calcul du coût complet des services. Le suivi de ces coûts complets est alors utilisé *a posteriori* pour asseoir l'évaluation de la structure et de son management.

Point déterminant pour permettre une gestion plus souple et plus autonome, et pour accompagner une baisse de la dépense publique, le statut des agents publics a été systématiquement transformé, dans deux directions : le statut protecteur de la fonction publique est désormais souvent réservé à une petite part des agents des services publics (les autres étant soumis au droit privé) ; l'autonomie reconnue aux managers publics leur donne des marges de manœuvre importantes dans la gestion des ressources humaines, avec une flexibilité nettement plus grande. Il faut remarquer que ces bouleversements ont été réalisés sans heurts majeurs, là où pourtant le statut des fonctionnaires était ancré dans les mentalités : l'Italie a désormais transformé en contractuels de droit privé l'ensemble de ses agents, hormis ceux des ministères régaliens, la Suède réalisant la même évolution, ainsi que la Nouvelle Zélande<sup>20</sup>. La transformation a été réalisée par conventions collectives en Suède<sup>21</sup>, et par une loi en Nouvelle Zélande<sup>22</sup>.

Mais il faut souligner que ce régime de droit privé et cette plus grande flexibilité ont trouvé une contrepartie dans une augmentation des rémunérations, qui sont souvent fixées librement lors du recrutement <sup>23</sup>.

Seul le Japon, qui dispose d'une fonction publique gérée de manière très traditionnelle, échappe à cette évolution ; certains changements ont néanmoins été réalisés afin de favoriser la mobilité et de mettre fin à l'avancement à l'ancienneté.

S'agissant des managers publics, flexibilité et responsabilisation sont conjuguées partout. Ainsi les responsables sont-ils affectés pour une durée déterminée (en général cinq ans) en Nouvelle Zélande, évalués dans tous les pays, et rémunérés pour une part significative au mérite (cette notion progresse au Japon et est appliquée en Nouvelle Zélande, en Suède et en Italie).

### 2.2.2.3. Les résultats atteints

Ces nouveaux modes de gestion ont permis de réaliser des baisses d'effectifs importantes, synonymes de baisses de coût. Le Japon affiche par exemple un objectif de diminution de 25 % des effectifs en dix ans, à partir de 1998. L'Italie a réduit l'effectif des services publics de plus de 200 000 agents depuis 1990, et intensifie cet effort en prévoyant de ne plus remplacer en 2005 qu'un agent sur cinq départs en retraite (hors fonctions régaliennes) ; le gouvernement fixe par ailleurs un objectif financier de baisse annuelle de 1% des charges de personnel. La Nouvelle Zélande a pu de son côté réduire le nombre de fonctionnaires de 90 000 à 44 000 en sept ans, une part de la baisse étant absorbée par des transferts vers des entités parapubliques.

Ces réformes majeures sont partout rendues possibles par le développement de l'administration électronique, avec des projets parfois très ambitieux. Ainsi le projet « e-Japan » vise-t-il à organiser une offre administrative plus resserrée

---

20. La plupart des agents bénéficiant de contrats à durée indéterminée.

21. Près de 50 % des effectifs sont en contrats à durée déterminée, cette proportion allant croissant à la demande des agents eux-mêmes. Le turn-over élevé entre secteurs public et privé justifie cette évolution.

22. La loi de 1991 a ouvert aux agents un droit de renoncement au statut public et de reclassement sur un contrat de droit privé.

23. Suède, Nouvelle Zélande.

et plus facile d'accès, générant de très importants gains de productivité. Les mêmes techniques sont mises en œuvre en Nouvelle Zélande et en Suède.

Il faut enfin noter que ces bouleversements organisationnels et ces gains de productivité ont été réalisés en maintenant, et même souvent **en améliorant la qualité du service rendu**, le niveau de qualité étant garanti par la conclusion de Chartes en Italie et faisant partout partie intégrante des évaluations réalisées ex-post sur la gestion des services.

Dans tous les pays concernés, l'effort engagé a conduit à une maîtrise puis à une diminution très sensible de la dépense publique. Ainsi le Royaume-Uni est-il parvenu à ce que ses dépenses publiques, qui représentaient 45 % du PIB en 1985, n'en représentent plus que 37 % en 2000. Ce même chiffre a diminué de 53 % à 46,5 % en Italie entre 1990 et 2000, de 55 % à 42 % entre 1982 et 2000 aux Pays-Bas, et a baissé de dix points en Suède entre 1994 et 2003. Ces exemples pourraient être alignés à l'envi. Le fait est que, quel que soit le montant d'origine de la dépense et la diversité du contexte propre à chaque pays, partout les efforts déployés ont produit des résultats tangibles.

### **2.2.3. Pour produire ses effets, la réduction opérée sur les dépenses doit être très significative**

Dès lors que la réduction de la dépense publique est la voie qui s'impose puisque ni le recours à l'endettement ni celui à l'augmentation des prélèvements obligatoires ne paraît réaliste, il reste à déterminer l'ampleur de l'effort nécessaire.

A minima, l'on peut considérer que la responsabilité des pouvoirs publics est de se conformer aux termes du Pacte de stabilité et de croissance, en maintenant les déficits publics sous le plafond des 3 % du PIB. Pour cela, comme le reconnaît implicitement le programme de stabilité affiché par le gouvernement en ce début d'année, il faut en période de croissance viser à l'équilibre<sup>24</sup>. Dans cette approche, l'objectif affiché est une stabilisation en valeur des dépenses de l'Etat, ce qui implique une baisse en euros constants, mais il repose sur des prévisions optimistes de croissance et de réduction du rythme de progression

---

**24.** Dans les deux scénarios (bas et haut) le retour à l'équilibre des comptes est assuré avant la fin de la décennie : en 2009 ou 2010.

des dépenses de Sécurité sociale. Cette nouvelle approche paraît inspirée par le récent rapport Pébereau. Partant de la question du montant de la dette, et visant à réduire son poids dans le PIB, il y était en effet préconisé de stabiliser les dépenses de l'Etat en euros courants ? Ce qui implique qu'elles diminuent en euros constants au rythme de l'inflation. Cette baisse annuelle était évaluée, pour l'Etat, à 25 Md€, au terme de cinq ans.

Mais la stabilisation en valeur des dépenses est impossible à obtenir si elle n'est pas accompagnée de leur remise à plat. D'autant que, si de nouveaux besoins d'intervention publique se manifestent, les économies attendues seront compensées en partie par des dépenses nouvelles. Et que le **renforcement de l'attractivité économique du territoire national, et donc du potentiel de croissance structurelle, passe nécessairement par une réduction de la pression fiscale.** Sans compter, bien entendu, que l'évaluation de 25 Md€ ne porte que sur les seules dépenses de l'Etat.

Aussi est-il nécessaire sur le moyen terme de viser, pour l'ensemble de la dépense publique (collectivités locales et sécurité sociale comprises), une réduction supérieure à ce qu'implique la simple stabilisation en euros courants précédemment évoquée. **Rapprocher, en termes de rapport dépense publique / PIB, la France de la moyenne constatée dans les pays qui nous sont proches, soit aux alentours de 48 %, constitue un objectif ambitieux, certes, mais raisonnable.** Cela revient à réduire la dépense publique globale de l'ordre d'une centaine de milliards d'euros.

Il se trouve que c'est l'ordre de grandeur du total des économies suggérées dans la suite de ce rapport, – du moins de celles de ces économies qu'il est possible de chiffrer de façon suffisamment sûre. (Encore ne comprennent-elles pas, comme on le verra, les économies réalisables sur « dépenses fiscales »).

C'est là évidemment un effort d'économies très important. Mais il ne s'agit que d'économies brutes ; en d'autres termes, elles ne prennent pas en compte les augmentations de dépenses qui auront lieu dans la même période, soit de façon obligatoire (exemple : les dépenses de retraite), soit par suite de choix politiques.

Comme le lecteur pourra le vérifier dans la troisième partie du présent rapport, des économies brutes de cet ordre peuvent être réalisées sans remise en cause d'aucune valeur essentielle de notre pays ni d'aucun objectif fondamental.



## **Les conditions générales de la maîtrise de la dépense publique**



Les conditions de maîtrise de la dépense publique varient évidemment pour une part importante selon l'autorité concernée – Etat, collectivité locale ou organisme de Sécurité sociale – et la nature même de la dépense. On le verra dans les chapitres suivants.

Mais dans tous les cas, certains principes fondamentaux doivent être respectés et certaines conditions générales prises en compte.

# 1

## Des principes généraux à respecter

---

Ces principes sont à la fois d'ordre micro-économique et macro-économique.

Sur le plan macro-économique, la modération globale de la dépense publique est un impératif non contournable. Elle a deux fondements. En premier lieu, le fait que le financement de toute dépense publique (à l'exception, bien sûr, de celles des organismes publics de caractère commercial, lesquels ne sont pas en cause ici) repose nécessairement, que ce soit immédiatement ou à terme, sur des prélèvements obligatoires, donc sur la mise en œuvre de la contrainte publique. Or dans une démocratie, il est fondamental de faire de la contrainte un usage modéré. D'autre part, nous vivons dans un monde global, où la compétition est permanente. Aucun pays ne peut se permettre d'ignorer les pratiques de ses voisins au point d'agir comme s'il était seul. Bien entendu, ce principe de modération laisse place, sur chaque point particulier, et même globalement, à des choix différents d'un pays à l'autre. Mais pas sans limite. Il doit être présent en permanence dans l'esprit des autorités publiques, et de ceux qui les conseillent ou les contrôlent.

Or il est manifeste que tel n'est pas le cas. Il suffit, pour s'en convaincre, d'observer la façon dont les ministres, dans la très grande majorité des cas, présentent leurs budgets à l'opinion : presque toujours, ils mettent en valeur l'augmentation de leurs crédits, et presque jamais l'amélioration de leur productivité, passée ou future. Autant dire qu'ils ne se sentent généralement pas en charge de contribuer à la modération de la dépense.

C'est donc à tous les niveaux de responsabilité, à commencer par les plus élevés, que le principe de modération globale doit être intégré.

Sur le plan micro-économique, la maîtrise globale de la dépense implique nécessairement de s'assurer que chaque dépense particulière est justifiée. Autrement dit : (a) qu'elle répond à un intérêt public réel et qu'elle nécessite effectivement un financement public ; (b) dans l'affirmative, que l'opérateur choisi est bien le plus efficace et le plus efficient. Quelques mots sur ces deux points :

(a) Puisque l'argent public, ne pouvant être produit que par la contrainte, est par définition un bien rare, son emploi n'est justifié dans une démocratie que s'il répond à un intérêt public suffisant, lequel doit être périodiquement vérifié dans des conditions qui assurent le sérieux de cet examen. En effet, ce n'est pas parce qu'une dépense publique a été jugée utile à un moment donné qu'elle le reste indéfiniment. Il n'y a pas de droit acquis sur ce plan. Ce n'est pas parce que, à une époque où la cavalerie était un moyen de la puissance publique, l'Etat a financé des haras, qu'il doit continuer à le faire jusqu'à la fin des temps.

Le réexamen périodique des missions de l'Etat et des autres collectivités publiques devrait donc être une pratique régulière et générale. Et ce réexamen devrait être conduit dans des conditions qui en assurent le sérieux, et notamment le mettent au maximum à l'abri des pressions des catégories bénéficiaires qui, en tout état de cause, exigeront la poursuite d'une action ou d'un financement publics où elles trouvent leur intérêt.

Faut-il maintenir, dans l'enseignement secondaire, les quelque 300 options différentes qui y sont aujourd'hui offertes ? Faut-il, à la différence de tous nos voisins, sanctuariser le principe en vertu duquel un professeur de collège ou de lycée ne peut jamais avoir qu'une seule spécialité, de sorte qu'on ne puisse pas lui demander d'assurer un remplacement dans une discipline voisine de la sienne ? Faut-il, au rebours de toute justice sociale, s'interdire de demander aux étudiants de contribuer au financement de leurs études, à travers des prêts qu'ils devront rembourser lorsque, grâce précisément à ces études, ils en auront acquis les moyens ? Et ainsi de suite.

(b) De la même manière, chaque collectivité publique doit s'assurer périodiquement que, pour mettre en œuvre les actions dont le bien-fondé aura été ainsi vérifié, l'opérateur choisi est le bon. Cela revient à s'interroger régulièrement sur l'organisation retenue, et notamment sur la nécessité de

confier ces actions à un opérateur public. En effet, si les missions proprement régaliennes – c'est-à-dire d'exercice direct de l'autorité publique – ne doivent par principe être confiées qu'à des agents publics, il n'en va pas de même des autres services publics, qui peuvent parfois valablement être sous-traités à des opérateurs privés, lesquels ont notamment l'avantage de pouvoir être mis en concurrence, ce qui permet souvent d'être plus exigeant vis-à-vis d'eux. Il a fallu attendre l'année 2003 pour qu'un grand ministère s'aperçoive qu'il avait intérêt à confier l'entretien de sa flotte de véhicules à des entreprises privées dont c'est le métier.

Là encore, il n'y a pas de *droit acquis* à ce qu'une activité publique non régalienne soit indéfiniment exercée par une structure publique. C'est l'intérêt général, celui des citoyens, usagers et contribuables, qui doit prévaloir.

En d'autres termes, la maîtrise de la dépense publique implique que chaque collectivité responsable, à commencer par l'Etat, s'oblige à réexaminer périodiquement ce type de choix, ou encore à exiger des structures administratives, à qui elle confie des missions complexes, qu'elles effectuent elles-mêmes de manière régulière ce type d'examen, dans des conditions qui en garantissent le sérieux.

# 2

## Les conditions du succès

---

**B**ien entendu, aucune des conditions qui suivent ne constitue en quoi que ce soit un préalable à la réduction des dépenses ! En revanche, chacune d'elles est de nature à la faciliter.

Pour l'essentiel, il faut faire en sorte que les choix publics soient aussi lisibles que possible, y compris dans leur coût et leurs résultats ; que les relations entre les diverses catégories de responsables, politiques et non politiques, soient claires et mutuellement responsabilisantes ; que le fonctionnement des diverses administrations et les relations entre leurs membres soient conformes à une vraie logique managériale ; que la gestion du temps public comme les relations entre les diverses autorités territoriales soient suffisamment simples et cohérentes ; enfin, qu'une mise en commun des pratiques les plus efficaces permette d'en tirer pleinement parti.

### 2.1. Clarté et lisibilité

La clarté et la lisibilité de la dépense passée et présente, de son financement de ses objectifs et de ses résultats, sont évidemment la première condition pour pouvoir prendre pour l'avenir des décisions sages. C'est nécessaire pour que les décideurs, tant politiques qu'administratifs, puissent agir en bonne connaissance de cause. Mais aussi pour que l'opinion publique à laquelle, dans une démocratie, revient le dernier mot, puisse s'informer à bon escient pour être davantage en mesure d'exercer ses responsabilités.

Or nous sommes extrêmement loin d'une telle situation. En France, jusqu'à une date récente, on ignorait à quelque 100 000 près le nombre exact des agents de l'Etat...

Aujourd'hui encore, l'enchevêtrement et la mobilité permanente des structures publiques, y compris les associations subventionnées, l'extrême complexité des financements locaux, les faiblesses considérables de la comptabilité de l'Etat sont autant d'obstacles à cette clarté et à cette lisibilité indispensables.

Cela dit, si importants que soient ces obstacles, qui ne pourront être levés que peu à peu, ils ne devraient pas empêcher que de véritables démarches d'évaluation soient systématiquement conduites dans l'ensemble des administrations et des services publics, Par *évaluation*, on entend à la fois une mesure de l'écart entre les résultats visés et les résultats obtenus, et l'analyse des causes des écarts ainsi constatés, afin de pouvoir bénéficier d'un effet d'expérience. L'évaluation n'est pas un contrôle punitif, mais une démarche de mesure et de compréhension à finalité constructive.

La pratique d'évaluation doit elle-même s'appliquer à deux niveaux différents mais complémentaires : celui des *politiques publiques* et celui de la *gestion publique*.

Les politiques, centrales ou locales, sont des ensembles qui intègrent à la fois la législation adoptée, les structures choisies, les moyens affectés – en hommes et en crédits – et l'utilisation qui en est faite. Leur réussite doit s'apprécier par rapport aux objectifs finaux de l'action publique : recul du chômage, amélioration de la sécurité, etc.

La gestion, quant à elle, s'entend comme l'emploi des moyens mis à la disposition d'un service ou d'un ensemble de services donnés, et s'apprécie par le volume et la qualité du service produit, comparés à ceux qui étaient visés. La connaissance de ces données est évidemment essentielle aussi bien pour améliorer les services publics, et à travers eux l'état de la société, que pour en réduire le coût.

Or sur ces deux terrains, l'action publique est aujourd'hui largement démunie, ce qui est un obstacle majeur à la maîtrise de la dépense. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) devrait certes en principe, du moins en ce qui concerne l'Etat, permettre à cet égard un progrès majeur. Mais la façon extrêmement centralisée dont elle est pour l'instant mise en œuvre, jointe à l'absence de distinction claire entre ce qui relève de la gestion et ce qui

relève de la politique et d'une définition précise de la relation de l'une à l'autre (« chaîne de résultats »), donnent à craindre qu'au moins dans un premier temps, la LOLF ne facilite pas vraiment la maîtrise de la dépense publique.

En tout cas, pour toutes les collectivités publiques et toutes les grandes catégories de dépenses, **un impératif est la mise en place d'une vraie pratique d'évaluation**, menée de manière régulière, dans des conditions qui en assurent le sérieux et l'impartialité. C'est un long chemin à accomplir : souvenons-nous par exemple que, comme le Conseil des impôts l'a rappelé en 2003, sur les quelque 400 mesures de réduction ou d'exonération fiscale prévues par la législation actuelle, et dont le coût annuel est de l'ordre de 50 milliards d'euros, *aucune* n'a jamais donné lieu à évaluation de ses effets réels !

L'absence d'une réelle pratique de l'évaluation nous distingue de presque tous nos partenaires, chez lesquels elle constitue au contraire depuis longtemps une clef essentielle pour la maîtrise de la dépense, en même temps que pour l'amélioration de son efficacité. Il y a là, dans tous les domaines et à tous les niveaux, une lacune majeure à combler. C'est la condition nécessaire pour éclairer les choix des décideurs et leur permettre d'éliminer les dépenses inutiles – que celles-ci résultent d'un mauvais fonctionnement de l'administration et des services publics, ou de faveurs non justifiées, octroyées à telle ou telle catégorie de bénéficiaires. Et c'est bien sûr la condition nécessaire pour encourager l'opinion à accepter ces réformes, voire à les exiger.

## **2.2. Une bonne gouvernance, fondée sur des relations mutuellement responsabilisantes**

### **2.2.1. Entre le citoyen et ses représentants**

Quel que soit son bien-fondé, la volonté de maîtriser la dépense publique court un premier risque : celui d'être perçue comme une régression pour le service public et, au-delà, pour le citoyen, qui bénéficierait d'un service de moins bonne qualité.

Pour prévenir ce risque, il est nécessaire – c'est la responsabilité des politiques – de mener un vigoureux effort d'explication et de transparence, et cela à travers une double démonstration.

En premier lieu, il faut faire comprendre que, si elle est bien choisie et bien conduite, la réduction de la dépense n'est en aucune façon condamnée à entraîner une détérioration de la qualité du service offert à l'utilisateur. En effet, une part importante des dérapages de la dépense publique sont dus à des dépenses inutiles, voire même contraires aux exigences de la qualité, – comme, par exemple, celles qui résultent d'une complexification excessive des procédures.

Certains choix de gestion contribueront d'ailleurs à cette recherche ; c'est par exemple le cas des transformations aboutissant à la création de guichets uniques, gages de simplification et de plus grande disponibilité du service, ou encore du développement de l'e-administration, qui permet un accès permanent, plus rapide, moins coûteux et à distance à ce même service (notamment par la dématérialisation des procédures). Plus généralement, comme il est rappelé plus loin, les démarches qualité sont souvent en même temps des démarches d'efficacité.

La deuxième idée essentielle est que la maîtrise de la dépense est par elle-même bénéfique tant pour le citoyen que pour l'utilisateur, et cela sous plusieurs aspects.

Elle permet en effet tout d'abord de diminuer la pression fiscale pesant sur tous les citoyens. L'idée selon laquelle la baisse d'impôts profiterait exclusivement aux plus favorisés est une contre-vérité. Toute sorte de taxes, telles la TVA, la TIPP ou encore la redevance audiovisuelle ou la taxe d'habitation, pèsent inévitablement sur presque tous nos concitoyens.

Les allègements fiscaux peuvent donc eux-mêmes concerner tous les impôts, et l'ensemble des citoyens. Il est essentiel que nos concitoyens prennent conscience que moins de dépenses publiques équivaut à terme à moins d'impôt et à plus de pouvoir d'achat pour tous, et pas seulement pour les plus favorisés.



Ensuite, la baisse de la dépense est la condition de la réduction de la dette publique, donc des charges qui pèseront sur les générations futures. Les citoyens ne peuvent être insensibles à ce fait majeur, tant pour l'avenir de notre pays dans son ensemble que plus particulièrement pour celui de leurs enfants. Il appartient aux politiques, dans le cadre de leurs responsabilités pédagogiques, de faire prendre pleinement conscience de ces réalités à nos concitoyens.

## **2.2.2. Entre les élus et l'exécutif**

### **2.2.2.1. Renforcer le rôle du Parlement**

Les détracteurs de la Constitution de 1958 jugent que le parlementarisme rationalisé adopté en réaction aux excès de la Quatrième république a produit de nouveaux excès, en sens inverse : le Parlement ne serait plus qu'une chambre d'enregistrement, sans réelle influence sur le contenu des lois de finances.

Si ce constat est sans doute sévère, il faut reconnaître que les procédures en vigueur privilégient les prérogatives gouvernementales. La pratique rejoint et dépasse parfois l'esprit de ces dispositions, **le Parlement refusant souvent d'imposer un vote qui s'écarterait significativement des projets de l'exécutif.**

Dans l'hypothèse, vérifiée depuis plusieurs décennies, où l'exécutif ne recherche pas prioritairement à maîtriser la dépense, **le législatif ne joue donc pas le rôle d'un véritable contre-pouvoir qui exercerait une influence modératrice.** Ainsi, les dernières législatures ont quelquefois montré une majorité de députés désireux de réduire la dépense publique, mais qui ne pouvaient, par discipline majoritaire, concrétiser ces souhaits.

Notre exemple devient à ce titre singulier, puisque les Etats qui nous sont proches ont donné plus de prérogatives et de marges de manœuvre à leur Parlement et, au-delà, à l'opposition parlementaire.

Le rôle du Parlement est, bien sûr, évident pour ce qui concerne le budget de l'Etat. Mais il est également déterminant pour les finances sociales et la Sécurité sociale, à travers le vote des lois de financement de la Sécurité sociale. Et il compte également pour les finances locales, puisque le Parlement maîtrise

par la loi, d'une part les compétences exercées par chaque collectivité et transférées au gré de la décentralisation, d'autre part les ressources transférées parallèlement à ces collectivités, que celles-ci soient faites de dotations d'Etat ou de fiscalité locale.

La LOLF constitue une forme de réponse à ces insuffisances, en améliorant l'information des élus, et en leur donnant l'opportunité de mieux définir les objectifs poursuivis par les politiques publiques. Elle permet par ailleurs au Parlement de développer son action d'évaluation et de contrôle, ce qui est un impératif pour que les assemblées jouent un rôle d'aiguillon vis-à-vis de l'exécutif.

Pour mieux assumer ces responsabilités, le Parlement devra utiliser les outils que lui donne la LOLF et s'imprégner de l'esprit de ce texte pour lui donner une réalité. Il devra aussi se doter de moyens nouveaux d'évaluation, pour mieux asseoir son appréciation de la qualité des politiques publiques mises en œuvre et, finalement, se donner les moyens d'une légitime ambition.

Il est en particulier essentiel, comme il sera indiqué plus loin, qu'il consacre une proportion beaucoup plus grande de son temps à l'examen critique de la loi de règlement, et donc à l'analyse de la réalité des dépenses faites et des résultats obtenus. C'est la condition incontournable pour qu'il puisse apprécier valablement les projets de budget et responsabiliser effectivement les ministres et leurs principales administrations.

Sur ce plan, la pratique des examens périodiques de dépenses effectués en commission parlementaire sur chaque grand domaine de politique publique et de gestion administrative, et éclairés par des travaux préparatoires appropriés de la Cour des Comptes, est un impératif incontournable.

#### **2.2.2.2. Eviter de placer les élus en situation de conflit d'intérêt**

L'exercice des mandats politiques, qu'ils soient nationaux ou locaux, montre dans bien des cas que la perspective d'élections à venir favorise plus le développement de la dépense publique que sa maîtrise. Dans une vision de court terme, la dépense publique peut en effet devenir un argument ponctuel, exploité par de multiples intérêts catégoriels.

Le débat récent sur le bouclier fiscal et la récupération sur les collectivités locales de l'excès d'impôt payé illustrent ce constat. Les mêmes élus qui demandent un plafonnement de la fiscalité n'acceptent pas, parce qu'ils sont élus locaux, d'associer les collectivités locales à cet effort national.

Pour donner un souffle nouveau au travail parlementaire, pour permettre à l'élu de le mener avec une réelle indépendance de vue, dédiée à l'intérêt général, il est hautement souhaitable de réformer les règles du cumul.

En effet, si le régime du cumul des mandats a été rendu plus strict au cours des années 90, il demeure possible de cumuler un mandat parlementaire et un rôle d'exécutif local. Une telle situation peut être critiquable, car elle conduit à cumuler plusieurs emplois dont chacun nécessiterait une activité à temps plein ; elle place par ailleurs les parlementaires dans des situations inconfortables lorsqu'ils doivent arbitrer entre les intérêts des deux contribuables, national et local. Il serait par conséquent pertinent de durcir les règles du cumul.

### 2.3. Un management rénové

La question du management est au cœur des problématiques d'efficacité et de productivité administratives. Mais si certaines collectivités publiques et, à l'intérieur de celles-ci, certaines administrations en sont pleinement conscientes, d'autres au contraire refusent d'entrer dans cette logique, comme si elle était contradictoire avec celle du service public.

A l'époque du taylorisme triomphant – jusque dans les années soixante – la question se posait en des termes très différents : à bien des égards, la gestion publique constituait alors une sorte de modèle, que bien des entreprises pouvaient envier. Mais depuis lors, à la faveur notamment des très grands progrès de la mécanisation et de l'informatisation, le modèle taylorien (« en haut je pense, en bas j'exécute ») a été totalement abandonné par les entreprises, et remplacé par un *nouveau management* qui repose sur une tout autre logique : déléguer les responsabilités jusqu'au niveau hiérarchique le plus bas possible afin de mobiliser au maximum les ressources – de jugement, d'expérience, de motivation – de chaque collaborateur, cela dans une logique

de confiance *a priori*, elle-même rendue possible par la mesure *a posteriori* des résultats obtenus.

Ce qu'il est d'usage d'appeler dans le vocabulaire international, depuis une trentaine d'années, the *new public management*, est fondamentalement la transposition de cette logique nouvelle à la sphère publique. La nécessité de réaliser dans la gestion publique des progrès majeurs d'efficacité et de productivité rend aujourd'hui particulièrement indispensable d'étendre et de pousser cette réforme chez nous.

La LOLF en constitue l'amorce en ce qui concerne l'Etat (puisque, pour l'instant, elle ne s'applique qu'à celui-ci), dans la mesure où elle substitue à la logique traditionnelle de moyens (budgets, emplois, réglementations) une logique de résultats (qualité, efficacité, efficience). Mais encore faut-il – LOLF ou pas ; dans l'Etat comme dans les autres structures publiques – que cette transformation soit effectivement mise en œuvre. A l'évidence, notamment dans beaucoup de grandes administrations de l'Etat, telles que l'Education nationale, les hôpitaux, etc., il reste encore à cet égard un énorme travail à accomplir. Rappelons-en les points essentiels.

### **2.3.1. Des objectifs clairs, fixés à tous les niveaux de la hiérarchie**

Des objectifs clairs doivent être assignés aux responsables, à l'issue d'une discussion ouverte et approfondie, objectifs qui doivent se décliner sur le court et le moyen termes. Une finalité des Programmes annuels de performance est, justement, de formaliser ces objectifs. Sans doute le font-ils de manière encore beaucoup trop générale et embryonnaire, mais une dynamique vertueuse est ainsi lancée.

### **2.3.2. Une vraie responsabilisation des fonctionnaires**

La responsabilisation des fonctionnaires doit être effective au niveau central comme au niveau déconcentré. Partout doit être instauré le principe d'une gestion globalisée de crédits fongibles, gérés par des responsables qui aient de véritables marges de manœuvre dans leurs choix de gestion. Malheu-

reusement, là encore, il y a loin pour l'instant des principes de la LOLF à son application effective.

En outre, et c'est au moins aussi important, il est essentiel qu'à tous les niveaux hiérarchiques les responsables disposent, sur la gestion des personnels chargés de les aider à remplir leurs responsabilités, d'une autorité suffisante. C'est là évidemment, en particulier en ce qui concerne l'Etat, un très grand changement par rapport au système actuel dans lequel la gestion des personnes (en termes de sélection, d'emploi, de rémunération) est pratiquement déconnectée de celle des affaires professionnelles.

S'agissant de l'Etat, une telle transformation passe notamment par une diminution du rôle joué par les cabinets ministériels et une affirmation de l'autorité « de gestion » des responsables de programme par rapport au niveau politique (le ministre), et des responsables de budgets opérationnels par rapport aux responsables de programmes ; la même évolution est souhaitable dans les organismes de Sécurité sociale.

Dans la même logique, des éléments de reconnaissance de la responsabilité des gestionnaires doivent être prévus (que ces gestionnaires soient des responsables de programmes ou des responsables de structures déconcentrées), cette reconnaissance devant se traduire de manière positive et négative par une rémunération « au mérite » et un déroulement de carrière qui dépendent réellement des résultats obtenus.

### **2.3.3. Des chaînes hiérarchiques plus courtes et plus réactives**

Cette responsabilisation ne doit évidemment pas être limitée aux seuls niveaux supérieurs du service public, mais doit au contraire s'appuyer sur **une déconcentration plus ambitieuse** des actes de gestion sur le niveau le plus opérationnel. La **réduction du nombre de niveaux hiérarchiques** doit ainsi être systématiquement recherchée. A titre d'exemple, les directions d'administrations centrales comptent aujourd'hui jusqu'à cinq niveaux hiérarchiques de responsabilité ! La réduction de cette échelle à trois niveaux au plus est évidemment nécessaire dans une logique d'efficacité et de responsabilité.

Le même phénomène se rencontre dans les services déconcentrés de l'Etat, les échelons régionaux, départementaux puis territoriaux se superposant souvent (par exemple dans les administrations de l'Équipement, de l'Agriculture, ou des Affaires sociales). Ramener ces niveaux de décision à un seul s'impose, sa localisation pouvant dépendre de la compétence concernée (plutôt le niveau régional pour les petites structures, telles la Jeunesse et les sports ou la Culture ; plutôt le départemental lorsque la proximité physique est primordiale, par exemple pour l'agriculture ou l'équipement).

#### **2.3.4. Vers une gestion des ressources humaines qui favorise l'émulation**

Les agents publics sont souvent présentés comme réfractaires au changement. Ils ne sont pourtant pas différents, dans leurs attentes, des salariés du secteur privé: tout comme eux, ils souhaitent être utiles et voir leur mérite reconnu, d'autant qu'ils ont un goût particulièrement poussé de l'intérêt général et du service rendu au public.

C'est dire que la démarche pertinente est du type « gagnant-gagnant » : elle se doit de concilier une amélioration de la situation globale des fonctionnaires et une diminution des dépenses publiques. Autrement, dit, le cœur de la réforme consiste à allier la reconnaissance plus nette des mérites des agents et la recherche d'une plus grande souplesse dans leur gestion, nécessaire à une extension des prérogatives du management public.

S'agissant de l'amélioration de la situation des agents, il convient de renforcer les outils de reconnaissance des mérites ou des compétences : les rémunérations doivent être davantage individualisées et liées aux résultats obtenus, les carrières des plus méritants accélérées, les promotions internes développées et préférées aux concours de type scolaire, les recrutements réalisés au niveau régional lorsque cela est possible pour fidéliser les agents, éviter un *turn-over* trop élevé dans les services parisiens et accroître leur motivation.

Collectivement, comme cela a été récemment confirmé par le Président de la République, il convient d'intéresser financièrement les agents à la diminution des effectifs ; les gouvernements Raffarin et Villepin ont tous deux paru

souhaiter s'engager sur cette voie, sans toutefois que des modalités précises aient été énoncées. Donner corps à cette politique, à travers notamment des engagements contractuels, en redistribuant aux agents une fraction des gains de productivité réalisés sera incontestablement source de motivation, et s'ajoutera à l'émulation liée à une recherche collective de la qualité du service et à la fierté de contribuer à cette évolution positive.

En contrepartie, une plus grande souplesse doit permettre d'alléger le coût de gestion des personnels et d'accroître la capacité de réallouer les effectifs pour mieux les adapter aux besoins réels. Ceci passe par une remise en cause des facteurs d'inefficience de l'administration en général bien identifiés : avancements excessivement liés à l'ancienneté et trop rarement au mérite, commissions administratives paritaires très formelles et d'une gestion contraignante, phénomènes d'absentéisme sur lesquels la marge d'action est limitée, rigidités dans l'organisation des temps de travail, ou encore induites par la gestion cloisonnée des corps. Il est ainsi par exemple presque impossible de transférer des effectifs entre deux services ; contrairement au secteur privé, les décisions de mobilité sont donc souvent prises par les agents, et non par leur hiérarchie, ce qui empêche toute gestion stratégique des effectifs. Cela doit évidemment être corrigé.

Il n'est pas de raison pour lesquelles ces nouvelles démarches se limiteraient à la sphère de l'Etat : les collectivités locales et les organismes gérés par les partenaires sociaux, qui sont en matière de gestion des personnels au cœur des mêmes problématiques, devront évidemment suivre les mêmes voies de réforme.

### **2.3.5. Le management doit être tout entier tourné vers la recherche de la qualité et de l'efficacité**

La recherche de la qualité est une notion parfois mal comprise, interprétée comme une notion subjective centrée sur le ressenti de l'utilisateur, avec une approche surtout relationnelle. Selon cette vision, la qualité serait un luxe, un objectif venant s'ajouter à tous les autres, indépendamment de l'efficacité du service public considéré stricto sensu, et donc nécessairement source de dépenses supplémentaires.

Pourtant, dans son acception professionnelle, la qualité est l'aptitude à répondre aux besoins qu'elle est destinée à satisfaire, par des prestations conformes, de manière mesurable ou en tout cas vérifiable, à des objectifs préalablement fixés à la suite de consultations sérieuses et d'arbitrages réfléchis. C'est très clairement ce que les autorités européennes ont rappelé aux administrations de nos différents pays en élaborant, sous le nom de CAF (pour *Common Assessment Framework*, dénommé en français *Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques*), un référentiel Qualité des services publics, construit à partir du référentiel général EFQM : les objectifs de satisfaction des usagers, des citoyens, des agents publics, en même temps que les objectifs d'efficience y sont très clairement liés.

En d'autres termes, la démarche qualité, loin d'être contradictoire avec la recherche de la productivité, la facilite au contraire doublement. D'une part, en évitant ce qu'il est convenu d'appeler « les coûts de la non qualité » (gaspillages de toute sorte), et d'autre part, et surtout, en favorisant la mise en place d'un vrai management moderne, dont elle est indissociable. Or il est clair qu'il n'y a pas deux managements, dont l'un permettrait de faire de la qualité et l'autre de la productivité ! C'est bien le même, à cette seule différence près que la qualité constitue à ce sujet, en particulier dans le secteur non marchand, une motivation irremplaçable.

Autrement dit, même si, au démarrage, les démarches qualité comportent habituellement un coût, elles sont dans la moyenne durée directement sources d'économies. Cela grâce à la meilleure connaissance des situations réelles sur laquelle elles débouchent, aux motivations renforcées qu'elles permettent, aux coopérations resserrées qu'elles impliquent, à la simplification des structures et des procédures qu'elles rendent possibles, et à la responsabilisation de tous les acteurs, y compris bien sûr les usagers, à laquelle elles conduisent.

### **2.3.6. Cesser de considérer la concurrence comme antinomique du service public**

Si les services proprement régaliens doivent être assurés par des organisations uniques, il n'en va pas de même de nombreux autres services publics. A cet égard, la France reste encore très attachée au modèle traditionnel. Cependant certaines expériences de mise en concurrence d'opérateurs publics ont



été tentées ou sont en cours. La direction des constructions navales a ainsi été mise en concurrence dans le cadre d'appels d'offre avec des chantiers privés ; le monopole de l'ANPE connaît depuis 2004 quelques exceptions expérimentales. Ces expériences méritent d'être développées, sur la base d'évaluations aussi objectives que possible. Les pratiques étrangères du « market testing » montrent en effet qu'elles sont porteuses de progrès importants. Un exemple d'extension possible est celui de la gestion locale des risques de Sécurité sociale.

L'expérience montre que l'avantage à en attendre peut être une économie immédiate, mais surtout l'effet puissant d'incitation au progrès (de qualité et d'efficacité) que cette pratique constitue pour les services publics.

## **2.4. Une cohérence dans le temps et dans l'espace**

### **2.4.1. La cohérence dans le temps**

#### **2.4.1.1. La durée est souvent une condition nécessaire de l'efficacité**

Aucune action publique, aussi résolue soit-elle, ne peut emporter d'effets immédiats. Si l'on s'applique à rechercher l'efficacité d'une initiative ou d'une politique publique, il faut donc lui laisser le temps d'atteindre ce résultat.

Ce temps n'est pas celui du politique, qui, confronté à la demande la société, souhaite rassurer en montrant que son action est immédiate, et que ses effets portent sur le court terme. Aussi les pouvoirs publics multiplient-ils des initiatives qui se succèdent, la fréquence des réformes étant supposée compenser leur timidité. Inévitablement, les initiatives ainsi remises en cause après quelques mois sont remplacées sans avoir pu produire des effets, et ce phénomène se manifeste aussi souvent qu'il montre ses limites. Faut-il citer les initiatives pour l'emploi, extrêmement nombreuses, qui se succèdent au point de devenir illisibles, pour compenser leur incapacité à résoudre immédiatement le problème du chômage ? Faut-il évoquer les réformes de la Sécurité sociale, qui sont devenues rituelles ?

C'est pourtant en donnant du temps aux pouvoirs publics qu'ils auront une chance sérieuse d'atteindre leurs objectifs. Et il paraît, pour cela, indispensable

de lancer des actions sur plusieurs années, sans les remettre en question avant le terme du programme, en s'inspirant de ce que font des pays voisins, notamment les Pays-Bas.

La dimension pluriannuelle n'est pas absente des budgets français, mais elle n'est jusqu'ici déployée que pour pallier l'insuffisance des crédits sur l'année en cours, et a pour seul effet de différer des charges certaines, notamment sur le plan fiscal. C'est cette logique qu'il faut inverser, pour qu'au contraire le temps soit contraignant pour les pouvoirs publics, qu'il marque leur action de manière stable et lisible et qu'il s'impose à eux dans les perspectives tracées ; ce serait là une attitude nouvelle qui condamnerait l'actuel choix de faire glisser d'année en année nos perspectives budgétaires parce que l'on refuse de les concrétiser.

A cet égard, les collectivités locales, dont les élus disposent d'une durée de mandat certaine, se montrent souvent meilleurs gestionnaires du temps que l'Etat (même si elles cèdent souvent à la tentation de concentrer sur le début de mandat les efforts demandés aux électeurs, et sur la fin de mandat les mesures les plus populaires ; au moins un certain équilibre est-il ainsi assuré). Mais après tout, les mandats des députés sont aussi relativement assurés, puisque la dissolution reste une procédure exceptionnelle. Les gouvernements devraient donc savoir mieux gérer le temps. Ils y ont tout intérêt. Et il est pour le moins paradoxal que notre pays, qui a été longtemps le plus planificateur d'Occident, soit aujourd'hui devenu à bien des égards celui dont la gestion est la plus court-termiste.

#### 2.4.1.2. Le temps est un piège, dont il faut parfois sortir

Le temps ne donne pas seulement de la lisibilité et de la force à l'action publique ; il peut, et c'est alors un risque, donner le sentiment que ce qui a été fait le sera toujours, et cela souvent dans ce que la gestion publique a de plus néfaste. C'est ainsi que l'on perpétue certains gaspillages parce que les remettre en cause serait inhabituel donc choquant selon leurs bénéficiaires.

C'est le poids des habitudes qui s'exprime de cette manière, car il est toujours plus difficile de remettre en cause un mauvais choix que de le perpétuer. C'est de cette dérive anesthésiante qu'il convient de sortir.

#### 2.4.1.3. Le temps peut être un allié, si l'on saisit les opportunités qu'il offre

Le calendrier offre parfois des opportunités, et c'est actuellement le cas pour quelques années, dans le domaine des effectifs d'agents publics.

Dans la déclaration du gouvernement ouvrant le débat d'orientation budgétaire pour 2005, le ministre de l'Economie et des Finances estimait en effet que « *ne pas poser la question des effectifs serait donc s'interdire de réduire le déficit* ».

La réduction des effectifs de la fonction publique ne doit pas, bien sûr, être un objectif en soi, mais rien ne justifie à l'évidence qu'elle soit interdite, alors surtout que, dans l'état actuel de nos règles et de nos pratiques, elle ne peut s'effectuer que par des non recrutements, et ne portera donc tort à aucun agent public en place. Ajoutons que l'explosion de ces effectifs au cours des dernières décennies ne peut évidemment se perpétuer, et impose au contraire des réexamens fondamentaux.

Au demeurant, il est manifeste que les idées de réforme avancées par le gouvernement (par exemple l'e-administration), ainsi que certaines préconisations faites dans le présent rapport, trouvent l'essentiel de leurs sources d'économies dans une déflation des effectifs. Il est en effet possible, en gérant les services autrement, d'alléger les tâches de gestion et de générer des gains de productivité qui permettraient de diminuer les effectifs employés de façon substantielle.

Les années qui viennent se caractérisent par un flux soutenu de départs en retraite : aussi l'opportunité existe de n'en remplacer qu'une partie pour réduire, à courte échéance, la dépense publique en maintenant la qualité du service par la progression des techniques de la gestion publique. Pourtant, au-delà de l'objectif affiché par le ministre de l'Economie et des Finances de ne remplacer qu'un agent pour deux départs en retraite, les mesures prises à cette fin depuis 2003 restent très modestes, très en deçà des départs en retraite enregistrés (50 000 à 60 000 par an) : seuls 1 745 postes ont été supprimés en 2003, 4 561 en 2004 et environ 5 000 en 2005. Moins de 2 000 suppressions de postes sont enfin prévues pour 2006.

Cette situation est gravement préoccupante. Il faut en effet noter qu'un recrutement, réalisé par manque de courage politique, n'a pas que des effets sur l'exercice suivant : il engage au contraire les finances publiques sur le très long terme. Il faut ainsi considérer qu'un agent recruté sera rémunéré 40 ans, puis bénéficiera d'une pension de retraite versée directement depuis le budget de l'Etat, éventuellement prolongée par une pension de réversion, pendant une vingtaine d'années. Sur la base d'un coût moyen brut de 30 000 à 40 000 € par an, la décision de recruter un agent engage donc les finances publiques pour un montant global de près de 2 M€. Vu autrement, le gouvernement confronté à 60 000 départs en retraite et qui choisit d'en remplacer 55 000, et non pas un sur deux, provoquera de ce fait un surcroît de dépense total de 50 Md€.

Aussi la situation présente n'est-elle pas seulement une opportunité ; elle constitue une vraie obligation morale pour les gouvernements qui souhaitent inscrire leur action sur le long terme, sans sacrifier les finances publiques pour des décennies. Elle est une lourde responsabilité que le politique doit absolument assumer.

Il faut pour cela que la gestion du temps public soit profondément revue, dans deux directions principales. D'une part, il faut en finir avec les pratiques actuelles conduisant à toujours remettre les décisions difficiles à des jours meilleurs. Un exemple parmi tant d'autres est celui de la réforme des retraites. Nous savions depuis de longues années que cette réforme était indispensable ; cela n'a pas empêché de la remettre régulièrement à plus tard, jusqu'à ce qu'enfin elle soit sérieusement engagée en 2003 (même si elle devra évidemment être poursuivie).

Mais nous devons aussi, en sens inverse, surmonter la tentation du court-termisme. L'exemple le plus frappant de cette mauvaise pratique est celui de la *régulation budgétaire*, telle que l'Etat, à l'instigation de la direction du Budget, en a usé pendant des années, et qui est encore loin d'être réellement satisfaisante. En privant à la dernière minute nombre de services des crédits sur lesquels ils pensaient pouvoir compter, cette « régulation » a eu pour résultat, d'une part, de pervertir les comportements des administrations et, d'autre part, de pénaliser systématiquement les types de dépenses qu'il est possible de supprimer à la dernière minute au profit de celles qui ne peuvent être maîtrisées que dans la durée – le meilleur exemple étant celui des crédits de fonctionnement

(informatique et autres) comparés aux dépenses de personnel. C'est notamment ainsi que nous avons réussi ce tour de force d'avoir une administration à la fois très coûteuse et pauvre de moyens.

Une vraie maîtrise de la dépense nécessite une tout autre gestion du temps public : des programmes pluriannuels rigoureux mais réalistes de réduction des dépenses (pouvant d'ailleurs fort bien nécessiter au départ des investissements supplémentaires), mis en œuvre dans la durée sans aucune faiblesse. C'est donc un profond changement de culture et de pratique qui est nécessaire sur ce plan.

## **2.4.2. La cohérence dans l'espace : organisation des services et répartition des responsabilités**

### **2.4.2.1. Simplicité et cohérence de l'organisation pour chaque collectivité publique**

Pour parvenir à maîtriser la dépense, chaque collectivité publique doit s'engager dans une dynamique de clarification et de simplification, et ce dans plusieurs directions. Il est ainsi au premier chef indispensable que chaque collectivité détermine de manière exhaustive les missions qu'elle exerce et les prestations qu'elle fournit. Dans le silence de la loi, il est très courant de voir plusieurs collectivités – Etat, région, département et commune – s'engager sur les mêmes domaines d'intervention, ce qui est à la fois source de complication inutile, de dilution des responsabilités, d'opacité pour le citoyen et de surcoûts injustifiés. Sans réduire par principe le champ de l'action publique, il est essentiel d'encadrer davantage ces comportements, en limitant les domaines sur lesquels chacun peut agir.

Il est en outre indispensable que, pour mettre en œuvre ces missions strictement déterminées, chaque collectivité adopte une organisation rationnelle, souvent plus resserrée, et revoie ses procédures dans le triple but de simplifier, de rendre l'offre de service plus lisible, et de maîtriser l'évolution de la dépense.

Ces diverses évolutions ne sont pas synonymes de repli sur soi de chaque collectivité, ni de cloisonnement de leur action. C'est bien au contraire une meilleure coopération, voire une mutualisation des moyens employés, qui

seraient la clé de tout ajustement conséquent. Les chapitres suivants détailleront certaines pistes de coopération et de simplification.

#### **2.4.2.2. Cohérence dans la répartition des responsabilités et des charges entre les diverses collectivités publiques**

Il est aujourd'hui courant d'affirmer que l'Etat doit rationaliser sa gestion et « prendre ses responsabilités » vis-à-vis de la Sécurité sociale comme des collectivités locales. La Sécurité sociale est au contraire souvent à l'abri de toute critique sévère, protégée qu'elle est par le caractère supposé sacré des dépenses servies. Les collectivités locales ont quant à elles coutume de s'abriter derrière le principe de libre administration, consacré par la Constitution, pour refuser toute remise en cause et exiger des dotations d'Etat en croissance. Certaines administrations d'Etat, reconnues comme prioritaires, s'estiment également à l'abri de tout effort.

Ces déséquilibres conduisent l'Etat, de qui l'on exige toujours plus, alors qu'il supporte les déficits les plus importants, vers une impasse. De plus, ils brouillent la lecture que le citoyen peut avoir de l'action publique, celui-ci, qui est à la fois contribuable national, local et cotisant de la Sécurité sociale, voyant ses contributions servir des prestations d'autre nature (une part substantielle de l'impôt national est par exemple versé par dotations aux collectivités locales). Ces transferts de charges rompent clairement l'équité entre les diverses catégories de contribuables, certains bénéficiant de prestations financées par d'autres sans que quiconque voie clair dans ce schéma complexe.

Aussi, l'effort de maîtrise des dépenses sera d'autant plus réalisable et acceptable par tous qu'il sera équitablement réparti entre ces trois pôles et que les échanges financiers entre ces collectivités auront été dépassionnés, simplifiés et rendus plus lisibles, équitables et cohérents. La mise en place récente d'une Conférence nationale des finances publiques constitue un premier pas utile dans ce sens. Il reste à développer pleinement la logique ainsi amorcée.

## **2.5. Les pouvoirs publics doivent s'appuyer sur certaines dynamiques déjà engagées**

Sans encore évoquer dans le détail les pistes d'économies qui pourraient être matérialisées dans chaque collectivité publique, il est notable que plusieurs évolutions d'ensemble existent, communes aux trois types de collectivités publiques, qui permettraient à la fois de remplir les conditions évoquées et de provoquer une contraction de la dépense.

On se bornera à deux exemples : l'administration électronique et les guichets uniques. Bien évidemment, ce ne sont pas les seuls : nous aurons par exemple l'occasion de revenir sur les Partenariats public privé (PPP), ou encore sur la rationalisation des politiques d'achat. Les deux exemples retenus ici montrent bien tout l'intérêt qu'il y a à ce que des actions de cette nature soient conduites par les divers acteurs publics de manière réellement coordonnée.

### **2.5.1. L'administration électronique**

Par le développement des nouvelles technologies, il est possible de mettre en place des procédures plus rapides, mécanisées et automatisées, qui créent des gains de productivité.

A titre d'exemple, la création d'une procédure à distance, dite « télé procédure » (déclaration d'impôt par Internet, formulaires divers à renseigner en ligne, etc.), transforme la prestation destinée à l'utilisateur en la rendant plus rapide, accessible à distance et plus fiable ; le traitement automatisé réclame par ailleurs moins de personnel que le « guichet » traditionnel, donc moins de frais de fonctionnement et de locaux immobiliers.

Ces diverses initiatives, jusque là éparées, ont été groupées au sein du Projet Adèle d'administration électronique, formalisé par le ministère de la Réforme de l'Etat en 2004. Les responsables de ce projet estiment que la mise en œuvre généralisée des nouvelles technologies au sein de l'administration générerait des économies de 7 à 10 % sur le coût total des services considérés.

Un rapport parlementaire récent consacré à cette question <sup>25</sup> estime, quant à lui, que les expériences menées à l'étranger montrent qu'il est possible de cette manière de réduire la dépense de 25 à 30 %, essentiellement sur des dépenses de personnel, mais aussi sur des dépenses de fonctionnement courant et d'immobilier. L'exemple souvent cité est celui de la gestion en ligne de l'impôt sur le revenu, qui, en Irlande, a permis un gain de 33 % sur le coût de fonctionnement du service.

Les nouvelles technologies sont donc un vecteur qui permet et favorise la réforme, dans le respect et l'intérêt de tous les intervenants. Certaines des propositions et sources d'économies explorées dans la troisième partie de ce rapport exploiteront donc activement ce levier.

### 2.5.2. La logique du guichet unique

Une critique généralement dirigée contre le service public est son caractère dispersé. Ainsi l'utilisateur doit-il réaliser ses formalités auprès de sa mairie, ou de sa préfecture, de son service de gendarmerie ou de police, de son service technique local (Jeunesse et Sports, Agriculture et Forêt, services Vétérinaires, Inspection académique, services des Impôts et du Trésor public, etc.). Cette dispersion est source de complexité, d'incompréhensions et de coût pour la puissance publique qui, gère séparément tous ces guichets. Toute évolution de ce schéma est par ailleurs coincée entre la conviction que nombre de guichets ont une activité réduite et pourraient être fermés, et la volonté des usagers et des élus de conserver leurs services administratifs tant pour des raisons pratiques qu'à des fins d'aménagement du territoire.

Une solution pour sortir de cette impasse passerait par la constitution d'un réseau de services de type « guichet unique », dédiés à chaque type de public.

Ainsi les particuliers pourraient-ils s'adresser, par exemple à leur mairie (réseau très étendu, de pleine proximité) pour l'ensemble de leurs démarches et formalités. Les associations pourraient être traitées de façon exclusive par les préfectures et sous-préfectures pour tous leurs besoins (formalités, subven-

---

25. *L'informatisation de l'Etat. Pour un Etat en ligne avec tous les citoyens*. Rapport d'information n°422 du 21 juillet 2004, présenté par M. Jean Arthuis au nom de la commission des Finances du Sénat.



tions...). Les entreprises, qui émettent les mêmes plaintes, pourraient gérer toutes leurs relations avec la puissance publique au niveau du département ou de la région.

Une telle évolution générerait deux types d'économies.

Dans le fonctionnement d'abord, la mutualisation des guichets permettrait la réduction de format de nombreux services recevant un faible public (notamment les services déconcentrés de l'Etat), qui n'auraient plus de contact direct et se concentreraient sur le traitement des dossiers sur le fond.

S'agissant des dépenses d'intervention ensuite, ce contact unique avec l'administration éviterait l'octroi de financements multiples, et parfois incohérents entre eux, aux mêmes demandeurs. Ainsi les associations verraient leur demande de subvention déposée à ce guichet unique, puis dirigée par lui vers un seul service éventuel financeur (collectivité ou service d'Etat selon les cas), en évitant financements redondants et abus. Cette simplification servirait également les demandes des entreprises, qui souhaitent réduire les efforts consacrés aux démarches administratives ; mais la contrepartie serait l'octroi à une même entreprise d'aides moins nombreuses, pour des montants peut-être plus conséquents.

On le voit : une étroite coopération entre acteurs publics de différente nature peut leur permettre, par un *échange organisé de bonnes pratiques*, de tirer un bénéfice important de leurs expériences respectives, au lieu d'avoir chacun à réinventer en permanence la gestion publique moderne. Il est indispensable que cette coopération soit développée beaucoup plus activement qu'elle ne l'est aujourd'hui.

A cet égard, les progrès de la décentralisation, bien loin de réduire la nécessité de ces coopérations, ne font que la renforcer. En effet, plus les actions publiques sont décentralisées, et plus elles nécessitent de telles coopérations !



## **37 propositions pour une meilleure maîtrise de la dépense publique**

On trouvera dans les développements suivants trente-sept pistes d'économies. Elles ne doivent pas être lues comme des injonctions faites aux pouvoirs publics ou aux partenaires sociaux, mais comme une sorte de boîte à outils, de nature et d'ambition diverses, dans laquelle il est possible de puiser pour donner corps à une stratégie de maîtrise de la dépense. Leur nombre et leur importance montrent que la réduction des dépenses publiques est tout sauf impossible.

Elles concernent successivement les dépenses de l'Etat, des collectivités locales et des organismes à la gestion desquels sont associés les partenaires sociaux.

# 1

## Les dépenses de l'Etat

---

**L**es sources d'économies sont nombreuses dans l'Etat, qu'elles procèdent du réexamen des missions ou des moyens.

### - Les missions : la nécessité d'une remise en cause périodique

Sur ce point, il est manifeste qu'autant l'Etat est prompt à prendre en charge des missions nouvelles, autant il a les plus grandes peines à mettre fin à celles qu'il exerce, même quand la justification en a disparu ou n'a jamais été solide. En effet, toute suppression de mission est contraire à certains intérêts – que ce soit ceux des agents qui les exercent, ou des bénéficiaires en faveur desquels elles sont exercées. Cette dernière remarque s'applique tout particulièrement à celles des missions de l'Etat qui se traduisent par des dépenses de transfert.

C'est pourquoi, comme il a été dit plus haut, il est particulièrement urgent de rattraper notre retard en matière d'évaluation des politiques publiques, et cela dans des conditions qui assurent à ces évaluations un maximum de régularité, de sérieux et de publicité.

### - Les moyens : la question centrale des effectifs

Les différents moyens auxquels l'Etat a recours appellent évidemment, comme on le verra, des progrès de gestion. Mais le plus important d'entre eux est de loin celui des effectifs. Ceux-ci se montent à 2 545 000 agents, et sont depuis 1992 en augmentation de 10 %, alors même qu'entre-temps la décentralisation a fait des progrès très importants (si bien que, dans le même temps, les effectifs des collectivités locales se sont accrus, eux, de 35 %...).

A elles seules, les dépenses de traitements et de pensions de l'Etat représentent, en 2006, 42,8 % du budget. C'est dire que la réduction de ces effectifs est

la clef irremplaçable de la maîtrise des dépenses de l'Etat, et plus généralement des dépenses publiques.

Comme on le sait, celle-ci est actuellement facilitée par l'ampleur des départs en retraite. Ceux-ci sont actuellement de 80 000 par an, et resteront à ce niveau jusqu'en 2008. Mais dès 2010, ils retomberont à 60 000. Il est donc vital de gérer ces remplacements de façon responsable.

A l'évidence, ce n'est pas ce qui a été fait jusqu'à présent. Les emplois à temps plein non remplacés ne sont, dans le budget de 2006, qu'au nombre de 5 300 (et n'ont été que de 7 300 en 2005, 4 500 en 2004 et 4 500 en 2003). Il ne s'agit pas là simplement d'une opportunité négligée, comme il est d'usage de le dire, mais bien d'une lourde responsabilité prise. En effet, sur la durée d'une vie, un emploi public moyen, pension comprise, représente un coût de près de 2 millions d'euros. Si bien que le recrutement de 10 000 fonctionnaires non nécessaires ajoute à l'endettement de l'Etat un passif de 20 Md€...

Réduire très fortement ces recrutements nouveaux est donc un impératif absolu. Mais ce n'est évidemment pas par des mesures bureaucratiques, prises sans considération des besoins réels des services concernés, qu'un tel effort peut être valablement accompli. La réduction nécessaire des effectifs doit être au contraire le fruit de politiques appropriées, menées secteur par secteur ou type d'activité par type d'activité (étant entendu que les activités de « *back office* » sont aujourd'hui les premières sources d'économies, compte tenu notamment des potentialités de l'informatique).

C'est pourquoi l'impératif de maîtrise des effectifs, donc des recrutements, est sous-jacent à la plupart des mesures préconisées ci-après.

## 1.1. Les méthodes

Certaines des propositions qui suivent constituent une déclinaison, pour les services de l'Etat, des recommandations d'ordre général formulées dans le précédent chapitre en matière de méthode de la réforme. Les autres sont spécifiques au secteur d'activité auquel elles s'appliquent.

### **I.1.1. Transparence et évaluation**

L'évaluation tant des politiques publiques que de la gestion publique est indispensable à leur efficacité. Pourtant, dans les structures de l'Etat, les problématiques d'évaluation sont prises en compte de manière très insuffisante. Ainsi, les corps d'inspection ministériels développent des travaux marqués essentiellement par l'actualité, plutôt qu'ils ne s'inscrivent dans la continuité de l'action. De leur côté, les corps des contrôleurs financiers et des comptables publics se livrent surtout à des travaux de contrôle de la régularité, et non de l'efficacité, de la dépense publique. Quant aux juridictions financières, qui sont les acteurs les plus avancés sur le terrain de l'évaluation, elles assument cette charge avec des moyens limités car largement absorbés par d'autres missions lourdes (travaux juridictionnels, internationaux, certification).

Ce retard doit être mis en perspective avec les pratiques des pays comparables au nôtre, qui privilégient au contraire les procédures d'évaluation et les utilisent pour piloter d'un point de vue stratégique l'action publique.

Pour pallier ces carences, qui ne mettent pas les services administratifs sur la voie de la performance, un effort est indispensable dans deux directions.

Il est d'abord nécessaire de développer une stratégie d'évaluation des politiques publiques, effectuée de la manière la plus large, avec une analyse de l'efficacité de la législation et de la réglementation, ainsi que des moyens budgétaires engagés (selon quelque modalité que ce soit), complétée par des évaluations de l'efficacité de la gestion des actions et des organismes publics. Les corps d'inspection doivent apporter un maximum de contribution à ces travaux, étant entendu que, sur le plan national, tant le Parlement que la Cour des comptes ont un rôle essentiel à jouer du fait de leur indépendance. Il serait donc opportun de renforcer les moyens de ces deux institutions (y compris, bien sûr, comme cela se fait chez tous nos voisins, par recours à des cabinets d'audit) et de les amener à travailler ensemble à cette finalité commune.

Mais l'amélioration de la gestion ne découle pas seulement de travaux d'évaluation de grande ampleur ; elle dépend aussi des efforts engagés dans chaque service pour mesurer ses performances, par des outils de contrôle de gestion adaptés.

De tels efforts conduiront l'administration à s'inscrire dans une véritable recherche d'efficacité et d'efficience qui lui fera appliquer la LOLF non seulement dans sa lettre, mais également dans son esprit. Pour cela, elle devra renseigner des indicateurs qui ne mesurent pas seulement les moyens employés et son activité, mais plus prioritairement son efficience et l'impact de ses actions.

Elle devra par ailleurs se fonder sur une approche par la chaîne de résultats, laquelle établit le lien entre les prestations produites et leur impact socio-économique, autrement dit la finalité des politiques publiques auxquelles elles se rattachent. Cette logique n'est pas jusqu'à présent réellement prise en compte dans la mise en œuvre de la LOLF. Pourtant, elle est essentielle.

Pour ce faire, un vrai changement est nécessaire, qui dépasse la vision minimaliste que nombre d'administrations ont de la LOLF. Ce changement devra obligatoirement passer par la construction de batteries d'indicateurs pertinents et complémentaires pour une juste mesure de l'efficacité. La Cour des comptes et le Parlement sont, nous l'avons vu, d'importants facteurs d'amélioration et d'affinement de ces indicateurs, qui permettront de mieux piloter la gestion publique en évitant que ces indicateurs ne soient renseignés que de manière superficielle, et ne reflètent pas la réelle efficacité des services.

Cette approche évaluative vise à encourager et à faciliter le changement. Elle se différencie en cela profondément d'une logique de contrôle souvent perçue comme punitive. Cela implique un changement profond des modes de fonctionnement et même de la culture de nos corps de contrôle et d'inspection, dont pourtant les compétences ne sont aucunement en cause. Bien entendu, ils doivent continuer de répondre à certaines exigences de vérification de conformité de la gestion publique à l'égard des règles auxquelles celle-ci est légitimement soumise. Mais cette part de leur mission devrait être réduite au strict nécessaire, cependant qu'une proportion aussi importante que possible de leurs travaux devrait porter sur l'analyse des causes des insuffisances observées et des moyens d'y remédier – ce qui constitue la finalité principale des démarches d'évaluation. Par là même, le rôle de ces corps d'élite, où se trouve rassemblée une part importante des compétences publiques, serait fortement valorisé.

## **I.1.2. Gouvernance**

### **1.1.2.1. Le fonctionnement du Parlement**

La LOLF ouvre un certain nombre de voies utiles pour renforcer le rôle du Parlement dans l'élaboration du budget et dans son contrôle.

Le Parlement pourra ainsi en premier lieu peser bien davantage sur la discussion budgétaire et le contenu des lois de finances en exerçant sur les projets annuels de performance des ministères, et les objectifs définis qui leur sont attachés, un regard critique. En faisant évoluer ces projets au gré de la discussion, le Parlement fera progresser les objectifs et priorités des services dans le sens d'une meilleure qualité de service et d'une plus grande efficacité.

En étant mieux informé des événements rythmant l'exécution budgétaire, le Parlement pourra en second lieu se mettre davantage en mesure de préparer la discussion des projets de loi de finances rectificatives, en redonnant du sens à cet exercice.

Enfin et surtout, le Parlement devra développer de manière significative ses compétences dans le domaine de l'évaluation. Il faut en effet reconnaître que si celle-ci est consacrée par les textes, elle l'est peu par la pratique parlementaire : il est ainsi rare que les Chambres consacrent plus que quelques séances à l'examen de la loi de règlement. Cette situation est paradoxale alors que la rénovation de la gestion publique passe, dans le secteur public aujourd'hui comme dans le privé hier, par un allègement des contrôles *a priori* et une intensification de l'évaluation des résultats effectivement obtenus.

La LOLF donne au Parlement de nouveaux moyens en matière d'évaluation : destinataire des rapports annuels de performance établis par les responsables de programmes, il détiendra ainsi des éléments qui constituent autant d'atouts dans la discussion budgétaire future. La Cour des comptes adressera d'ailleurs chaque année au Parlement une évaluation de ces rapports de performance. La construction de réelles capacités de diagnostic pourra également passer par le développement de moyens d'évaluation propres (à partir de l'actuelle Mission d'évaluation et de contrôle), ou par un recours plus intense à la Cour des comptes autorisé par la LOLF.



Le Parlement devrait enfin se donner les moyens de procéder à l'exercice des *spending reviews*, pratique britannique consistant, pour une commission parlementaire, à procéder à l'examen approfondi de la gestion d'une politique publique. Une telle pratique, dont l'efficacité est prouvée en Grande-Bretagne, serait réalisée pour chaque politique à intervalle régulier (3 à 5 ans) et constituerait pour les gestionnaires une forte source d'évaluation, donc de motivation.

Utilisant à plein ces nouveaux moyens, le Parlement aura suffisamment d'éléments conjoncturels, mais aussi structurels (par la réalisation d'évaluations de programmes) pour peser davantage sur les arbitrages budgétaires, et, à la condition que sa majorité le souhaite réellement, mieux maîtriser la dépense publique.

#### 1.1.2.2. Le fonctionnement du gouvernement

Année après année, le processus d'élaboration des lois de finances reproduit le modèle d'une *confrontation* entre le ministère des Finances et les ministères dépensiers, à l'occasion de discussions bilatérales (*les conférences budgétaires*). Seul le ministère des Finances possède une vue globale sur le projet de loi et exerce une responsabilité sur son équilibre, en limitant les demandes supplémentaires des autres ministères. Ces derniers développent une vision cloisonnée du budget, limitée à leur seul champ d'activité. Les arbitrages sont rendus par le Premier ministre. Dans ce schéma, aucun projet collectif ne peut conduire à une maîtrise de la dépense ; c'est le ministère qui, au terme d'un arbitrage, parvient à l'emporter contre Bercy, qui est considéré comme le vainqueur de l'affaire.

Transformer la maîtrise de la dépense en projet stratégique partagé conduit à remettre en cause cette architecture, par essence inflationniste.

Une organisation nouvelle est nécessaire. Déjà, la responsabilité du budget, d'une part, et celle de la réforme de l'Etat, d'autre part, viennent heureusement d'être placées sous la tutelle du même ministre. L'étape suivante doit être de rattacher ce ministre (et donc les directions correspondantes : Budget et Modernisation de l'Etat) directement au Premier ministre, et non plus au ministre de l'Economie et des Finances. L'élaboration du budget est en effet chaque année le principal choix global du gouvernement, ce qui justifie le plein engagement de son chef.

Une telle mesure permettrait d'éviter la confrontation entre ministères et les surenchères souvent constatées. Elle redonnerait par ailleurs au chef du gouvernement une capacité d'arbitrage pleine et entière, que le rôle spécifique du chef de l'Etat dans notre système institutionnel limite naturellement, et affirmerait son rôle dans la définition des choix budgétaires.

Cette transformation devrait par ailleurs conduire à établir **une responsabilité solidaire des membres du gouvernement autour de la construction du budget** et de la définition de ses priorités. Celles-ci seraient collectivement discutées, négociées et mises en perspective les unes par rapport aux autres à l'occasion d'un séminaire gouvernemental annuel.

Les ministres doivent, bien évidemment, veiller par priorité aux missions qui leur ont été confiées. Mais ils doivent assumer ce rôle dans le respect de l'intérêt général, à qui doit revenir le dernier mot. Lorsque les priorités établies collectivement et solidairement auront été hiérarchisées, chaque ministre ne pourra par la suite remettre en cause ce choix commun et responsable.

Une première évolution allant dans la direction suggérée a été réalisée avec la tenue au premier semestre 2005 d'une rencontre gouvernementale dédiée à la mise à plat collégiale des priorités pour le budget 2006. Mais les ambitions de cette rencontre ont été encore trop modestes : les priorités budgétaires semblaient trop nombreuses au regard des disponibilités prévues, et l'évocation de la stratégie fiscale trop peu précise. Les décisions prises ensemble manquaient par ailleurs de force, les réorientations effectuées avant l'été 2005 étayant ce constat. Il s'agit donc d'aller plus loin et de nouer une vraie solidarité gouvernementale, autour de principes décidés ensemble.

C'est, enfin, dans l'élaboration du budget de l'Etat que **le besoin d'une stabilité des choix et d'une approche de moyen terme s'exprime avec le plus d'acuité**. Les arguments avancés plus haut, qui plaident pour des initiatives davantage inscrites dans la durée, trouvent en effet ici toute leur raison d'être. Il est par suite hautement souhaitable que chaque loi de finances lance moins de nouvelles actions, et laisse aux précédentes le temps de porter leurs fruits.

Une telle évolution rassemblera tous les suffrages tant qu'elle demeure théorique ; mais sa mise en œuvre se heurtera au besoin, qui est de nature politique, d'afficher de nouvelles actions. C'est pourtant à ce prix que l'élaboration

de chaque budget s'établira sur des bases plus saines et dans un esprit plus constructif.

### **1.1.3. Management public : pour une profonde rénovation de la gestion des ressources humaines**

Dans la logique des préconisations faites pour ce qui concerne l'ensemble des fonctions publiques, il est hautement souhaitable d'engager les réformes suivantes pour la fonction publique de l'Etat, réformes qui favoriseraient aussi bien la maîtrise de la dépense que la qualité de ses résultats.

Une réflexion, qui est en gestation depuis des années, doit d'abord rapidement aboutir en ce qui concerne **l'architecture des corps de fonctionnaires et les modalités de leur gestion**. Les contours de cette réforme incluraient une large fusion des corps et une diminution drastique de leur nombre, une simplification des règles et pratiques de gestion (par la déconcentration et l'allègement des formalités des commissions administratives paritaires), et un développement des formations qui permettraient d'évoluer vers des métiers différents.

Une **gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** doit en outre être développée pour mettre en phase l'amélioration des compétences et des facteurs de motivation des agents, la plus grande souplesse de leurs modes de gestion et l'objectif de diminution des effectifs, commun à plusieurs des propositions de réforme avancées dans ce rapport.

La **définition d'un nouveau rôle des gestionnaires de ressources humaines au sein des administrations** n'est pas moins nécessaire. Pour autoriser une gestion plus souple et moins « quantitative » des effectifs, ces acteurs doivent intégrer dans leur fonctionnement courant les principes de base de la gestion prévisionnelle, en développant une politique de ressources humaines fondée sur la qualité (sélection des compétences, gestion des carrières des agents, actions de formation, etc.).

Les directions des ressources humaines devraient par ailleurs décloisonner leur action en organisant de façon plus volontaire la déconcentration de la gestion vers les responsables opérationnels locaux et en garantissant l'égalité

de traitement des agents, quel que soit leur service d'affectation. Leur rôle ne doit pas être réduit à la comptabilisation des flux et aux actes de gestion matériels et statutaires.

**Une réflexion sur la réduction du nombre d'agents bénéficiaires du statut de la fonction publique n'est pas moins nécessaire, conformément à ce qui a été fait dans la plupart des autres pays. Cette mesure ne s'appliquerait bien évidemment qu'aux nouveaux recrutés, et en aucun cas aux personnels déjà titularisés qui conserveraient leur statut inchangé jusqu'à leur départ en retraite.**

Le passage à un statut contractuel de droit privé, qui serait appliqué à une part des agents n'intervenant pas sur des fonctions régaliennes, serait ainsi organisé. Dans ce schéma, seuls les emplois « régaliens », et non toute leur administration, resteraient soumis au droit public. Ainsi par exemple, si les fonctionnaires de police doivent évidemment être maintenus sous le statut de la fonction publique, une partie des agents administratifs qui exercent pour le compte de la police des fonctions de type support (secrétariats, fonctions logistiques, services financiers, juridiques, informatiques, etc.) pourrait passer progressivement sous statut de droit commun.

Cette mutation permettrait de disposer d'une souplesse accrue dans la gestion des agents concernés, induirait des charges de gestion des ressources humaines nettement moins lourdes, mais répondrait également aux injustices qui frappent actuellement ceux qui collaborent au sein d'un service public sans être titulaires (les agents contractuels n'ont ainsi actuellement aucune perspective de carrière). Elle pourrait aussi s'accompagner de la revalorisation de certaines rémunérations. Une telle évolution a été menée dans de très grosses structures telles que France Telecom et La Poste et a permis d'atteindre de bons résultats au profit de tous, tout en abaissant significativement le coût de production du service.

Le gouvernement Raffarin avait lancé des évolutions qui, dans une certaine mesure, rejoignent certaines de ces idées, avec par exemple le projet de fusion d'un grand nombre de corps. Malgré l'absence de réalisations concrètes, ces projets ne peuvent être ignorés : ils doivent cependant être considérés comme une première initiative, qui doit être portée à son terme, et largement complétée.

## 1.1.4. Structures et procédures

De nombreuses mesures, d'ampleur et de portée inégales, peuvent être prises afin de provoquer ou favoriser de telles démarches.

Certaines concernent les procédures utilisées en gestion publique, notamment dans les domaines de la gestion de l'immobilier, des achats, du patrimoine de l'Etat. Elles constituent autant de pistes d'économies qui seront détaillées et évaluées dans le présent chapitre.

D'autres touchent aux structures. Ces suggestions ne constituent pas des pistes d'économies directes, mais des évolutions qui favoriseront de manière indirecte la recherche d'économies budgétaires. C'est par exemple le cas des mesures de déconcentration, de la nécessaire simplification des structures administratives, ou encore de l'ouverture de certaines prestations à la concurrence.

### 1.1.4.1. La déconcentration

Les administrations regroupent en principe deux types de services aux rôles distincts : les services centraux d'une part, qui élaborent les politiques, supervisent et contrôlent leur mise en œuvre, et les services déconcentrés (nationaux ou locaux) d'autre part, qui assurent cette mise en œuvre en réalisant l'essentiel des tâches de gestion.

Force est pourtant de constater que la réalité est moins claire : les administrations centrales réalisent une grande part de tâches de gestion qui pourraient être déconcentrées, et considèrent rarement le contrôle et l'évaluation comme des priorités. Malgré les annonces faites périodiquement, peu d'évolutions ont réellement lieu. Seules les créations d'agences dans le domaine de la santé esquissent un tel changement.

Pour permettre aux administrations centrales d'exercer pleinement leurs responsabilités de pilotage et d'évaluation, c'est-à-dire pour gagner à terme plus de marges de manœuvre en gestion en se donnant les moyens de remettre en cause ou de réorienter la dépense, une transformation plus profonde est souhaitable. Elle pourra conduire à transférer aux services déconcentrés de droit commun un bien plus grand nombre d'actes de gestion, tant sur le cœur

de métier des administrations que sur les fonctions supports (notamment la gestion des ressources humaines, cf. infra). Et lorsque, par nature, la gestion doit rester centralisée, il est préférable de confier cette responsabilité à ce qu'il est convenu de nommer, dans le vocabulaire international, une « agence », dont il existe tant d'exemples à l'étranger – c'est-à-dire une direction administrative disposant d'une autonomie de gestion suffisante (mais non pas un établissement public à personnalité juridique distincte de l'Etat). Les administrations centrales joueraient par ailleurs un rôle encore nouveau, souvent négligé, de recensement et d'échange des bonnes pratiques de gestion par les services opérateurs.

Dans le même esprit, la déconcentration devra trouver sa contrepartie budgétaire dans la définition des périmètres des budgets opérationnels de programme.

Dans tous les cas, l'administration centrale devra nouer une démarche responsabilisante avec les services exécutifs, qu'ils soient des services locaux ou une agence centrale : cette démarche devrait être le plus possible contractuelle, ce qui conférerait à l'opérateur une autonomie optimale et une motivation renforcée, en même temps qu'une réelle visibilité financière, et à l'administration centrale des pouvoirs de contrôle et d'évaluation normés et mieux acceptés.

Mais cette contractualisation doit être souple et dirigée clairement vers l'amélioration de la qualité du service en même temps que vers la maîtrise des coûts. Elle ne doit pas devenir un nouvel outil de rigidification de la gestion, qui figerait encore davantage les moyens de chaque service ; elle doit au contraire être l'instrument d'un pilotage responsable, d'une évaluation incontestable (car fondée sur des bases acceptées) et d'un partage organisé *a priori* des gains de productivité réalisés.

Ce dualisme entre services centraux en charge de la stratégie et structures opérationnelles devrait d'ailleurs induire une gestion différenciée de leurs responsables. Il est ainsi logique que les attentes et alternances politiques introduisent de la précarité dans les premiers, mais donnent au contraire des garanties de stabilité pendant une durée suffisante – en contrepartie d'une vraie responsabilité pluriannuelle de résultats – aux seconds.

Une telle implication des responsables de services déconcentrés n'a évidemment de sens que dans la durée. Par suite, elle suppose à la fois que ces derniers s'engagent sur des objectifs pluriannuels, et que, sauf défaillance sérieuse et objectivement constatée, ils aient l'assurance de conserver leurs fonctions pendant plusieurs années, par exemple quatre ans.

#### 1.1.4.2. La simplification des structures

Une large part des obstacles qui contrarient la réforme de l'Etat réside dans la grande rigidité des structures publiques.

Le rapport Picq avait, dès 1993, mis cette difficulté en évidence, et proposé des évolutions radicales, qui n'ont jamais été mises en œuvre. Pourtant l'analyse développée par le rapport Picq conserve toute sa pertinence : le secteur public, et au premier chef l'Etat, crée régulièrement de nouvelles structures pour mieux marquer une priorité, mais remet rarement en cause les structures existantes. Ainsi, alors que quelques directions d'administration centrale étaient fusionnées dans les années 1990, d'autres étaient créées, dans un mouvement qui n'a rien de cohérent. Un exemple est à ce titre éclairant : le ministère de l'Intérieur a regroupé dans un premier temps en 1994 la direction du personnel de la police avec la direction de la formation, cela dans un souci affiché de rationalisation, avant de recréer une direction de la formation en 1999 pour souligner l'intérêt de la fonction exercée...

Il serait pourtant de bonne gestion, conformément au choix réalisé dans de nombreux autres pays, de réduire le nombre de ministères d'une part et d'administrations centrales d'autre part. Il serait par ailleurs indispensable de restructurer et fusionner les services qui assument des missions voisines, et de supprimer ceux dont la raison d'être a disparu.

Comment ne pas évoquer la coexistence au sein du ministère de l'Intérieur de plusieurs instituts d'études et de réflexion, avec selon les cas une vocation transversale ou limitée à une thématique (sécurité civile, sécurité intérieure), des instituts qui cohabitent sur les thèmes de la prospective et doublonnent parfois avec l'Ecole supérieure de la police nationale ? Dans le domaine international, ce ministère a parallèlement créé une direction dédiée à la coopération et aux relations (le SCTIP), une Mission des affaires internationales placée

auprès du ministre, ainsi que des services internationaux au sein de la direction juridique (DLPAJ) et de la direction générale des collectivités locales (DGCL)...

Dans d'autres domaines, comment ne pas souhaiter remettre en cause des structures qui ont perdu toute raison d'être et auxquelles les pouvoirs publics s'efforcent de trouver de nouvelles missions à exercer ? L'exemple du CNASEA est à ce titre intéressant : ce service, qui avait perdu peu à peu l'essentiel de son activité agricole, a reçu en contrepartie la gestion du dispositif des contrats aidés (contrats emploi solidarité et contrats emploi consolidés) pour lui éviter de disparaître.

Il faut pourtant considérer que de la rigidité des structures vient la rigidité des moyens, puis la rigidité de la dépense. S'interdire d'aborder cette question revient à nier toute réalité à une politique de maîtrise de la dépense.

#### **1.1.4.3. Favoriser l'ouverture à la concurrence plutôt que le monopole**

Il est parfois pertinent de s'écarter d'un mode de gestion du service public en monopole pour prendre la voie de la mise en concurrence d'opérateurs. Cette pratique n'est pas familière à l'administration française et elle est souvent qualifiée à tort de privatisation du service public, ce qui est une façon d'évacuer tout débat sur l'efficacité du service concerné. On conçoit pourtant qu'une gestion monopolistique peut, surtout en l'absence d'évaluation et de rapprochement avec les performances obtenues par d'autres gestionnaires, être source de surcoûts.

Aussi est-il nécessaire de mettre en concurrence davantage certains services publics avec d'autres opérateurs, publics ou privés. Certaines expériences ont été tentées ou sont en cours (la direction des constructions navales a ainsi été mise en concurrence dans le cadre d'appels d'offres avec des chantiers privés ; le monopole de l'ANPE en matière de placement des chômeurs connaît depuis 2004 quelques exceptions expérimentales). Ces expériences privilégient l'évaluation de l'action menée, dont l'importance est déterminante : il ne s'agit pas en effet de mettre en concurrence pour évacuer une fonction vers la sphère privée, mais pour servir de levier, d'aiguillon à la réforme.

Ces techniques pourraient être généralisées pour de nombreux thèmes d'activité, par exemple la gestion locale des risques de la Sécurité sociale.



Une telle évolution comporterait au moins deux avantages : à court terme, le recours à un prestataire moins-disant se traduit par une économie immédiate ; à moyen terme, les services publics sont entraînés dans une dynamique d'émulation, et sont conduits à s'adapter et à réaliser un effort de productivité pour ne pas être évincés, ce qui permet une plus grande maîtrise structurelle de la dépense.

#### **1.1.4.4. Ces orientations doivent être formalisées et fédérées en une stratégie**

La définition d'une **stratégie nationale de qualité et de maîtrise de la dépense** permettrait de structurer la démarche et lui donnerait une grande visibilité tout en donnant des garanties d'une part sur sa réalisation, d'autre part sur l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers en même temps que de la qualité des conditions de vie professionnelle due aux agents publics. Cette démarche serait donc, en d'autres termes, une stratégie de la recherche d'efficacité.

Pour atteindre ses objectifs, une telle stratégie doit s'appuyer sur un vaste effort d'explication à tous les acteurs et aux Français dans leur ensemble, en même temps que sur une pratique systématique de l'expérimentation. C'est en acquérant une telle légitimité que la stratégie de maîtrise de la dépense peut s'assurer des deux conditions de la réussite : **la constance**, qui suppose un effort permanent mené sur le moyen terme, et **la volonté** de lui donner plus de force que les intérêts particuliers.

Cette stratégie doit être un projet apolitique, qui, comme cela fut le cas pour le vote de la LOLF, transcende les habituels clivages droite-gauche. Le souci de bonne gestion et la volonté d'optimiser l'efficacité des services publics au regard des moyens dont ils disposent sont en effet des priorités autour desquelles tous les camps peuvent se retrouver, et la récente actualité politique allemande le montre bien.

Cette vision objective est primordiale, car notre système institutionnel est marqué par des alternances fréquentes et la stratégie nécessite une mise en œuvre sans retour en arrière : elle doit donc pouvoir résister à ces alternances en se retrouvant dans chacun des projets politiques.

Il faut par ailleurs noter que la maîtrise structurelle de la dépense permettra autant, sur le long terme, de réduire le poids des prélèvements obligatoires (parallèlement à la diminution de la dépense), que de restaurer la capacité d'action conjoncturelle des finances publiques.

Pour que la stratégie soit viable, l'Etat devra limiter au maximum le nombre des dépenses dites « prioritaires », auxquelles des réductions de moyens ne peuvent être appliquées. Les vraies priorités ne peuvent par conséquent concerner qu'une part infime des crédits, et non pas une majorité de ministères, car une vision extensive de la notion de priorité budgétaire vide en fait cette notion de son sens. Il faut d'ailleurs noter qu'une action considérée comme prioritaire ne serait pas exonérée de l'obligation de rechercher une meilleure gestion, plus efficace et plus efficiente.

La stratégie résistera au temps si elle demeure lisible et crédible. Il sera en effet indispensable que les engagements pris, tant vis-à-vis des citoyens que des agents publics, soient suivis d'effets et que ces effets soient rendus publics à dates régulières. C'est dans sa capacité à résister dans la durée aux intérêts catégoriels et autres lobbies que cette stratégie gagnera sa légitimité et évitera des phénomènes de rejet de la part de l'opinion publique.

Enfin, si cette stratégie doit être menée avec constance et force, elle ne doit pas l'être de manière aveugle : si des besoins impérieux, nouveaux, naissent pendant sa mise en œuvre, ils pourraient être servis grâce aux réallocations autorisées par la réforme. Ainsi l'utilité de toute la démarche apparaîtrait-elle au fur et à mesure de sa réalisation.

Le suivi de cette stratégie devrait être le fait d'un comité interministériel spécial placé sous la responsabilité du Premier ministre. Ce comité suivrait la mise en œuvre de la stratégie et communiquerait des points d'étape, notamment sur les résultats obtenus en matière d'amélioration de la qualité du service. Pour cela, certains indicateurs prévus dans le cadre de la LOLF pourraient être utilisés et enrichis.

Techniquement, le comité nourrirait son analyse et ses propositions d'expertises réalisées sur la base de « *spending reviews* ». Ces missions seraient autant d'aiguillons, mais aussi d'aides à la réforme pour les administrations en cause.

## 1.2. Les économies possibles

Les pistes d'économies suggérées ci-après couvrent l'ensemble du spectre d'action du budget de l'Etat. Une première série regroupe les économies liées aux modalités de la gestion publique, et concernent donc toutes les administrations. Une seconde série rassemble des propositions spécifiques, de nature sectorielle, concernant les ministères et les thèmes d'intervention les plus importants.

Il va sans dire que les propositions faites, et les évaluations qui s'y attachent, doivent être comprises de manière cumulative et non alternative. Aucun euro d'économie n'a été décompté deux fois, à l'occasion de mesures de réformes différentes, et les pistes d'économies qui ouvraient un risque de double décompte ont été écartées par précaution, pour mieux assurer la démonstration d'ensemble.

Précisons enfin que, comme il a été indiqué en introduction, celles des économies suggérées ci-après qui sont chiffrées ne l'ont pas été arbitrairement, mais essentiellement à partir d'études réalisées par des organisations publiques compétentes (commissions parlementaires, corps de contrôle ou d'inspection, etc.). Et lorsque de telles références n'étaient pas disponibles, les quantifications ont été réalisées sur la base d'hypothèses explicites et prudentes.

### 1.2.1. Les économies liées aux modalités de la gestion publique

Par diverses techniques, l'Etat peut parvenir à rendre aux citoyens pour un coût réduit des services de qualité égale, voire supérieure. Ces techniques ont, pour la plupart, fait leurs preuves depuis longtemps dans le secteur des entreprises (privées ou publiques).

#### **Proposition n° 1 : Simplifier les procédures administratives**

La majeure partie des dépenses engendrées par les services publics est constituée de coûts fixes, ou « coûts de structure », lesquels sont étroitement liés aux procédures régissant la production de prestations de services.

Revoir ces procédures en les mettant à plat et en les simplifiant permettra de dégager d'importants gains de productivité, sans que cela ne modifie en quoi que ce soit la prestation délivrée.

Il est donc indispensable que les administrations engagent une réflexion globale, avec l'appui de partenaires privés dont c'est la spécialité, pour simplifier leurs chaînes de production, que les prestations en cause concernent des services aux usagers ou des biens « internes » (gestion des ressources humaines, production de normes, gestion financière...).

Une illustration de ce qu'il est possible de faire réside dans la réforme du mode de gestion de la redevance audiovisuelle. Le coût de structure représenté par le service spécifique gérant cette redevance (0,4 Md€ par an) était extrêmement lourd au regard du rendement de cette redevance (2,4 Md€). Mais la question de la suppression de ce service butait depuis de nombreuses années sur l'hostilité des personnels, logiquement peu désireux de voir leur emploi mis en cause. Pour débloquer cette situation, le gouvernement Raffarin a récemment décidé de fusionner la chaîne de liquidation et de collecte de cette redevance avec celle de la taxe d'habitation, ce qui permet de réaliser de très importantes économies d'échelle. Les moyens du service de la redevance seront par ailleurs intégrés à ceux de la Direction générale des impôts, les personnels concernés n'étant pas remplacés au fil de leur départ en retraite. Par conséquent, cette réforme ne lèse personne et ne présente en principe que des avantages : la prestation doit être réalisée comme auparavant, mais elle doit être moins coûteuse pour le contribuable ; les anciens personnels seront employés dans un service voisin, aux mêmes conditions.

Mille exemples existent de ce qui pourrait être fait selon la même logique, parmi lesquels deux sont particulièrement parlants.

Le premier réside dans le **mode de réalisation de la dépense publique**. En vertu du principe fondamental pour les finances publiques de séparation entre les ordonnateurs et les comptables, une dépense publique, quel que soit son montant, doit nécessairement obéir aux différentes étapes d'une « chaîne de production » qui implique l'intervention successive de deux services différents. Ce schéma, basé sur la méfiance et le cloisonnement, sacralise la régularité des procédures comptables, au détriment de l'efficacité économique de la démarche.

La dématérialisation des opérations budgétaires et l'intégration de toutes les phases de la dépense sur un logiciel unique, Accord, remettent en cause cette architecture. Concrètement, la séparation de toute opération entre deux services distincts est moins que jamais une garantie nécessaire sur le plan de la régularité, alors qu'elle est une source de surcoûts considérables. On voit mal dès lors ce qui fonde le maintien de cette séparation, si ce n'est la tradition.

Cette séparation, il est vrai, est aujourd'hui, du fait de la LOLF, en forte évolution, dans la mesure où le rôle du comptable tend à se réduire, et à ressembler davantage à celui d'un caissier que d'un contrôleur. Il n'en reste pas moins que cette séparation reste lourde. Y mettre fin serait une révolution bienfaisante et permettrait en effet de raccourcir les circuits de décision, de diminuer sensiblement les personnels impliqués dans le dispositif, et d'accélérer les délais de paiement aux fournisseurs. Les avantages présentés par cette réforme seraient donc largement supérieurs à ses inconvénients ; c'est dire qu'il est grand temps.

Un second exemple concerne la **production d'un bien public essentiel, la justice**. Car ce n'est pas parce que ce bien est essentiel dans son principe qu'il n'est pas possible de se pencher sur son organisation et les coûts que celle-ci génère.

Selon les spécialistes du secteur, le choix de certains **modes d'organisation des procédures**, tels le plaider coupable ou le recours accru à la négociation, est à la fois source d'économies pour les finances publiques et les justiciables et de nature à permettre des jugements plus rapides, alors que les délais de jugement sont un travers majeur du système juridictionnel français. De même, la pratique actuelle qui encourage le juge à se prononcer sur les affaires les plus banales comme si chaque fois la justice était à réinventer, a le double inconvénient de rendre sa décision imprévisible, ce qui est contraire à la qualité de la justice, et forcément plus coûteuse. Il en irait tout autrement si, dans les affaires à répétition et banales, dont il est jugé chaque année plusieurs centaines de milliers de cas (par exemple la conduite en état d'ivresse, la détermination d'une prestation compensatoire de divorce, etc.), la décision de première instance consistait simplement à appliquer une jurisprudence précise – sauf bien entendu si le magistrat estimait devoir s'en écarter.

L'unification, enfin, de contentieux qui sont divisés entre plusieurs ordres de juridiction (par exemple les contentieux fiscaux, qui sont à la fois traités par les juridictions administratives et judiciaires) permettrait d'importantes économies d'échelle.

Ces diverses pistes permettraient de gagner en productivité, d'homogénéiser les peines prononcées, de réduire la part d'aléa de bien des décisions de justice et en même temps de mieux garantir l'égalité entre justiciables.

Il n'est pas possible de déterminer par avance ce qu'une remise à plat des procédures en vigueur dans chaque administration conduirait à provoquer en termes d'économies, aucune évaluation publique n'étant disponible sur ce délicat sujet. Sans grand risque, il est toutefois possible d'avancer un chiffre très prudent (3 à 4 Md€) qui est vraisemblablement très inférieur aux véritables potentialités de l'exercice.

A un moment où notre société s'interroge sur la qualité de sa justice, et où nombre de voix s'élèvent à cette occasion pour imputer ses dysfonctionnements à un manque de moyens, il n'est pas inutile de souligner que, si cette insuffisance peut exister parfois, le gaspillage de ressources est, lui, une certitude.

### **Proposition n° 2 : Rationaliser la carte des implantations locales de l'Etat**

Le dimensionnement des structures conditionne, pour une grande part, le niveau des moyens nécessaires au fonctionnement des services. Redimensionner les structures chargées des prestations de service public pour mieux les adapter à la réalité du besoin peut enclencher les deux aspects d'une dynamique vertueuse : une amélioration de la qualité du service rendu et une réduction des coûts.

Cette restructuration prend deux dimensions : elle doit d'abord passer par une simplification des structures d'administration centrale ; elle doit ensuite emprunter la voie d'une rationalisation de la carte des services publics locaux.

La quasi-totalité des administrations d'Etat sont en effet organisées sur le même modèle : une administration centrale située à Paris, et un réseau

d'administrations de niveau déconcentré, qui sont généralement situées dans les départements (Direction départementale de l'Équipement, Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt, Direction des Services Vétérinaires, Direction de la Jeunesse et des Sports, Inspection Académique, Direction des services fiscaux, Direction du Trésor public, etc.) et parfois dans les régions (Direction régionale des Affaires Culturelles, Direction régionale de l'Industrie et de la Recherche, Direction régionale de la Recherche et de l'Environnement...).

Ces services déconcentrés sont installés dans toutes les régions et tous les départements, en vertu du principe selon lequel le service public doit respecter la continuité dans sa dimension territoriale et traiter de manière égale les usagers, quel que soit leur lieu d'habitation. En outre, la répartition des moyens humains n'est pas satisfaisante, trahissant des concentrations d'effectifs en zone rurale et des insuffisances en secteur urbain, là où le besoin de service public est le plus prégnant.

En des temps où la mobilité est plus aisée qu'à l'époque napoléonienne et alors qu'une grande partie des besoins peut être satisfaite à distance, l'inadaptation de cette organisation est manifeste : la nécessité pour le service public d'être partout trouve en effet sa contrepartie dans l'éparpillement des moyens et souvent dans l'inefficacité et la faible valeur ajoutée mises en œuvre par le service.

Rien ne paraît en effet justifier qu'une administration soit présente et structurée de la même manière dans chaque département, si les besoins qu'elle doit satisfaire ne l'exigent pas. Il faut ajouter que l'accumulation de services à l'échelon départemental crée des dysfonctionnements et des besoins de coordination considérables, qui justifient généralement l'existence d'une direction dédiée à la coordination dans les préfetures.

Pourtant, malgré ces constats de bon sens, aucune réforme des structures déconcentrées n'a jusqu'à récemment été engagée. Seuls des aménagements timides ont été lancés, passant par la constitution de pôles de compétence au niveau départemental, ce qui ne fait qu'ajouter un niveau de coordination sans toucher aux structures départementales. Il faut dire que derrière chaque service déconcentré se dissimule une administration, donc un ministère, et aucun n'accepte volontiers que son réseau soit fusionné avec d'autres.

Le Premier ministre a toutefois, en novembre 2004, lancé par circulaire une évolution plus ambitieuse, en laissant les préfets libres d'engager une fusion de certaines directions (notamment les Directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) avec les Directions départementales de l'Equipement (DDE) pour les départements, et Directions régionales de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) et Directions régionales de l'Environnement (DIREN) dans les régions.

Cette mesure va indéniablement dans le bon sens, mais elle paraît bien mesurée par rapport aux enjeux en cause.

**Une réforme est possible**, qui serait complexe à mettre en œuvre juridiquement et politiquement vis-à-vis des élus locaux, mais finalement assez simple sur le plan matériel et qui permettrait de générer des gains de productivité substantiels. Il s'agirait de restructurer l'ensemble des services déconcentrés, en réduisant de moitié le nombre de services départementaux. Concrètement, outre la fusion des DDE-DDAF, il est envisageable de fusionner la Direction de la Sécurité Publique avec la Protection Judiciaire de la Jeunesse, et l'Inspection d'Académie avec la Jeunesse et les Sports. L'ensemble des fonctions d'accueil du public de ces divers services pourrait être rassemblé sur un mode de guichet unique dans les préfetures et sous-préfetures. La même évolution serait engagée entre les administrations qui sont présentes seulement au niveau régional.

Une alternative, qui peut selon les cas se cumuler avec la solution précédente, consisterait à fusionner les services départementaux en unités interdépartementales, plus fortes et donc plus réactives et plus efficaces.

Ces réformes peuvent être menées dans un délai raisonnable, et en tout cas dans les deux ou trois ans.

Actuellement, seul est prévu par la direction du Budget un léger resserrement des effectifs dans ces services, de l'ordre de 1 500 fonctionnaires d'ici à 2010.

Il est clair qu'une évolution plus énergique et la constitution des guichets uniques après fusion de services induiraient des gains d'une toute autre ampleur. A titre d'illustration, on peut rappeler que les préfetures emploient à l'heure actuelle près de 30 000 agents, ce qui est également l'ordre de grandeur de l'effectif des Directions départementales de l'Agriculture.



Dans le même esprit, d'autres restructurations s'imposent. Un exemple en est la carte judiciaire : comment justifier qu'en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, nous conservions la carte des tribunaux de l'Ancien Régime ? Le résultat est évidemment le sous-emploi des magistrats et des greffiers des cours qui n'ont plus de raison d'être (comme le Tribunal de Grande Instance de Riom...) et d'autre part des files d'attente tout à fait excessives dans certains tribunaux en zone urbaine.

Au total, sur l'ensemble des administrations déconcentrées départementales et régionales, les gains possibles, en termes d'effectifs, paraissent à terme supérieurs à 50 000 agents, ce qui provoquerait d'autres économies de fonctionnement (locaux, fournitures...), soit une économie finale évaluable à hauteur de 2 à 3 Md€.

Il faut enfin noter qu'outre ces économies, ces rapprochements et redécoupages permettraient de mieux assumer certaines missions que l'actuel essaimage des moyens conduit à négliger, notamment les tâches de contrôle. Dans ces cas précis, la recherche d'économies irait donc de pair avec l'amélioration de la qualité du service.

### **Proposition n° 3 : Intensifier le recours à des prestataires privés**

Le recours à des prestataires privés pour exercer certains types d'activités peut présenter pour l'administration de nombreux avantages. Les modalités que peuvent emprunter ces collaborations sont diverses et concernent tant le recours aux partenariats public privé (PPP) que les délégations de service public (concession, affermage, régie intéressée...), les baux emphytéotiques administratifs ou hospitaliers ou encore les locations avec option d'achat.

S'agissant des PPP, l'externalisation peut inclure le financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, ainsi que l'entretien ou même l'exploitation de ces équipements, ce qui présente plusieurs intérêts.

En premier lieu, par l'engagement contractuel qui les sous-tend, les PPP limitent les risques de dérive de coûts.

Ensuite le partenariat permet à l'administration de s'adjoindre la collaboration de véritables spécialistes, en des domaines qui appellent une technicité particulière (éclairage public, gestion de voirie, transport public, canaux, voies ferrées, stades, flotte d'avions de lutte contre l'incendie, construction et gestion de prisons ou d'hôpitaux, conception, mise en œuvre et gestion du dossier médical personnalisé...).

Le recours au mécanisme du partenariat permet par ailleurs de mettre à plat les conditions d'exploitation du service public et notamment ses coûts, donnant à la puissance publique les informations qui la mettent en position d'arbitrer entre les diverses modalités d'exploitation existantes. Ce partenariat est alors gage d'une plus grande transparence et d'une efficacité optimale dans l'allocation des crédits publics.

Enfin, les partenariats offrent la possibilité de dégager des financements complémentaires qui accéléreront le rythme de constitution de l'équipement public.

Même si l'on ne sous-estime pas les difficultés inhérentes aux PPP (et en particulier la forte capacité d'expertise qu'elle suppose de la part de l'administration, tant en matière économique que juridique, financière, comptable et technique), il apparaît souhaitable de revoir certaines dispositions trop restrictives de l'ordonnance du 17 juin 2004, pour élargir les conditions dans lesquelles il est possible d'y avoir recours.

Le montant global des investissements des administrations de l'Etat s'élève à 18 Md€ pour les dépenses civiles et 12 Md€ pour les équipements militaires. En prenant en compte ce flux annuel d'investissement, l'économie en dépenses de capital et de fonctionnement induite par un recours accru aux PPP peut être évaluée à un gain de 8 à 10 % (alors que les comparaisons internationales montrent que les gains peuvent atteindre 15 à 17 %). Elle pourrait être appliquée à un tiers des investissements civils annuels et 10 % des investissements militaires<sup>26</sup>. L'économie annuelle en dépenses d'investissement ainsi générée, (les économies en dépenses de fonctionnement étant par prudence

---

**26.** En raison de leur spécificité, il apparaît raisonnable de retenir pour les investissements militaires un pourcentage sensiblement inférieur à celui retenu pour les investissements civils.

réservées pour payer le coût du montage et la rémunération des partenaires privés) pourrait être à terme au moins de l'ordre de 0,6 Md€<sup>27</sup>.

En complément des partenariats, l'externalisation des prestations doit être progressivement développée, de façon à ce que le secteur public fasse lui-même ce pour quoi il est le plus efficace et confie aux entreprises les tâches qu'elles sont à même d'accomplir mieux que lui.

Pour mesurer ces avantages comparatifs, comme pour choisir les bons partenariats, il est nécessaire de disposer d'éléments précis sur les coûts complets ; la LOLF, en prévoyant la mise en œuvre d'une comptabilité d'analyse des coûts, rendra possible les comparaisons.

Dans cette logique, certaines administrations commencent à développer l'externalisation de fonctions historiquement assumées par elles. Le ministère des Finances a ouvert la voie, en confiant à une entreprise le contrôle technique de ses poids lourds. Le ministère de la Défense a emboîté le pas, d'une façon assez résolue : les véhicules sont ainsi loués et non plus forcément acquis ; leur entretien est également confié au privé (avec 1 200 fonctionnaires redéployés). D'autres fonctions de type support sont concernées, dans l'ensemble des ministères (développement et maintenance informatiques, gestion de fournitures, imprimeries, restauration...).

Les gains envisagés sont difficiles à chiffrer, et correspondent, pour une prestation donnée, à la différence entre le coût complet « en régie » et le coût dans le cadre de la délégation (les économies passent donc par un transfert de dépenses de personnel et de matériel vers des dépenses de prestations extérieures). Sur la base des quelques initiatives prises (Défense, Finances), les économies possibles devraient être de l'ordre de 2 à 3 Md€ annuels d'ici 2012.

Au total, l'économie réalisable à travers les PPP et les autres formes d'externalisation peut être évaluée entre 2,6 et 3,6 Md€.

---

**27.** Par l'introduction de calculs économiques dans les choix des décideurs administratifs, l'effet d'un recours plus fréquent aux PPP devrait avoir un effet positif sur l'ensemble des projets importants, bien au-delà des projets effectivement réalisés en PPP.

#### **Proposition n° 4 : Rationaliser les procédures d'achat public**

L'organisation des achats publics de l'Etat poursuit traditionnellement des objectifs plus juridiques qu'économiques. Il s'agit en effet de garantir par des procédures contraignantes l'égal traitement des fournisseurs et d'empêcher le favoritisme ; le code des marchés publics structure ces règles. Ce sont là, bien évidemment, des impératifs essentiels dans un Etat de droit.

Mais, en pratique, l'achat est morcelé entre un très grand nombre d'ordonnateurs pour lesquels il n'est qu'une activité accessoire. Cette organisation atomisée contraint les acheteurs à effectuer des opérations d'ampleur limitée, qui ne les placent pas en bonne position de négociation vis-à-vis des fournisseurs. Il faut en plus préciser que le Code des marchés publics prohibait jusqu'à il y a peu les négociations sur les prix.

C'est pourtant par des procédures efficaces d'achat que nombre d'entreprises privées parviennent à comprimer leurs coûts en centralisant les achats et en négociant les prix.

Les procédures de paiement elles-mêmes sont en plus lourdes. Ainsi l'administration ne peut-elle régler de petits achats par carte bleue, alors que cela est une pratique courante à l'étranger, et que le coût administratif inhérent au mode de paiement retenu est, souvent, plus lourd que l'achat lui-même.

Ces défauts n'ont pu être corrigés par le fonctionnement de l'Union des Groupements d'Achats Publics, car celui-ci n'est parvenu à constituer qu'une alternative marginale.

Conscient de ces paradoxes, le ministère des Finances a fait réaliser une étude en 2002 par un cabinet d'audit privé, lequel a conclu qu'une organisation groupée des achats et une pratique accrue de la négociation, favorisée par la réforme du Code des marchés publics, permettrait d'économiser environ 185 M€ sur un total de 1,5 Md€ d'achats effectués chaque année par le ministère. Cette réforme est indispensable, et doit être profonde.

D'autres administrations ont lancé des innovations pour rechercher des économies : ainsi la Ville de Paris a-t-elle expérimenté des procédures d'enchères

inversées sur Internet, qui lui permettraient de réaliser jusqu'à 40 % de gains par rapport aux tarifs obtenus jusque-là.

De son côté, l'Inspection Générale des Finances estime que l'adoption de pratiques utilisées à l'étranger (achats dématérialisés et groupés) induirait des gains atteignant au moins 10 % du montant total des achats.

En appliquant ces divers modes de gestion (achats groupés et concentrés sur quelques acheteurs spécialisés dans chaque administration ; utilisation des possibilités ouvertes par le Code des marchés publics en matière de négociation, de dématérialisation des achats ; développement des enchères inversées), et en retenant les ratios de gains générés par ces diverses études et expérimentations, il paraît à moyen terme possible de réduire de 10 à 15 % le coût total des achats. Calculé sur un total de 10 à 12 Md€ d'achats non militaires effectués chaque année, le gain atteindrait 1 à 1,8 Md€. Cet ordre de grandeur est d'ailleurs parfois énoncé par le ministère du Budget et de la Réforme de l'Etat.

#### **Proposition n° 5 : Rationaliser la gestion immobilière et les travaux publics**

La Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (MEC) a fait en 2005 une remarquable étude de la gestion immobilière de l'Etat, en s'appuyant sur un certain nombre de rapports de la Cour des comptes et de l'Inspection Générale des Finances.

Le parc immobilier de l'Etat, estimé d'après les évaluations disponibles à plus de 33 Md€, apparaît mal géré : une partie est vétuste ; certains immeubles sont sous-utilisés ; surtout, sa valeur réelle n'est pas prise en compte dans les décisions de gestion. En cela, les mesures qui viennent d'être décidées, à savoir notamment : une réévaluation chaque année du parc immobilier par France Domaine, et l'obligation pour les administrations de payer un loyer fictif au titre des locaux occupés, constituent, dans leur principe, de bonnes réformes.

Encore faut-il qu'elles ne soient pas vidées de leur portée par leur application et qu'elles permettent effectivement d'inciter les administrations à mieux gérer leur patrimoine. La prise en compte du coût d'occupation des immeubles

devrait conduire à la vente de certains d'entre eux et à des déménagements vers de nouveaux locaux. Le bilan de ces opérations est censé dorénavant être suivi et dégager un solde positif minimum de 15 %. Cette approche, qui marque un progrès, n'est pas très ambitieuse, le solde devant pouvoir être porté, d'après les travaux mentionnés ci-dessus, à un niveau supérieur, de l'ordre de 30 %. Mais en sens inverse ce bilan devrait prendre en compte les dépenses futures de fonctionnement qui, sur un certain nombre de postes, augmentent très sensiblement dans les locaux de bureaux après le déménagement. Sur ce point, il serait souhaitable que le déménagement dans de nouveaux locaux soit l'occasion d'une remise à plat des procédures, de façon à dégager des gains de productivité compensant les surcoûts liés à la modernisation.

Les délais nécessaires pour mettre en œuvre les cessions immobilières ne permettent pas d'avancer d'objectif chiffré en termes de ventes. Mais dès à présent devraient être mises en place des procédures permettant de mieux prendre en compte le coût de l'utilisation du patrimoine immobilier. Par ailleurs, la diminution nécessaire des effectifs et la réforme de la carte administrative constituent les leviers les plus efficaces pour réduire les coûts liés à l'immobilier. Ceux-ci devraient permettre de réduire sensiblement les dépenses de fonctionnement liées à l'immobilier à hauteur d'au moins 300 M€. A cette économie il y a lieu d'ajouter, dans l'hypothèse de la mise en place d'une véritable maintenance préventive, 1 Md€ sur les dépenses consacrées à l'entretien <sup>3</sup>.

Enfin, les travaux immobiliers commandés par l'Etat se caractérisent presque systématiquement par des dépassements très importants des enveloppes initiales. Ces dépassements sont souvent supérieurs à 40 %, et peuvent atteindre beaucoup plus. Pour le ministère des Affaires étrangères, dont les programmes immobiliers ont été commentés en 2004 par un rapport public de la Cour des comptes, plusieurs exemples peuvent être cités. La construction de l'ambassade de Singapour estimée initialement à 4,3 M€ a été réalisée pour 9,3 M€ ; la construction de l'ambassade de Berlin, estimée initialement 43,9 M€ devrait finalement coûter entre 70 et 86 M€ ; les travaux de rénovation de l'hôtel du ministre, estimés initialement à 2,36 M€, ont été réalisés pour 8M€, et ainsi de suite.

---

**28.** Estimation de l'Inspection Générale des Finances citée dans le rapport présenté par Gilles Carrez devant la Commission des Finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2006 (rapport n°2568, annexe 13, novembre 2005).

Les réalisations immobilières d'autres ministères, notamment celle du ministère de la Justice ou du ministère de la Culture, ont également fait l'objet de critiques dans le même sens de la part de la Cour des comptes.

Cette incapacité de l'Etat à respecter les délais et les coûts prévus pour la réalisation d'un programme tient pour partie à l'insuffisance des études préalables ; elle est aussi à mettre sur le compte d'un manque de rigueur dans la conduite de la maîtrise d'ouvrage, qui laisse évoluer sans cesse les projets.

Des économies de l'ordre de 30 % du montant des constructions et travaux publics réalisés annuellement par l'Etat sont envisageables, soit 2 Md€ (montant calculé sans compter les économies réalisées par le recours aux PPP, qui sont traitées dans la proposition n° 3).

Pour atteindre cet objectif, une profonde réforme de la maîtrise d'ouvrage publique serait nécessaire, ainsi qu'une réflexion sur le droit de la domanialité publique, qui n'est plus adapté aux nécessités actuelles. Le recours à des opérateurs distincts de la personne publique peut être une solution. Elle a notamment été expérimentée au ministère de la Justice avec la création de deux agences de maîtrise d'ouvrage. Mais le recours à ce type d'opérateurs doit faire l'objet de véritables contrats garantissant le respect des enveloppes initiales. Sur ce point, le passage par des prestataires complètement extérieurs à l'administration garantit mieux le respect des contrats que ne peut le faire le recours à des établissements publics ou des agences sous la tutelle du ministère, souvent trop proches des donneurs d'ordre. Cette recommandation rejoint celle portant sur l'utilisation plus fréquente de prestataires extérieurs.

Au total ce sont donc environ 3,3 Md€ qui peuvent être économisés sur les dépenses liées à l'immobilier.

#### **Proposition n° 6 : Contrôler l'utilisation des subventions distribuées aux associations**

Les subventions versées par les administrations d'Etat recouvrent une grande diversité de dépenses englobant notamment des subventions aux associations, des subventions d'équilibre et dotation en capital aux entreprises publiques, des aides aux entreprises privées (aides aux créateurs d'entreprise,

aides à l'embauche ou au maintien de l'emploi, aides aux entreprises en difficulté, aides à la recherche, aides à l'aménagement), ou encore des aides à la coopération internationale. Le tout représente des milliards d'euros mais il s'avère très difficile de bien en connaître l'ampleur, les documents budgétaires censés les retracer étant incomplets.

A la diversité de ces mesures correspond un suivi très limité des actions financées et des résultats atteints, malgré l'importance des volumes en cause. Les dispositifs d'évaluation des subventions sont encore très limités. On peut citer la loi programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, qui prévoit une évaluation tous les trois ans des mécanismes d'exonération de charges sociales et de la défiscalisation, et de leur impact socio-économique. En revanche, la plupart des autres dispositifs de subventions ne font pas l'objet d'un suivi précis des résultats. Dans ces conditions, les subventions sont renouvelées d'année en année, sans que soit vraiment prise en considération l'efficacité de la mesure.

La nouvelle présentation prévue par la LOLF contribuera à clarifier la connaissance de ces dépenses mais elle ne suffit pas à en garantir l'efficacité.

Eu égard au manque d'information sur l'emploi de ces subventions et aux besoins mal satisfaits dans un certain nombre de domaines, il n'est pas proposé ici d'économie chiffrée. Mais on ne saurait trop recommander que, dans un souci d'efficacité et de transparence, plus aucune subvention ne puisse dorénavant être versée sans que son bénéficiaire soit engagé vis-à-vis de l'Etat sur des objectifs précis appelés à faire l'objet d'une évaluation ex-post.

La moindre des choses serait que le montant des subventions versées par l'Etat aux associations de toute nature soit réellement connu, d'autant qu'il atteint un montant global extrêmement élevé. Or tel n'est pas le cas : les documents budgétaires sont extrêmement opaques dans ce domaine. Il est grand temps d'établir à ce sujet une vraie transparence budgétaire (pour l'Etat et également pour les collectivités locales).

Dans le même esprit, il n'est pas acceptable qu'une même action, quelle qu'elle soit, puisse bénéficier d'un nombre illimité de subventions publiques – alors que le donateur est toujours le même, à savoir le contribuable. Il serait raisonnable de limiter à trois le nombre maximum de subventions publiques



(toutes origines comprises : Union européenne, Etat, régions, départements, communes) susceptibles d'être allouées légalement à une même action.

### **I.2.2. Les économies sectorielles**

La liste de propositions qui suit n'est pas exhaustive. Pour la clarté de la démarche, ces propositions se limitent aux secteurs d'action publique qui abritent les interventions les plus visibles et les dotations budgétaires les plus importantes.

#### **Proposition n° 7 : Adapter l'organisation des moyens de la sécurité intérieure à la réalité des besoins**

L'exercice des missions de sécurité intérieure révèle un paradoxe : les moyens qui leur sont dévolus sont sans égal au plan international (les forces de sécurité intérieure comptent environ 120 000 policiers et 95 000 gendarmes, soit la plus forte densité en Europe), tandis que les résultats obtenus en matière de lutte contre la délinquance et la criminalité ne sont pas meilleurs.

Cette situation compte de multiples explications de nature « historique », parmi lesquelles deux nous intéressent particulièrement :

a) Une part des effectifs est dédiée à des missions totalement étrangères aux enjeux de la sécurité intérieure.

S'agissant du seul ministère de l'Intérieur, plus de 1 700 fonctionnaires de police sont en permanence mis à disposition de structures extérieures au ministère, publiques ou privées.

Dans le même temps, ce sont près de 10 000 policiers de tous grades qui occupent à temps plein des emplois de nature administrative au sein de divers services du ministère de l'Intérieur, alors que le surcoût d'un policier au regard d'un agent administratif de même grade est supérieur à 50 %.

Mettre fin aux mises à disposition dans le premier cas et remplacer les policiers par des administratifs en nombre égal dans le second cas sont

deux mesures qui induiraient une économie globale de 300 à 400 M€ par an.

Les mêmes phénomènes existent au sein des forces de gendarmerie, avec des effectifs en cause légèrement inférieurs. Leur appliquer les mêmes mesures produirait par conséquent des économies totales de 500 à 700 M€ pour les deux ministères.

**b) Des effectifs, nombreux, demeurent affectés à des unités dont la raison d'être est devenue incertaine.**

Le besoin de sécurité auquel les forces de sécurité intérieure doivent répondre a évolué au cours des dernières décennies. Des besoins nouveaux sont apparus, qui ont été servis par l'attribution de nouveaux moyens (avec un net accroissement des effectifs dans les banlieues difficiles ainsi que des unités dédiées à la lutte antiterroriste). Mais certaines missions exercées par les forces des deux ministères ont vieilli, jusqu'à devenir obsolètes, sans que les moyens qui leur sont affectés n'aient été remis en cause.

Parmi ces dernières missions, deux peuvent être particulièrement citées.

La première est le **maintien de l'ordre**, assuré par un nombre sensiblement égal de Compagnies Républicaines de Sécurité et d'unités de gendarmes mobiles (respectivement 14 000 et 13 000 agents). Le besoin de maintien de l'ordre « classique » (débordements à éviter lors de grandes manifestations) ayant pratiquement disparu, ces unités sont utilisées ponctuellement en sécurisation dans les banlieues, mais leur coût de structure est élevé (une part majeure de l'effectif est en permanence en formation ou en charge du fonctionnement des cantonnements). Il serait possible de dissoudre l'essentiel de ces unités (un nombre réduit, de 20 à 25 %, pourrait être maintenu pour l'ordre public) en réaffectant la moitié de leurs effectifs vers des services classiques.

Le deuxième cas est celui des **Renseignements généraux**, qui disposent de plus de 3 000 agents à raison d'une direction par département. Si l'utilité de ces unités est incontestable pour la lutte antiterroriste, elle est en revanche incertaine pour les missions classiques de surveillance assurées dans les départements ruraux. Il serait donc pertinent de maintenir ces services dans

les seuls départements « sensibles », qui sont minoritaires, au besoin en les renforçant et en accroissant leur mobilité, et de répartir les effectifs des services dissous à part égale entre des réaffectations et des suppressions d'emploi.

Ces deux mesures permettraient de réaliser des économies évaluées de 800 M€ à 1 Md€ pour le seul personnel, et supérieures à 1,2 Md€ en incluant les coûts induits par ces services, lesquels sont nettement supérieurs à ceux d'un service administratif classique (frais d'habillement, d'armement, de véhicules, d'équipements de transmission, etc.).

En concentrant leurs moyens sur le cœur de métier et en les réservant exclusivement à celui-ci, ce sont donc au total 1,7 Md€ à 2 Md€ qui pourraient être économisés par les deux ministères en charge de la sécurité intérieure à ce seul titre.

**Proposition n° 8 : Rapprocher nos réseaux diplomatiques de ceux de nos partenaires européens**

Par sa taille, le réseau diplomatique et consulaire français est quasiment aussi vaste que le premier réseau mondial, celui des Etats-Unis (qui compte 166 ambassades), et parfois même le dépasse (la France possède 25 % de consulats en plus).

**Tableau n° 11 : Le réseau de représentation diplomatique français**

	Ambassades	Représentations auprès d'organisations multilatérales	Consulats	Total
France	152	17	99	268
Etats-Unis	166	11	72	249
Royaume-Uni	145	10	69	224
Allemagne	141	12	58	211
Italie	125	12	115	252

Ce sont là les chiffres valables au 31 décembre 2001. Depuis cette date, le réseau de la représentation diplomatique française a plutôt augmenté. En effet,

la France compte aujourd'hui 741 implantations à l'étranger réparties sur 161 pays (sur les 191 que comptent les Nations unies), dont 156 ambassades bilatérales auxquelles s'ajoutent un ambassadeur non résident en Erythrée et quatre antennes diplomatiques en Sierra Leone, au Malawi, au Kirghizstan et en Gambie, près de 99 consulats, 21 délégations ou représentations permanentes auprès d'organisations internationales, et 164 missions économiques. Ce réseau mobilise près de 8 500 fonctionnaires expatriés et plus de 23 000 contractuels. Chaque administration cherche à être représentée, sans que l'utilité de ces représentants soit démontrée.

Ce réseau est complété par un ensemble d'instituts, centres culturels, Alliances françaises, maisons de la France.

Une rationalisation très significative des implantations apparaît possible et souhaitable, qui ne se traduirait pas nécessairement par une influence de moindre qualité de notre pays au niveau international.

Ainsi, les ambassades bilatérales dans les pays de l'Union européenne doublonnent en partie les relations multilatérales ou bilatérales au niveau des gouvernements, devenant de simples boîtes aux lettres des administrations françaises qui traitent directement avec leurs homologues européens. Dans ces conditions, il s'agit de tenir compte de l'évolution de l'intégration européenne en limitant très sensiblement les effectifs de ces ambassades. Ces réductions de format permettraient une économie de 100 M€ entre la réduction des effectifs et la diminution des dépenses de fonctionnement.

On peut s'interroger sur l'efficacité de la présence d'une ambassade permanente dans la quasi-totalité des pays d'Afrique subsaharienne, d'Amérique centrale ou du Sud, d'Asie ou d'Océanie. Ces représentations, souvent de taille réduite, ont le plus souvent une action limitée. Une rationalisation de ces réseaux sur une base régionale mériterait d'être étudiée. Une telle réorganisation permettrait de diviser leur coût de fonctionnement par deux et parallèlement d'améliorer sans doute l'efficacité de leur action tout en maintenant des liens avec les Etats concernés. De façon alternative ou complémentaire, la rationalisation du réseau devrait être menée de concert avec nos partenaires européens de façon à mutualiser certaines implantations. Au total, entre les frais de personnel et les autres dépenses de fonctionnement, c'est une économie évaluée entre 200 et 400 M€ qui pourrait être dégagée.

Le réseau consulaire pourrait, quant à lui, aisément être réduit de moitié (pour se rapprocher du niveau du réseau allemand). Les nouvelles technologies (particulièrement internet) et la rapidité des modes de transport justifient de regrouper les services consulaires dans les capitales. Le réseau des consuls honoraires (personnalités n'appartenant pas au personnel diplomatique) pourrait assurer un relais avec les services consulaires. Enfin, dans le cas spécifique des pays de l'Union européenne, comme le souligne le récent rapport remis par Raymond-François Le Bris, l'intégration des politiques dans l'Union est de nature, à terme, à « rendre obsolète la fonction consulaire au sein de l'Union »<sup>29</sup>. Cette réduction du réseau consulaire devrait permettre une économie de 100 M€ entre la réduction des effectifs et la diminution des dépenses de fonctionnement.

Parallèlement, les dépenses d'intervention devraient être réexaminées de façon à mieux les concentrer sur les grands axes de politique extérieure et éviter le saupoudrage qui limite leur efficacité. Environ 300 M€ pourraient être économisés à cette occasion.

Au total, ce seraient environ entre 700 et 900 M€ qui pourraient ainsi être économisés.

**Proposition n° 9 : Concentrer les crédits militaires sur les besoins essentiels de la défense et réduire l'ambition de nos programmes d'équipement**

Le budget de la défense représente près de 9 % du budget de l'Etat. Le domaine de la défense a déjà connu des réformes très importantes au cours des quarante dernières années, la dernière en date étant bien entendu la professionnalisation, et la réduction assez sensible du format des armées qui l'a accompagnée. Mais ces réformes ont trop souvent été conçues comme des replis cherchant à préserver l'existant, sans vrai débat sur la mission confiée aux armées et sur le prix que la Nation est prête à y consacrer. C'est dire qu'une réflexion sur le bon niveau de dépenses publiques ne peut faire l'impasse sur ce budget, même s'il est parfois présenté aujourd'hui comme intangible.

<sup>29</sup>. Raymond-François Le Bris, *Réflexions et propositions sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger*, rapport au Premier ministre, 2005.

Bien entendu, le sujet est délicat, puisqu'il touche à l'indépendance nationale et au rôle de la France dans le monde. Il ne s'agit pas ici de remettre en question ces choix fondamentaux, mais simplement de tirer toutes les conséquences du nouveau contexte dans lequel ils doivent être mis en œuvre.

Il convient notamment de tirer pleinement les conséquences de la fin de la guerre froide, de la diversification des menaces, de la professionnalisation, et bien sûr de l'avancement de l'intégration européenne.

En particulier, il est nécessaire de prendre en compte le fait que la France, comme les autres pays européens, peut difficilement envisager de mener seule une opération internationale d'envergure. Or ce n'est pas vraiment le cas aujourd'hui : beaucoup de choix sont faits comme si la France devait conduire seule, et non dans un contexte interallié, de telles opérations. De là résulte souvent un saupoudrage des moyens, à la fois coûteux et peu efficace.

De même, le défaut de réalisme, qui caractérise trop souvent nos choix dans ce domaine, conduit depuis nombre d'années à engager beaucoup plus d'équipements nouveaux que même les lois de programme les plus ambitieuses ne permettent d'en financer. L'insuffisance de crédits qui en résulte a deux conséquences :

- d'une part, la construction des équipements neufs est beaucoup plus longue que prévu et, de ce fait même, plus coûteuse ;
- d'autre part, les équipements existants ne sont pas suffisamment entretenus, si bien que leur taux de disponibilité est très faible.

On voit par là que l'ampleur des dépenses n'est en aucune façon par elle-même une garantie d'efficacité.

Comme la Cour des comptes l'a relevé dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 2003, les crédits prévus par la loi de programme 2003-2008, malgré leur importance considérable, ne sont pas vraiment cohérents avec les objectifs affichés. De sorte que c'est une nouvelle et forte augmentation de ces crédits qui serait encore nécessaire si l'on voulait atteindre l'ensemble des objectifs retenus dans le « format 2015 ».

A l'évidence, cette voie paraît difficilement tenable sauf à sacrifier les crédits d'autres ministères. Aussi le format des forces devra-t-il vraisemblablement être sérieusement révisé. Révision qui est possible si, en particulier, l'on prend réellement en compte :

- la priorité qu'il y a lieu de donner à l'opérationnalité des forces, plutôt qu'à leur volume théorique ;
- la nature interalliée des principales opérations extérieures dans lesquelles notre pays est susceptible de s'engager.

Cette orientation contribuerait à l'effort de réduction des dépenses publiques mais permettrait aussi de doter la France d'un outil de défense plus efficace. C'est sur la base de cette réorientation que sont formulées les propositions ci-après :

**a) Sur la base d'une réappréciation des objectifs, la réduction des effectifs d'au moins 15 % est possible.** Pour cela il est nécessaire d'intégrer la dimension collective que prennent aujourd'hui de façon quasi-systématique les opérations auxquelles participe la France, même en l'absence d'une vraie politique de défense européenne. Dans ce contexte, les principaux pays européens devraient trouver des spécialisations complémentaires évitant les doublons et accentuant l'interopérabilité des différentes forces. Cette diminution porterait sur chacune des armées et en priorité sur l'armée de terre, dont le budget est pour plus de 60 % constitué de dépenses de fonctionnement, essentiellement des rémunérations. Une telle mesure permettrait de dégager environ 2 Md€.

**b) Dans la même logique, une revue de programmes, comme celle menée par le gouvernement de Tony Blair à son arrivée aux affaires, pourrait conduire à remettre en cause plusieurs programmes dont le financement est pour l'instant hors de portée.** Ces remises en cause pourraient porter sur au moins 20 % du budget. Sur cette somme, une moitié devrait être réallouée aux programmes jugés prioritaires. L'autre moitié, soit 1,5 Md€, constituerait une économie nette.

**c) La suppression de la Direction du service national** aurait dû suivre la fin de la conscription. Le principal prétexte pour son maintien est la journée d'appel à

la défense. Cette journée est née au moment de la suppression du service militaire obligatoire, en principe pour maintenir le lien entre les citoyens et leur armée. La Cour des comptes a jugé « *son impact ... incertain et son coût élevé* ».

Le module de formation consacré à la défense est quasi nul. Celle-ci pourrait très bien être dispensée dans le cadre de l'enseignement de défense au cours de la scolarité, en prévoyant un concours ponctuel des armées. Le reste de la journée est principalement consacré à la détection de l'illettrisme, à une formation sommaire au secourisme et à une présentation des responsabilités du citoyen, toutes missions qui devraient pouvoir être assurées dans le cadre du service public de l'enseignement.

Cette mesure, qui n'est pas incompatible avec les initiatives récemment prises par les pouvoirs publics pour relancer certaines formes de service civil, dégagerait une économie de 135 M€.

**d) Parallèlement, des efforts pour donner plus de cohérence aux programmes et améliorer le pilotage des dépenses de défense permettraient de dépenser moins et mieux.**

L'accumulation des retards dans les programmes, souvent pour des raisons budgétaires, a pour conséquence le vieillissement des matériels. Aujourd'hui beaucoup de matériels sont à bout de souffle. Les reports des programmes sont pour partie la conséquence de l'absence de choix en termes de priorités de la politique de défense : sans arbitrage, les dépenses sont simplement étalées. Mais outre les inconvénients déjà évoqués, en termes de performance des matériels, ces reports provoquent des dépenses supplémentaires importantes, les programmes coûtant sensiblement plus cher du fait de cet étalement, de l'ordre de 20 % du prix unitaire du matériel. Sur la base de ce constat, le respect des programmes d'équipement dans leur volume et dans leur calendrier apparaît comme une source d'économies. L'adoption de programmes compatibles avec le niveau des efforts budgétaires retenus dans le cadre de la redéfinition des objectifs de la politique de défense, évoquée en première proposition, rend possible le respect des programmes d'équipement.

Le respect des programmes, associé à une maîtrise d'ouvrage améliorée (y compris dans les projets européens dont la logique doit être industrielle avant



d'être politique) conduirait à une économie qui pourrait être de l'ordre d'au moins 10 % des dépenses d'investissement, soit, à effort constant, près de 1,5 Md€.

e) Enfin, le service de santé des armées a été redimensionné en 2002. Il emploie près de 8 000 professionnels, avec 9 hôpitaux. Son coût est de l'ordre de 0,7 Md€. Or l'exemple britannique montre qu'une réduction très sensible n'est pas incompatible avec le maintien d'une capacité de projection. Le gain généré à moyen terme pourrait être de 0,1 à 0,2 Md€.

Au total, en fonction des options qui seraient retenues, c'est une économie de quelque 4,7 Md€ (soit environ 15 %) qui pourrait être dégagée sur les dépenses de défense.

#### **Proposition n° 10 : Assouplir l'organisation de l'enseignement scolaire**

En France, les dépenses d'éducation, au sens large, ont eu tendance, au cours des vingt dernières années, à augmenter dans des proportions très importantes. Ainsi la part de la dépense intérieure d'éducation, financée par l'Etat, les collectivités locales et les autres administrations publiques est passée, en euros constants, d'un peu plus de 52 Md€ en 1980 à 99,4 Md€ en 2004.

Cette croissance des dépenses est expliquée largement par l'augmentation très sensible du coût individuel des élèves, sous l'effet conjugué de l'accroissement du taux d'encadrement et de l'amélioration des rémunérations versées aux enseignants.

L'enseignement scolaire (hors enseignement supérieur et recherche) représente le premier poste de dépenses du budget de l'Etat (plus de 12 % des dépenses de l'Etat, hors recherche). Les développements qui suivent lui sont consacrés.

Ces dépenses sont souvent considérées comme difficiles à limiter, parce qu'elles apparaissent comme particulièrement légitimes à l'opinion publique, et aussi en raison du poids des syndicats d'enseignants. Il est pourtant raisonnablement possible de les baisser tout en maintenant voire en améliorant la qualité du service rendu.

**a) Diminuer légèrement le taux d'encadrement en personnel enseignant pour revenir au niveau des années 1990.**

La plupart des études d'évaluation s'accordent pour considérer qu'une augmentation du taux d'encadrement n'a pas d'effet significatif sur les résultats des élèves, sauf pour les publics en grande difficulté scolaire, et encore à condition d'aller vers des structures ayant nettement moins de vingt élèves.

En primaire, l'effectif moyen des classes est passé de 24,1 élèves en 1990 à 23 en 2000. L'augmentation corrélative du taux d'encadrement représente 16 000 emplois budgétaires (soit près de 700 M€). Pour le second cycle, l'augmentation est très sensible. Dans les lycées professionnels, le nombre moyen d'élèves par classe est passé de 23,1 en 1990 à 19,8 en 2000, ce qui représente environ 27 000 professeurs supplémentaires (soit 1,24 Md€). Dans le second cycle général et technologique, l'évolution est également sensible avec un effectif moyen passé de 31 à 28,5, ce qui représente près de 28 000 professeurs de plus (soit 1,3 Md€).

Il faut de plus souligner que la réduction des effectifs des classes ne reflète que partiellement l'augmentation du taux d'encadrement dans le secondaire. En effet, les collégiens et plus encore les lycéens se voient proposer un nombre très grand d'enseignements optionnels ou par petits groupes, représentant environ 50 % de leur emploi du temps. Le nombre moyen d'élèves par enseignant se trouve ainsi ramené à 12,2.

La diminution du taux d'encadrement en personnel enseignant pour revenir au niveau des années 1990 permettrait dès lors une économie de l'ordre de 3,24 Md€.

**b) Revoir la carte des options et la spécialisation des enseignants.**

Le réexamen de la carte des options contribuerait à diminuer le taux d'encadrement en limitant les cours dispensés devant un nombre très faible d'élèves. Aujourd'hui, près de 350 disciplines sont enseignées dans le second degré, les CAP sont déclinés en 250 spécialités, 14 langues vivantes sont enseignées (contre deux ou trois en Angleterre ou en Allemagne).

L'absence d'une gestion de la carte de toutes ces options aggrave la dispersion des moyens et complique singulièrement les systèmes de remplacement. Enfin, cette dispersion tend à nuire aux matières principales ou à enfermer très tôt les élèves dans des spécialités étroites <sup>30</sup>.

Le réexamen de la carte des options contribuerait à réduire le taux d'encadrement, en limitant les enseignements dispensés devant des classes très réduites, non pas pour des motifs pédagogiques, mais faute d'élèves. Ce réexamen devrait permettre de donner plus de souplesse à la gestion des effectifs d'enseignants, surtout si cette mesure est accompagnée d'une réflexion sur leur spécialisation.

Les conséquences de la dispersion de l'offre sont en effet sensiblement aggravées par l'étroite spécialisation des professeurs, qui complique singulièrement l'ajustement entre les effectifs des professeurs et ceux des élèves, de même que les remplacements.

Aussi faudrait-il développer la possibilité pour un enseignant de professer dans une discipline voisine de la sienne, ce que prévoit déjà dans une certaine mesure le décret 50-581 du 25 mai 1950, largement inappliqué, et envisager de permettre aux professeurs des écoles de pouvoir enseigner au collège, ce qui était possible dans le passé pour une partie des enseignants (les « PEGC », Professeurs d'Enseignement Général de Collège). Une telle réforme assurerait une meilleure transition pour les élèves entre l'école élémentaire et le collège, et permettrait d'ajuster les effectifs d'enseignants en fonction de l'évolution de la natalité (comme dans quelques années, quand les générations nombreuses du début des années 2000 passeront au collège alors que des générations moins nombreuses les remplaceront sans doute à l'école élémentaire). La réforme du concours des professeurs des écoles, lesquels désormais commencent tous leur cursus par des études universitaires, constitue un motif supplémentaire pour aller dans ce sens.

Le nombre d'enseignants sans affectation, qualifiés de « surnombre disciplinaire » sans activité pédagogique, est évalué à 1 900 équivalents temps pleins pour l'enseignement secondaire. La suppression de ces postes représenterait une économie de 89 M€. En facilitant la gestion des effectifs, une telle mesure

---

**30.** Cf. Observatoire de la Dépense publique, *L'Enseignement professionnel initial et l'entreprise : quelles voies de progrès ?*, Les Notes de l'Institut, juillet 2004.

permettrait également de diminuer le nombre d'heures d'enseignants remplaçants inemployés (leur nombre est évalué pour le secondaire à 3 000 équivalents temps pleins, soit un coût annuel de 140 M€).

Au total, ces mesures, bien qu'il soit difficile d'en évaluer les effets en termes d'effectifs d'enseignants sans avoir identifié précisément les options remises en cause ainsi que leur répartition géographique, produiraient une économie de l'ordre de 300 M€.

**c) Modifier les modalités de comptabilisation du temps de travail des enseignants.**

Les modalités actuelles de comptabilisation du temps de travail des enseignants ne prennent en compte que les heures devant des élèves et ne sont pas annualisées, ce qui ne permet pas d'intégrer la durée des vacances. Le temps de travail des enseignants est difficile à apprécier de façon très précise, car, au-delà des obligations de cours devant les élèves, ils ont, outre la participation à un certain nombre de réunions, des heures de préparation qui peuvent être très variables selon le niveau d'enseignement et la discipline enseignée.

Sur le plan de la transparence et de l'équité, il serait souhaitable de mieux tenir compte des heures réellement effectuées, même si l'approche doit rester largement forfaitaire. Cette réforme, qui rapprocherait le temps de travail des enseignants de celui du reste de la fonction publique, permettrait de dégager des possibilités de soutien scolaire par la présence dans l'établissement d'un certain nombre de professeurs en dehors des heures de cours. Parallèlement, les formations des enseignants pourraient être en partie dispensées hors du temps scolaire, pendant les vacances notamment, ce qui permettrait d'économiser des moyens non négligeables en remplaçants et éviterait de perturber la vie des classes. A ce seul titre, l'économie générée pourrait représenter plus de 400 M€.

A l'occasion de cette réforme des modalités de prise en compte du temps de travail, le réexamen de la gestion des heures supplémentaires serait nécessaire. Il permettrait notamment de remettre en cause des avantages acquis dont la justification a souvent disparu et, inversement, de rémunérer les véritables charges de travail supplémentaires. On peut citer à ce titre la réduction d'une heure de l'obligation de service dite de « première chaire », dont bénéficient un

certain nombre d'enseignants, les heures de décharge accordées forfaitairement, sans contrôle, au profit de l'Union Nationale du Sport Scolaire, les heures de préparations de laboratoire et de cabinet de cartes (travail qui devrait relever de la préparation des cours, les tâches les plus fastidieuses ayant disparu) ou encore les fausses heures supplémentaires qui sont parfois versées pour conserver des professeurs particulièrement compétents. A ce titre, en réexaminant les conditions d'attribution des heures supplémentaires, environ 200 M€ pourraient être économisés.

La réforme des modalités de comptabilisation du temps de travail des enseignants devrait permettre de dégager une économie globale de 600 M€

Au total, c'est une économie de 4,2 Md€ qui pourrait être réalisée sur les dépenses de l'enseignement scolaire. Toutefois, étant donné les contraintes nouvelles que de telles mesures engendreraient pour les enseignants, il serait nécessaire de les accompagner par une revalorisation de leur régime indemnitaire, lequel est pour l'instant très peu favorable. A ce titre, la dépense à prévoir est sans doute d'au moins 1 Md€, ce qui ramènerait l'économie nette à 3,2 Md€.

Mais, à la différence des améliorations des conditions de rémunération des enseignants jusqu'ici accordées, celle-ci aurait une contrepartie significative. Enfin, il faut souligner que les conséquences pour les élèves, si ces réformes aboutissent, seraient largement positives.

### **Proposition n° 11 : Introduire de la souplesse et de l'autonomie dans la gestion des universités**

Les experts s'accordent de manière générale pour souligner que les besoins de l'économie à l'horizon 2010 nécessitent que 45 % d'une classe d'âge suivent des études supérieures, contre seulement 38 % aujourd'hui. Les besoins en matière d'études supérieures sont donc appelés à augmenter sensiblement.

Pour autant, il ne suffit pas d'injecter de l'argent pour redonner un nouveau souffle. Aussi, le présent rapport ne propose pas d'économie budgétaire en net, mais il formule un certain nombre de propositions pour rendre plus efficaces les dépenses réalisées et limiter ainsi leur accroissement.

**a) Introduire une contribution financière plus significative des étudiants.**

Paradoxalement, la très faible contribution demandée en France aux étudiants et à leurs familles est à l'origine d'une redistribution à l'envers, au détriment des étudiants issus des milieux défavorisés. Non seulement les enfants issus des milieux les plus favorisés sont plus nombreux à profiter de l'avantage mais de surcroît ils bénéficient des cursus les plus coûteux pour les finances publiques (le coût d'un élève à l'école Polytechnique est sans commune mesure avec celui d'un élève de l'université).

Pour corriger cette redistribution à l'envers et augmenter les moyens de l'enseignement supérieur, il serait souhaitable de majorer de deux points le pourcentage de la contribution des ménages à la dépense intérieure d'éducation de l'enseignement supérieur, sous la forme d'une augmentation des droits de scolarité, ce qui représenterait un peu plus de 300 M€ de recettes.

Cette mesure devrait être accompagnée par la mise en place de prêts que les bénéficiaires rembourseraient une fois entrés dans la vie active. Par ailleurs, des mécanismes d'accompagnement devraient être institués à l'instar de ce qui a été réalisé en Australie ou au Canada, en accordant des bourses ou des remboursements d'emprunts. Ces mécanismes bénéficieraient en particulier aux étudiants préparant des diplômes pour lesquels il existe un déficit préjudiciable pour la société.

**b) Améliorer l'orientation.**

Seulement 65,7 % des étudiants entrés en première année à l'université poursuivent dans la même discipline en passant en deuxième année ou en redoublant. Plus de 26 % ne se réinscrivent pas l'année suivante. Le taux des bacheliers inscrits à l'université en première année et qui accèdent au deuxième cycle n'est que de 56 % environ. La question de l'orientation se retrouve aussi dans l'adaptation des études suivies aux débouchés existants. Ainsi, certaines professions manquent virtuellement de diplômés, alors que d'autres filières n'ont que des débouchés limités, ce qui contraint les étudiants qui en sont issus à accepter des emplois sous-qualifiés.

Ces défauts de l'orientation sont bien évidemment préjudiciables pour les étudiants concernés mais aussi pour l'ensemble de la société par le gaspillage d'argent public généré et les dysfonctionnements qu'ils engendrent ensuite (chômage et manque de main-d'œuvre dans certaines professions, voire comportements de révolte des jeunes).

Il est important de mieux travailler à l'insertion des jeunes passés par l'enseignement professionnel pour qu'ils ne viennent pas, faute de projet, s'inscrire à l'université dans des filières pour lesquelles ils ne sont pas préparés, par exemple les sciences sociales, ou pour lesquelles il n'existe que peu de débouchés.

**c) Rationaliser l'utilisation des moyens et donner plus d'autonomie aux établissements.**

L'utilisation des moyens des universités est loin d'être optimale. Leur parc immobilier, dont la valeur est d'ailleurs mal appréciée, n'est utilisé que sept mois par an. Des utilisations complémentaires devraient pouvoir être imaginées.

L'insuffisante utilisation des moyens est accentuée par le mode d'allocation des ressources fondé uniquement sur les effectifs et non pas sur des éléments qualitatifs, tels que les résultats aux examens, les publications ou encore la réussite professionnelle des anciens étudiants. La prise en compte d'éléments qualitatifs constituerait un moyen efficace pour inciter les universités à une meilleure gestion.

Mais la condition fondamentale pour permettre aux universités de rénover leur gestion est l'accroissement de leur autonomie. Celui-ci devrait être accompagné par la définition de nouvelles modalités de répartition des dotations budgétaires, sur la base de contrats notamment entre l'Etat et les établissements.

Par ailleurs, l'accroissement de l'autonomie des universités permettrait de trouver des financements extérieurs en développant, à l'image des Etats-Unis, des fondations.

**d) Réexaminer les liens entre la recherche et l'enseignement supérieur et augmenter les obligations de travail des enseignants avec les étudiants, en fonction de leurs travaux de recherche.**

Le temps de travail très réduit des enseignants du supérieur est en principe motivé par leurs tâches de recherche. Toutefois, il s'avère que ces tâches sont très inégalement effectuées. Le nombre de publications internationales britanniques hors sciences humaines et sociales est de 40 % supérieur à celui de la France, avec des dépenses de recherche et développement de 20 % inférieures. L'absence d'évaluation réelle du travail effectif des enseignants conduit à un gaspillage très important de moyens alors même que la recherche doit être une priorité pour une économie moderne.

Ainsi que le recommande un récent rapport public de la Cour des comptes, il paraît souhaitable de « fonder la gestion des ressources humaines sur un *« contrat individuel d'activités » passé entre l'enseignant-chercheur, l'université et le laboratoire et définissant les conditions de partage de son temps entre enseignement et recherche... »*<sup>31</sup>.

**e) Revoir les modalités d'affectation des crédits de recherche.**

En France, les chercheurs reçoivent des moyens limités mais de façon pérenne. C'est l'inverse de ce qui se passe aux Etats-Unis, où les chercheurs reçoivent des moyens qui peuvent être sensiblement supérieurs, mais dans un cadre contractuel et limité dans le temps.

Ce type de fonctionnement devrait inspirer une véritable réforme de la recherche, un comité indépendant évaluant les travaux et se prononçant sur la reconduction des moyens ou leur réorientation.

On le voit : face aux besoins incontestables d'augmentation des crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche, les possibilités d'économies dans ce même secteur sont nombreuses et substantielles.

---

**31.** La gestion de la recherche dans les universités, octobre 2005.



**Proposition n° 12 : Réorienter les fonds alloués aux politiques de l'emploi dans un sens plus favorable au développement de l'activité économique**

Il faut préciser au préalable que les mesures préconisées ci-après sont développées et chiffrées à conjoncture constante, c'est-à-dire en ne tenant compte que de leurs effets directs, et non des effets bénéfiques indirects qu'elles pourraient produire sur la conjoncture économique. Cette évaluation est donc minimaliste, fidèle à l'esprit qui inspire l'ensemble des calculs effectués dans ce rapport.

L'ampleur du chômage est, comme le soulignent à juste titre les gouvernements successifs, le principal problème économique et social auquel nous sommes aujourd'hui confrontés. S'ensuit-il que les crédits budgétaires affectés à la lutte contre le chômage soient intouchables ? Assurément pas. Nous sommes en effet à la fois l'un des pays de l'OCDE où le chômage est le plus élevé, et aussi l'un des champions des crédits publics de soutien à l'emploi. Ne serait-ce pas que nous n'avons pas choisi la bonne manière de combattre ce fléau ? Si l'on regarde ce que font nos voisins plus performants, il est manifeste que c'est par l'assouplissement du marché du travail, bien plus que par les crédits publics, qu'il y sont parvenus.

**a) Diminuer les interventions budgétaires parallèlement à l'assouplissement du régime de l'ARTT.**

La mise en place de la réforme de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) par les lois Aubry a été accompagnée par l'attribution d'aides financières aux entreprises, provisoires pour une part. Ces aides ont été regroupées dans un fonds spécial dénommé Forec. Géré pendant quelques années hors le budget de l'Etat, ce fonds y a été intégré en 2003, parmi les crédits du ministère des Affaires sociales.

Ces aides ont en outre été fusionnées avec les interventions prévues au titre des « allègements de charge » instaurés par le gouvernement Juppé, interventions destinées à alléger le coût du travail pour la main-d'œuvre peu qualifiée.

L'ensemble de ces crédits représentera plus de 19 Md€ en 2006, en accroissement de plus de 2 Md€ par rapport à l'année précédente.

S'il n'est pas question de revenir sur la logique du dispositif Juppé, le mouvement engagé vers un assouplissement de l'ARTT, et donc vers la réduction des contraintes pesant à ce titre sur les entreprises, remet partiellement en cause les montants de crédits budgétaires dédiés à la « ristourne dégressive », ainsi que les aides à la réduction du temps de travail dont ces entreprises bénéficient.

Les ristournes de charges étant la contrepartie des contraintes imposées par l'ARTT, il ne serait en effet pas justifié que la réduction de ces contraintes n'entraîne pas de contrepartie, cette fois-ci dans le sens d'une réduction des compensations accordées.

En engageant un assouplissement limité du régime de l'ARTT, une baisse de ces aides de 2 à 3 Md€ d'ici à 2012, de même ampleur que celle réalisée en 2004, est donc sérieusement envisageable.

#### **b) Poursuivre la réduction des dispositifs ciblés de soutien à l'emploi.**

Le gouvernement Raffarin a, depuis 2002, engagé un mouvement de réduction des soutiens aux nombreux publics ciblés.

Force est de constater que les dispositifs concernés (emplois-jeunes, contrats emploi solidarité et contrats emploi consolidés) n'ont fait la preuve ni de leur efficacité économique, ni de leur efficacité sociale et contribuent au risque de formation de trappes à inactivité.

Leur relance partielle, décidée courant 2005, n'obéit à aucun argument d'ordre économique, et recherche plutôt à produire un effet psychologique de court terme sur l'opinion publique.

Aussi paraît-il pertinent de poursuivre et d'achever la mise en extinction progressive de ces dispositifs d'ici à 2012, tant en ce qui concerne les emplois-jeunes (1,6 Md€ de dépense budgétaire en 2004, et autant d'économies possibles à l'horizon 2012), que les dispositifs CEC-CES (pour un montant total de 1,6 Md€ également).

**c) Rompre définitivement avec la pratique des préretraites.**

Les pouvoirs publics, en accord avec le monde de l'entreprise, ont longtemps utilisé les préretraites pour favoriser certaines reconversions industrielles et permettre un traitement social du chômage.

La pratique montre cependant que si ces dispositifs donnent sur le très court terme les effets qui en sont attendus (par exemple en rajeunissant les effectifs d'un groupe industriel ou en atténuant les dommages d'un plan social), ils créent sur le moyen terme des effets négatifs d'une ampleur considérable, qui ont amené le ministre des Finances à les qualifier en 2003 de « *catastrophe* » pour le pays.

De fait, leur coût budgétaire, leur effet désincitatif au travail, leur opposition frontale à la logique de réforme des retraites et aux diverses stratégies nationales et européennes de l'emploi et des retraites sont autant d'arguments qui plaident pour un abandon immédiat du recours aux préretraites et autres modes de retrait anticipé d'activité.

La suppression des préretraites est évoquée depuis une décennie ; elle connaît cependant de multiples exceptions, pour faire face à telle ou telle difficulté ponctuelle. Mais ce choix est le pire de tous, car il laisse subsister des précédents, qui en entraînent sans cesse d'autres.

C'est pourquoi il est préférable de supprimer systématiquement et définitivement tous les dispositifs ouverts (AS-FNE, CATS, etc.), actuellement cofinancés par l'Unedic et le budget de l'Etat. Cela permettrait de diminuer la dépense publique à hauteur de 750 M€ (la dépense 2003 se montait à près de 300 M€ pour l'Unedic et de 460 M€ pour l'Etat, répartis entre AS-FNE, préretraites progressives et CATS). Cette suppression ne toucherait pas, évidemment, les droits des personnes déjà entrées dans ces dispositifs.

Au total, l'économie réalisable pourrait donc atteindre de 6 à 7 Md€.

**Proposition n° 13 : Concentrer le bénéfice des aides au logement sur les publics les plus défavorisés**

Les aides personnelles au logement sont montées en puissance de manière continue depuis la fin des années 1980 et représentent désormais 13,5 Md€ de prestations. Si leur généralisation a eu logiquement pour effet de faciliter l'accès de tous au logement, elles ont été sources d'effets d'aubaine et d'iniquités.

Les effets d'aubaine sont essentiellement liés à l'extension à toute la population étudiante des allocations, sans condition de ressources personnelles. Or, les étudiants n'ont par essence aucune ressource propre, ce qui leur ouvre droit aux allocations, quels que soient la situation financière de leurs parents ou les subsides que ces derniers leur versent.

Cette mesure a été d'autant plus choquante qu'elle a favorisé un mouvement massif de décohabitation des jeunes, qui sont venus concurrencer les ménages défavorisés sur le marché locatif. Ces phénomènes ont d'ailleurs provoqué des tensions inflationnistes localisées sur le prix des loyers, qui se sont retournées contre les familles les plus pauvres.

**Revenir sur ce bénéfice pour les populations étudiantes (et non boursières) permettrait d'économiser près de 1 Md€ par an.**

Pour élargir le débat et évoquer l'ensemble de la politique du logement, il faut rappeler que les aides dites « à la pierre » sont réservées en France à la construction de logements, ce qui contribue à nourrir la spéculation sur le prix des logements et favoriser la rente foncière.

D'autres schémas, déployés à l'étranger, remédieraient à ces défauts. Ainsi la Suisse réserve-t-elle les aides publiques à la production de terrain constructibles (par la création des voies nouvelles, l'allègement de certaines normes excessivement protectrices, la viabilisation des terrains, etc.). Une réflexion approfondie sur l'adoption d'une telle solution en France ne présenterait que des avantages.

**Proposition n° 14 : Réformer les régimes de retraite du secteur public**

La réforme des retraites menée en 2003 a constitué une avancée, courageuse, sur la voie de la consolidation de notre régime de retraite par répartition. Elle a notamment réformé, pour la première fois depuis des décennies, le régime des pensions du secteur public.

Mais la réforme demeure inaboutie et ne permettra pas de stabiliser durablement ces régimes.

Trois types de mesures, de nature différente, seraient à même de conforter et d'achever cette consolidation.

a) Il est d'abord urgent de mettre fin à certains dispositifs qui sont à la fois coûteux et iniques.

Les pensions de retraite des fonctionnaires, qui sont étrangères aux régimes spéciaux, présentent de multiples voies d'économies possibles, qui n'ont pas été empruntées par la réforme de 2003 et qu'il conviendrait de réactiver, tant par souci d'équité que par nécessité budgétaire.

Il s'agirait ainsi par exemple de mettre fin aux promotions réalisées juste avant le départ en retraite dans le seul but de doper les montants des pensions des agents ; cette technique est ainsi massivement employée par les ministères de la Défense et de l'Intérieur, pour un surcoût annuel élevé.

Il s'agirait également de supprimer la possibilité qu'ont les agents publics de partir en retraite après quinze ans de services réalisés, dès lors qu'ils ont eu trois enfants, ainsi que la majoration de retraite de 10 % qui en découle. Ce dispositif n'est en effet pas utilisé pour élever les enfants des familles concernées, mais pour anticiper de quelques années le départ en retraite, sans lien avec des enfants qui sont alors le plus souvent devenus autonomes. Il a donc été utilisé selon une finalité qui n'était pas la sienne. Il est en outre autorisé de s'interroger sur la pertinence d'un mécanisme qui ouvre droit à une retraite dès l'âge de 35 ans, ce qui paraît largement déraisonnable. La mise en extinction de ce dispositif pour l'avenir (sans préjudice pour les actuels pensionnés) engendrerait des économies annuelles de 300 M€.

Il serait en outre pertinent de **supprimer les bonifications pour dépaysement**, dispositif obsolète qui revient à donner juridiquement une ancienneté de cotisant fictive aux agents ayant réalisé une partie de leur carrière hors d'Europe. Sont essentiellement concernés les agents des Affaires étrangères en poste dans le monde entier, et les agents de toutes les administrations (dont un fort contingent de l'Education nationale) affectés outre-mer. Cette ancienneté supplémentaire n'a en théorie d'autre justification que celle de compenser l'éloignement. Mais l'éloignement est par ailleurs largement compensé par des indemnités adaptées (de type coefficient multiplicateur pour l'outre-mer et indemnités de résidence à l'étranger). La suppression de ces bonifications de dépaysement tombe donc sous le sens et permettrait de réaliser des économies supérieures à 200 M€ par an.

Enfin, il ne serait pas équitable de **maintenir le supplément de pension actuellement octroyé aux anciens agents publics résidant outre-mer**. Ce supplément représente en effet une part conséquente de la pension et vient l'augmenter de 35 à 75 % selon les cas, ce qui représente par exemple une majoration moyenne de 1 000 par mois en Polynésie ou en Nouvelle-Calédonie. Son existence tient à la duplication du régime réservé aux agents métropolitains qui acceptent d'exercer pour une période d'activité donnée outre-mer ; elle vient compenser les surcoûts liés à un éloignement provisoire.

Mais appliquée aux cas des pensionnés, qui choisissent leur lieu de retraite librement, elle confine à l'absurde. Elle crée d'ailleurs un véritable appel d'air d'anciens fonctionnaires qui choisissent, de plus en plus, de résider outre-mer lors de leur retraite. Le coût annuel de la mesure, qui est en forte progression, atteint presque 200 M€ ; la supprimer, du moins pour les agents encore en activité, permettrait donc de réaliser progressivement un montant significatif d'économies.

**b) Il est ensuite impératif de réformer les régimes spéciaux de retraite.**

On connaît les spécificités des régimes spéciaux de retraite, que la récente réforme des retraites n'a pas permis de remettre en cause. Certains de ces régimes présentent des déséquilibres financiers qui nécessitent le versement de compensations générales et spéciales depuis les autres régimes, ainsi que des concours venant du budget de l'Etat.

Si le maintien de ces avantages peut être compris pour des métiers physiquement éprouvants (mineurs, exploitants agricoles), au demeurant aujourd'hui en quasi-extinction, il ne trouve plus de justification pour la SNCF, la RATP et divers établissements industriels de l'Etat (ouvriers d'Etat des arsenaux). La survivance de ces transferts pose en outre un réel problème d'équité, vis-à-vis des salariés du secteur privé comme des autres salariés du secteur public. La remise en cause de ces seuls régimes spéciaux permettrait actuellement d'économiser 0,8 Md€ au titre de la compensation entre régimes et 4,2 Md€ de dotations sur crédits d'Etat ou des collectivités locales (pour la RATP).

Néanmoins, et pour faciliter la mise en œuvre de cette évolution, elle devrait **ne pas s'appliquer aux salariés déjà retraités** et ne s'appliquer que partiellement aux salariés actuels des établissements visés (de manière inversement proportionnelle à leur ancienneté), mais totalement à leurs futurs agents.

**c) Il est enfin nécessaire de rééquilibrer les conditions de cotisations et de prestations.**

Il est à craindre que les mesures prises en 2003 ne corrigent que partiellement l'écart qui devrait se creuser dans un avenir proche entre cotisations et prestations.

Comblent cet écart permettrait de pérenniser définitivement le régime de répartition auquel les fonctionnaires civils sont aussi attachés que les salariés du secteur privé.

Pour cela, plusieurs voies existent. Il serait possible, après le relèvement de la durée totale de cotisation à quarante-deux années, de rehausser légèrement encore cette période pour la porter à quarante-trois ans. Il serait possible également, malgré les résistances politiques et sociales prévisibles, de lever le tabou de la liquidation de la retraite à 60 ans pour décaler ce droit à 62 ou 63 ans. Une autre voie serait de relever le taux de cotisation des fonctionnaires. Enfin, il serait justifié de modifier les bases de liquidation de la pension, pour ne plus la fonder seulement sur les six derniers mois de revenus, en se calant sur ce qui a été mis en œuvre pour les salariés du secteur privé.

Le bon sens commande en fait de ne pas utiliser une seule de ces voies, mais de les combiner pour répartir au maximum et de la façon la plus équitable la charge qui en découlerait sur tous les cotisants et les pensionnés. Cet argument de l'équité prendrait d'ailleurs toute sa mesure en conduisant parfois à améliorer les conditions de pension : l'intégration d'une part croissante des primes et indemnités diverses dans le calcul du montant de la retraite s'imposerait ainsi en fonction des progrès de la réforme.

Ces diverses propositions conduiraient en fait à rapprocher, et peut-être aligner, les régimes de retraite des secteurs privé et public. Non pour réaliser par principe des économies, mais pour éviter que le système ne s'emballe et devienne incontrôlable. Le seul objectif de la réforme serait, en cela, de conforter le principe de la répartition en le rendant compatible avec les évolutions démographiques que connaît notre société.

**Proposition n° 15 : Réduire de manière drastique les dépenses qui ne comportent aucune réelle justification d'intérêt général**

Au terme d'un processus historique qui tient plus de l'accumulation que de la cohérence, l'Etat assume financièrement un très grand nombre de fonctions et de missions qui ont toutes un coût, qu'il s'agisse de missions exercées par l'Etat lui-même, de subventions versées à des tiers, y compris ceux auxquels des actions publiques sont déléguées, ou encore d'interventions destinées à influencer sur des comportements des agents économiques.

Parmi ces nombreuses responsabilités, certaines ne paraissent pas – ou plus – receler de réel caractère d'intérêt général. D'autres perdent peu à peu de leur intérêt. Nombreuses sont donc les dépenses qui pourraient être mises en extinction, à la condition que l'intérêt général puisse s'imposer aux intérêts particuliers concernés ; ces dépenses concernent le fonctionnement des services, mais aussi et surtout les interventions.

Parmi les dépenses auxquelles il paraît possible de renoncer de manière progressive, figure ainsi notamment une part des dépenses dédiées à l'audiovisuel au travers des crédits affectés aux entreprises publiques et privées (2,5 Md€). Un resserrement des subventions (qui pourrait découler d'une privatisation de



France 2, logique, dès lors que son fonctionnement et sa gestion sont comparables à ceux de ses concurrents privés) pourrait induire une économie rapide de 1 à 1,5 Md€.

De nombreuses interventions de l'Etat sont par ailleurs aussi anciennes que surprenantes : il en va ainsi du soutien aux milieux hippiques (plus de 100 M€), des crédits d'intervention en matière sportive (600 M€), ou encore des interventions croissantes consenties au thème du spectacle vivant.

Les économies qui naîtraient de l'ensemble de ces mesures de « resserrement » de l'action publique sur l'essentiel pourraient sans peine atteindre 6 à 8 Md€.

#### **Proposition n° 16 : Maîtriser l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales**

L'existence de dotations versées par l'Etat aux collectivités locales n'est pas une chose nouvelle : ces versements, qui existaient avant 1982, se sont accrus à l'occasion des lois de décentralisation de 1982-1983, puis de nouveau par le jeu de la compensation des décisions d'allègements de la fiscalité locale prises par l'Etat dans les années 1990. Ces dotations globalisées atteignent un montant total de près de 60 Md€ en 2004, soit la moitié des ressources des collectivités.

Ce mouvement inflationniste a été fortement critiqué par nombre d'élus locaux, qui jugent que percevoir la moitié de ses ressources de l'Etat ne permet pas à une collectivité de satisfaire aux principes de libre administration et d'autonomie financière consacrés par la Constitution. Pour désamorcer la querelle et donner des garanties aux collectivités, l'Etat a pris l'engagement de faire croître les dotations de manière automatique. Cet engagement, intégré dans les Contrats de croissance et de solidarité conclus depuis 1999, prévoit ainsi que les dotations évoluent selon un taux qui intègre l'inflation plus un tiers de la hausse annuelle du PIB.

Les effets pervers de ce mécanisme sont évidents : l'Etat s'est engagé dans une spirale de versements croissants avec un effet cliquet, alors que sa situation financière est nettement plus dégradée que celle des collectivités locales. Ces

dernières peuvent tabler sur une hausse annuelle de leur ressources, ce qui ne les incite pas à améliorer leur gestion et ne les contraint pas à accroître la fiscalité locale (ou leur permet de diminuer cette fiscalité). Le contribuable national finance donc, plus que le contribuable local, l'accroissement de la dépense locale.

Cela ne manque pas de surprendre, à l'heure où l'Etat s'impose à lui-même depuis plusieurs années une stabilité de ses dépenses en volume. Il serait navrant que cette vertu, dont le bien-fondé est flagrant, ne s'impose pas aux versements réalisés aux collectivités locales.

Cela serait d'ailleurs d'autant plus navrant que l'Etat pourrait, en appliquant tout ou partie des préconisations du présent rapport, diminuer ses dépenses en valeur sur le moyen terme.

Pour sortir de cette pratique, équilibrer la charge sur les contribuables nationaux et locaux et pousser les collectivités à prendre leurs responsabilités (soit accroître la fiscalité locale, soit réaliser des économies), il serait opportun d'indexer les dotations d'Etat sur la seule inflation, voire de les stabiliser en valeur si l'Etat s'imposait la même contrainte. Cela maintiendrait, dans le cas le plus favorable, le « pouvoir d'achat » des collectivités et leur permettrait de restaurer leur taux d'autonomie financière. Les économies ainsi faites sur le budget de l'Etat se traduiraient par le différentiel de taux séparant les deux modes de calcul, soit environ 0,8 % du total des dotations par année, les économies se cumulant. Le montant annuel d'économies se monterait ainsi à 4 Md€ en 2012, et 6 Md€ d'ici à dix ans.

**Proposition n° 17 : Désacraliser les « dépenses fiscales »**

Les diverses propositions qui viennent d'être avancées concernent toutes les dépenses de l'Etat considérées dans leur sens strict.

Nous ne devons toutefois pas nous en tenir uniquement à cette catégorie de dépenses. Ce qu'il est d'usage d'appeler les *dépenses fiscales*, à savoir les réductions et allègements d'impôts, méritent aussi examen. Certes, une diminution de recettes fiscales n'est pas strictement assimilable à une dépense proprement dite. Elle constitue cependant, au même titre que les dépenses publiques,

un mode d'action des pouvoirs publics, souvent substituable à une subvention, qui a un coût et se traduit par une détérioration du solde budgétaire.

L'évocation de cette notion est d'autant plus opérante que le recours à ce mode d'action, traditionnellement privilégié en France, a suivi au cours des dernières années une progression plus dynamique encore que celle des dépenses publiques elles-mêmes. On peut ainsi citer à titre d'illustration la réforme du Prêt à taux zéro, qui a donné lieu au remplacement de la dépense publique par de la dépense fiscale, et montre bien que ces modes d'action sont parfois considérés de manière indifférente, même si leurs modalités ne sont pas les mêmes.

Aussi n'est-il pas hors de propos, dès lors que des suggestions ont été faites en matière de dépense publique, de compléter ce panorama du possible en émettant quelques remarques et suggestions pour ce qui concerne les « dépenses fiscales ».

Le système fiscal français présente en effet des « dépenses fiscales » très nombreuses (plus de 400 mesures ont été identifiées), dont le montant global annuel avoisine 50 Md€ !

Le Conseil des Impôts a, dans son rapport publié en 2003, souligné la grande complexité et l'efficacité incertaine, voire contestable, de nombre de ces dispositifs, ainsi que l'absence systématique d'évaluation de leur efficacité. Certains ont des effets pervers, s'avèrent peu cohérents ou même en rupture avec les notions d'intérêt général ou d'équité. Ils représentent d'ailleurs le plus souvent un soutien témoigné à un intérêt catégoriel, comme le montrent les récents débats autour des niches fiscales. Leur gestion est enfin lourde et coûteuse, parfois disproportionnée avec leur objet.

Parmi les dispositifs les plus contestables et qu'il serait parfaitement possible de remettre en cause, de très nombreux exemples, de nature différente, peuvent être cités.

De façon très schématique, on peut ainsi évoquer :

- ceux qui présentent une efficacité nulle ou très insuffisante, comme les nombreux dispositifs destinés à favoriser l'épargne. Ces avantages fiscaux

peuvent atteindre une grande ampleur tout en ne concernant que certaines formes d'épargne, et cela sans produire d'effets économiques ou sociaux réels (abattement sur certains revenus de capitaux mobiliers pour 290 M€, réduction d'impôt au titre de certaines primes d'assurance-vie pour 200 M€). Ils sont destinés à des formes d'épargne très ciblées et forment alors des « niches fiscales », réservées en pratique à un public privilégié (souscription au capital de sociétés finançant des œuvres audiovisuelles, investissement locatif dans des résidences de tourisme situées en zone rurale, exonérations des plus-values réalisées lors de la vente de chevaux, etc.) ;

- ceux qui provoquent des effets pervers sans pouvoir se réclamer de justifications incontestables, comme l'exonération d'impôt sur le revenu des prestations familiales (1,6 Md€), ou de certaines indemnités journalières de Sécurité sociale, qui pourtant remplacent des revenus qui auraient normalement été imposés (160 M€), ou encore des aides personnelles au logement (620 M€). Le système de décote de l'impôt sur le revenu (dont le coût est de 1,6 Md€) réduit par ailleurs de manière substantielle l'effectif des personnes imposables et diminue l'efficacité économique des décisions de baisse d'impôt généralisée, tout en affaiblissant chez les citoyens le sentiment de contribuer par leur impôt aux charges communes ;
- ceux qui sont en rupture avec le principe d'équité et ne présentent pas d'effets positifs mesurables, si ce n'est pour leurs bénéficiaires directs : on peut évoquer ici les récentes baisses de charges réservées au secteur de la restauration (700 M€), l'exonération de TVA sur les 140 premières représentations de certains spectacles (non chiffrée par le ministère des Finances) ou encore les réductions d'impôt liées aux provisions pour reconstitution des gisements d'hydrocarbure « en vue de favoriser la recherche pétrolière en France » (8 M€). Les avantages fiscaux accordés par ailleurs aux anciens combattants ayant plus de 75 ans (pour un coût de 220 M€) et aux contribuables ayant élevé seuls un enfant (1,6 Md€), ainsi que l'exonération de la majoration de retraite perçue par les personnes ayant élevé 3 enfants (350 M€) sont par ailleurs autant de mesures coûteuses, qui viennent récompenser un comportement sans avoir une relation directe et évidente avec celui-ci (en quoi l'exonération de la majoration de retraite précédemment citée compense-t-elle une charge liée à l'éducation des enfants, charge supportée trente ou quarante ans avant l'avantage fiscal ?) ;

- enfin, ceux qui sont réservés à une zone géographique – ce qui est compréhensible pour ce qui concerne les zones franches, de création récente, mais l'est moins pour les territoires de la République bénéficiant d'une fiscalité dérogatoire depuis des décennies, sans que des effets positifs aient pu être mis en évidence en termes de développement économique. Tel est ainsi le cas des crédits d'impôt liés aux investissements réalisés outre-mer (500 M€), des taux réduits de TVA pratiqués outre-mer et en Corse (plus de 900 M€, ou du taux très fortement diminué de la TIPP dans les Dom (plus de 60 M€), et plus encore des « réductions d'impôt sur le revenu bénéficiant aux contribuables domiciliés outre-mer pour tenir compte de la situation particulière des Dom-Tom » (environ 200 M€).

En résumé, et pour aller au-delà de cet inventaire à la Prévert, les dépenses fiscales coûteuses dont l'efficacité est inconnue ou douteuse, ou encore qui rompent le principe d'équité sans apporter de valeur ajoutée mesurable, devraient être systématiquement remises en question. Le gain fiscal ainsi généré, qui découlerait de cette remise en cause des dispositifs précédemment décrits, pourrait atteindre près de 10 Md€ en 2012, et se traduirait comme pour une réduction de dépense par une baisse du déficit budgétaire.

Une telle mesure, pour ambitieuse qu'elle soit, préserverait les dépenses fiscales les plus utiles et les mieux fondées, qui conserveraient un poids supérieur à 40 Md€.

Elle devrait enfin, pour être mieux acceptée, être appliquée de manière progressive, par exemple sur la durée d'un quinquennat.

Au total, les suggestions d'économies présentées ci-dessus (hors économies non chiffrées et hors réduction des dépenses fiscales), si elles étaient toutes retenues, se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par une diminution des dépenses de l'Etat comprise entre 45,2 et 52,5 Md€.

# 2

## Les dépenses des collectivités locales

---

### 2.1. Les méthodes

a) Un effort de maîtrise des dépenses des collectivités locales est nécessaire.

Il ne serait évidemment pas justifié de rechercher la maîtrise des dépenses publiques sans y inclure les budgets des collectivités locales. Ces derniers représentent en effet un montant global de 175 Md€ en dépenses, soit, par comparaison, plus de 60 % du budget de l'Etat.

Pourtant, les collectivités locales, comme les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), connaissent une situation financière qui ne peut être assimilée à celle de l'Etat ou des organismes de la Sécurité sociale. Globalement, les recours massifs à l'emprunt constatés dans les années 1980 ont fait place à une gestion plus prudente, marquée par un souci de stabiliser à la fois la pression fiscale et la dette. Rappelons qu'il est aujourd'hui interdit aux collectivités locales d'emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement. Ceci constitue à la fois une sécurité et un précepte de bonne gestion. L'Etat n'est malheureusement pas soumis à cette contrainte, avec les résultats que l'on sait.

La nécessité de la maîtrise de la dépense dépasse donc aujourd'hui les seules considérations directement liées à la situation financière des collectivités locales.

Le fait est que les choix de gestion réalisés par les collectivités s'ajoutent, par leurs effets, à ceux des gestionnaires nationaux, qu'il s'agisse de l'Etat ou des partenaires sociaux. En effet, les dépenses des collectivités nécessitent une contrepartie en termes de ressources fiscales, qui contribue à maintenir les prélèvements obligatoires à un niveau élevé. Aussi est-ce à juste titre que la dette locale, même stabilisée, est prise en compte par les autorités communautaires

conjointement à celle de l'Etat et celle de la Sécurité sociale pour déterminer si notre pays respecte ses engagements européens.

**b) Cet effort de maîtrise n'a pas été véritablement engagé.**

Pourtant nécessaire, cet effort de maîtrise des dépenses des collectivités locales n'a pas été véritablement engagé. En témoigne en particulier le fait que les collectivités locales ont constamment accru les effectifs de leurs personnels, indépendamment des compétences transférées lors des phases de décentralisation.

Ainsi, au cours des dix dernières années, les collectivités locales ont accru leurs effectifs de près de 22 %, l'essentiel de la hausse n'étant pas expliquée par la décentralisation mais par des choix de gestion. Sur les seules années 2004 et 2005, les dépenses de fonctionnement des collectivités ont ainsi progressé de 17 Md€, là où les transferts de compétences n'expliquent qu'une progression de 6 Md€...

Le cas des régions est symptomatique, puisque l'on y constate la plus forte hausse entre 1993 et 2003 (les effectifs ont doublé sur ces dix années), alors que les effets de la décentralisation ne sont pas massifs sur la période.

Une étude parlementaire menée en 2005 a en outre constaté que l'essentiel de la progression de la dépense des régions depuis 2003 n'était pas expliqué par les transferts de compétences, mais par l'investissement dans des actions facultatives, d'initiative régionale. Ainsi, la région Languedoc-Roussillon a accru ses dépenses consacrées à la culture et au sport respectivement de 87 % et de 85 % en 2005 par rapport à l'année précédente, alors que les actions de développement économique ne progressaient « que » de 16 %. En Bourgogne, les actions pour le sport progressaient de 167 % en 2005 et les initiatives liées à l'environnement de 173 %, tandis que les crédits consacrés à la recherche augmentaient de 24 % et les actions de développement économique de 6 % seulement. Ces exemples sont significatifs : l'accroissement de la dépense tient plus à un volontarisme politique local qu'au poids des fatalités ou à des transferts décidés par l'Etat.

Des disparités fortes existent par ailleurs entre collectivités selon leur position géographique. Ainsi, les effectifs rapportés à la population locale sont 25 à 30 % plus nombreux sur la Côte d'Azur et en Corse que dans l'Est du pays. Il est enfin significatif de rappeler que les effectifs de l'Etat ont été réduits de 1 745 postes en 2003, alors qu'ils progressaient dans le même temps de 28 000 postes dans les collectivités locales.

En résumé, en dépit des accusations fréquentes portées par les élus locaux contre l'Etat, les budgets locaux paraissent les moins contraints. Réduire la dépense paraît donc possible, plus pour les collectivités que pour l'Etat. Tout est en fait question de volonté politique, et dépend de la lecture qui est faite du principe de libre administration locale.

Et parmi ces choix de fond, qui sont de nature politique, figure au premier rang notre organisation territoriale.

### **2.1.1. Compenser les effets négatifs d'un trop grand nombre de niveaux de collectivités locales**

La France comptait en 1958 deux niveaux de collectivités locales : les communes et les départements. Un troisième, la région, s'est ajouté à cet édifice en 1982.

Rapidement, cette architecture s'est révélée complexe dans son organisation comme dans son fonctionnement. Elle est devenue opaque pour le citoyen qui ignore le rôle de chacun et finance, de manière illisible, chaque niveau de collectivités locales. Elle est enfin souvent inefficace – car les intervenants et les compétences se croisent, les responsabilités se diluent – et coûteuse, car les collectivités locales se sont structurées pour assumer un maximum de rôles. Leur coût de fonctionnement n'est pas choquant en soi, car même une politique gérée avec efficacité peut réclamer des moyens importants. Mais les coûts de structure, qui pèsent sur le contribuable local et national sans rapport direct avec le service rendu, sont en revanche un vrai problème national.



Pour y répondre, la loi a développé l'intercommunalité, échelon situé entre la commune et le département. Après bien des atermoiements, cet échelon s'est imposé comme un niveau d'action locale pertinent, et les communautés de communes se sont développées et généralisées.

Mais si cette évolution a conduit au transfert d'attributions des communes vers le niveau intercommunal, elle s'est également traduite par la constitution d'un niveau supplémentaire d'administration, les communes ne réduisant pas leurs structures à due proportion. En résumé, un échelon supplémentaire d'administration locale a été ajouté pour compenser les défauts suscités par les trois autres niveaux. L'utilité de la démarche est indéniable d'un point de vue opérationnel ; mais son surcoût l'est malheureusement aussi <sup>32</sup>.

Aussi, le présent rapport ne peut que suggérer de réduire le nombre de niveaux de collectivités locales. Si telle était l'option retenue, le bon sens exigerait de privilégier la région et le niveau intercommunal.

Toutefois, les obstacles que rencontrerait ce type de réforme sont infinis, les citoyens étant, autant peut-être que les élus locaux, attachés à leur commune ou leur département. Par ailleurs, si les économies qui en découleraient paraissent tangibles, leur évaluation précise pose indéniablement problème, nombre d'actions engagées par la collectivité supprimée devant être reprises par d'autres collectivités.

Aussi une telle réforme ne peut que découler d'un choix politique lourd, qui dépasse largement les simples préconisations de gestion.

Le présent rapport ne se penchera pas, par conséquent, sur cette option. Il se concentrera plutôt sur les voies et moyens qui permettraient, plus rapidement et plus aisément, de générer des économies.

Encore faut-il toutefois souligner qu'entre le statu quo et la suppression de tel ou tel niveau d'administration décentralisée, il existe une solution pratique qui permettrait largement de concilier les avantages des deux options, tout en en réduisant fortement les inconvénients.

---

**32.** Ces constats sont longuement commentés dans le rapport public particulier consacré par la Cour des comptes en octobre 2005 à « l'Intercommunalité en France ».

Elle consisterait à conserver les quatre niveaux existants (région, département, communauté de communes, communes), mais à concentrer la totalité des ressources (impôts, subventions, etc.) sur les régions d'une part, et les communautés de communes d'autre part. A charge bien entendu pour celles-ci, de déléguer aux deux autres collectivités – départements de la région, communes de la communauté – les crédits correspondant à leurs responsabilités propres. Une relation de ce type existe, en vertu de la « loi PLM » , entre les villes de Paris, Lyon et Marseille et leurs arrondissements, qui disposent de conseils élus et de prérogatives propres en matière de dépenses. Un tel système préserverait la qualité de proximité des collectivités départementales et communales ainsi que leur souveraineté dans les domaines de leur compétence ; dans le même temps, elle serait une puissante incitation à un partage clair des rôles et des responsabilités ainsi qu'à des coopérations efficaces, et permettrait par là même une bien meilleure maîtrise des dépenses de toute nature.

### **2.1.2. Favoriser la ressource fiscale locale**

S'agissant des ressources des collectivités, la dernière décennie a permis de constater que la majeure partie des élus locaux tenait deux discours, différents selon les interlocuteurs auxquels ils s'adressent.

**Vis-à-vis de leurs administrés**, la plupart des élus se sont, jusqu'à très récemment, engagés dans un mouvement sensible de baisse des taux appliqués aux impôts locaux. Ce choix a été fait de la même manière aux trois niveaux de collectivités locales et a concerné la majorité des budgets locaux.

Ces baisses de taux, d'une ampleur symbolique, ont toutefois été compensées par la révision annuelle des bases, qui assurait une progression mécanique minimale des ressources fiscales. Mais la volonté de diminuer la pression fiscale, et au moins de stabiliser les montants prélevés sur les administrés, était assez clairement affichée.

**Vis-à-vis de l'Etat**, la posture est inverse : les collectivités mettent en avant la dynamique naturelle de leurs dépenses pour demander une hausse des dotations d'Etat à un niveau supérieur à celui de l'inflation. Le discours est constant depuis les premières lois de décentralisation : l'Etat transférerait des attributions aux collectivités, mais pas les ressources correspondantes. C'est

cet argument, largement fallacieux<sup>33</sup>, qui sert à exercer chaque année une pression sur l'Etat pour que les dotations augmentent. Et les résultats sont là : par plusieurs contrats pluriannuels conclus à la fin des années 1990, l'Etat a accepté d'accroître ses dotations selon un taux supérieur à l'inflation, qui intègre une part de la croissance du PIB.

Lorsqu'ils sont mis en perspective, ces deux phénomènes ne manquent pas de surprendre : les finances locales seraient ainsi tout à la fois suffisamment saines pour que les taux des impôts locaux puissent baisser, mais suffisamment menacées pour que les contributions d'Etat doivent impérativement augmenter.

Le caractère malsain de ce paradoxe ne peut laisser indifférent et une conclusion s'impose : les élus locaux développent des projets qu'il leur est plus facile – politiquement – de faire financer par le contribuable national que par le contribuable local. Pourtant, ces deux contribuables ne font qu'un. Une solution existe, qui permettrait à la fois de sortir de cette impasse et de mieux maîtriser la dépense. Elle passerait par un remplacement total des contributions d'Etat par des impôts et taxes, dont le montant serait décidé par les élus locaux.

Les élus seraient ainsi, dans leurs choix de dépenses, directement placés face à leurs électeurs, donc face à leurs responsabilités. Cela ne pourrait que limiter le rythme d'évolution des dépenses de ces collectivités.

Techniquement, une telle réforme pourrait procéder de l'idée récurrente d'une spécialisation des impôts : la taxe d'habitation pourrait par exemple bénéficier exclusivement et intégralement aux communes. Les départements et régions percevraient une fraction plus élevée de la TIPP, dont ils pourraient partiellement déterminer le taux.

La difficulté d'une telle réforme tient au faible nombre et au potentiel limité des ressources fiscales susceptibles d'être localisées sans que cela n'entraîne des dysfonctionnements excessifs. Que l'on songe, par exemple, aux effets pervers que provoquerait la localisation de l'impôt sur le revenu ; seules quelques taxes,

---

**33.** Une mission d'enquête de l'Assemblée nationale a établi en juin 2005 que les hausses d'impôts locaux réalisées en 2005, que les collectivités fondaient sur la hausse des dépenses transférées, découlaient en fait pour l'essentiel de choix de gestion arrêtés par ces collectivités.

d'un rendement modeste, peuvent par conséquent être localisées, au premier rang desquelles figurent la taxe foncière ou la taxe d'habitation, ce qui ne suffit pas, de loin, pour refonder totalement les ressources des collectivités locales.

Bien sûr, la TVA ou la TIPP pourraient théoriquement être en partie localisées. Mais aux frontières entre deux collectivités inégalement imposées, les effets pervers des différentiels d'impôt seraient inévitables si les taux en devenaient modulables.

Il ne s'ensuit pas que l'on ne puisse mettre à profit la proximité des élus locaux vis-à-vis de leurs contribuables pour mieux les responsabiliser sur leurs choix de dépenses. Une telle évolution serait d'ailleurs profitable à tous. Il faut en effet rappeler que le fondement de la décentralisation est l'expression de la responsabilité politique au niveau local, par un dialogue singulier entre l'élu local et son électeur. Or les citoyens sont peu sensibilisés à l'efficacité de la gestion locale ; toute mesure qui renforcerait ce lien et cette responsabilité paraît donc aller dans la bonne direction.

Une mesure envisageable consisterait dans cette optique à figer les dotations que l'Etat verse aux collectivités locales à leur montant actuel, en les indexant seulement sur l'inflation. Toute nouvelle augmentation de dépense des collectivités ne pourrait donc être assumée que par une hausse de la fiscalité locale ou des redevances locales, ce qui reviendrait à rendre les élus plus responsables de leurs choix devant les bénéficiaires et les financeurs de leurs projets, c'est-à-dire leurs propres administrés.

Cette évolution serait par ailleurs cohérente avec la critique souvent adressée par les élus locaux, qui jugent trop forte la part prise par les contributions d'Etat dans les ressources des collectivités locales.

Elle n'aurait enfin pour effet que d'imposer à ce type de versements le même rythme d'évolution que les dépenses de l'Etat, c'est-à-dire une stabilité en volume ; et le fait de soumettre les collectivités aux mêmes règles que s'impose l'Etat n'a rien de choquant.

Il serait d'ailleurs et en conclusion utile à l'efficacité et à la cohérence de ces procédures qu'une discussion soit nouée chaque année entre l'Etat et des représentants des collectivités locales pour évoquer le cadre d'évolution des

dépenses publiques, qu'elles soient celles de l'Etat ou des collectivités locales. La récente création de la Conférence nationale des Finances publiques, qui comprend des représentants des collectivités locales, est une première étape sur cette voie.

L'idée finale serait de tenter d'harmoniser les politiques menées par chaque personne publique tout en respectant leur autonomie, afin que la logique de l'ensemble ne soit pas défailante. Il est en effet courant que les efforts des Etats entraînent un désengagement de certaines collectivités locales, ou vice versa ; l'objectif serait d'éviter ce type de risque en recherchant la convergence des grands équilibres budgétaires. Le Comité des finances locales serait un lieu adapté à l'organisation de ce débat annuel.

### **2.1.3. Instaurer un nouveau circuit de financement des collectivités locales**

Les ressources versées aux collectivités locales, qu'elles viennent de l'Etat (pour près de la moitié d'entre elles) ou du contribuable local (pour le reste), empruntent des cheminements extrêmement complexes, qui reflètent bien le croisement des attributions et des responsabilités. En résumé, le même contribuable verse, par des canaux divers, des ressources à tous les niveaux de collectivités, sans savoir qui bénéficie précisément de quoi.

Les collectivités locales, titulaires d'attributions confiées par la loi, développent par ailleurs une approche très extensive de la notion de libre administration, qui les conduit en fait à lancer des projets redondants. Cette situation est fort désresponsabilisante ; elle conduit chaque collectivité à financer de manière partielle une myriade de projets dans lesquels elle est à chaque fois un acteur mineur. Cette illusion de mener des projets à coût réduit, réduit parce que les co-financeurs sont nombreux, confine parfois à l'absurde et favorise des projets qui ne verraient jamais le jour s'ils devaient être assumés par une seule collectivité.

Bien des exemples viennent illustrer ce fait, parmi lesquels figure en bonne place la création d'aéroports internationaux nombreux, dont la justification est rarement évidente.

Ce schéma favorise spontanément la dépense et éparpille les responsabilités. Il rend par ailleurs l'action des collectivités illisible pour le citoyen.

Ainsi les communes, les départements et les régions ont-ils par exemple très largement investi les terrains touristiques ou culturels, sans souci de ce que font les autres collectivités dans le même domaine.

La réforme suggérée plus haut, conduisant à faire transiter la totalité des financements des collectivités locales par les régions, d'une part, et par les communautés de communes, d'autre part, serait évidemment un puissant facteur d'incitation à la clarification des rôles et donc à une meilleure gestion de la dépense.

Une variante, sans doute plus difficile à faire accepter, consisterait à faire transiter l'ensemble des ressources par un niveau unique de collectivités (la région), qui reverserait à chaque autre collectivité, « chef de file » d'une action, les fonds qui lui permettraient de l'assumer.

Pour reprendre l'exemple de l'action culturelle, les collectivités détermineraient entre elles quel est le chef de file, celui-ci devant être à la fois le seul opérateur sur ce domaine de compétence et le seul bénéficiaire des ressources publiques qui lui permettraient de jouer ce rôle.

Pour ménager un minimum de souplesse, il serait envisageable que la collectivité chef de file (par exemple la région pour la culture) délègue à une autre collectivité, telle une commune, une part de ses fonds et la capacité d'agir sur ce domaine d'activité dans le cadre d'un projet précis qu'il est plus adapté de gérer au plan local.

Cette nouvelle organisation éviterait les interventions croisées qui sont généralement peu efficaces, mais souvent très coûteuses pour l'ensemble des intervenants publics. Elle redonnerait enfin une visibilité, une plus grande transparence, à l'action des collectivités locales.

#### **2.1.4. Etendre aux collectivités les réformes d'amélioration de la gestion publique menées par l'Etat**

Le chapitre précédent a évoqué un certain nombre de réformes touchant aux méthodes de la gestion publique qui devraient permettre à l'Etat de réaliser des économies considérables sans réduire le volume ni la qualité des services rendus à l'utilisateur. Ces réformes sont notamment portées par les partenariats public privé, par l'assouplissement et la concentration de la fonction d'achat, par le développement de l'administration électronique et des guichets uniques.

Le point commun de la plupart de ces mesures est qu'elles permettent de réaliser des économies d'échelle et de concrétiser des synergies lorsque cela est pertinent.

Pousser ces logiques jusqu'à leur terme conduit évidemment à les étendre aux collectivités locales. Cette idée ne serait pas d'une mise en œuvre facile. Le principe de libre administration est en effet souvent interprété comme la nécessité de conserver une pleine autonomie vis-à-vis des autres personnes publiques, ce qui rendrait complexe tout projet partagé. Pourtant, le vrai sens de la libre administration n'est pas là : il consiste à rendre la collectivité libre de ses projets et actions, dans le respect de la loi. Rien n'interdit par conséquent que se rapprochent des personnes publiques qui, à des fins de bonne gestion, souhaitent partager un service, une fonction.

Etendre aux collectivités le recours aux achats groupés ou aux techniques de guichets uniques est donc un objectif qui peut être poursuivi et ne paraît recouvrir que des avantages, sans tourner le dos à l'autonomie des collectivités. Le gain qui en serait retiré est potentiellement considérable. D'autant que la généralisation de ces procédures faciliterait la coopération entre l'Etat et les collectivités locales, laquelle est nécessaire dans un nombre toujours plus grand de cas.

### 2.1.5. Développer la pratique de l'évaluation

La connaissance précise de la dépense mise en œuvre est la condition première de toute tentative d'évaluation des performances d'une politique publique.

Or les phases successives de décentralisation ont progressivement compliqué les attributions de chaque collectivité et leur mode de financement. Apprécier les montants consacrés à une politique devient un défi, lorsque chaque niveau de collectivité y contribue.

Comment, par exemple, mesurer les sommes consacrées à l'emploi et à la lutte contre le chômage, lorsque les crédits destinés aux allègements de charge sont assumés par l'Etat, l'indemnisation du chômage par le régime d'assurance chômage, la formation professionnelle et certaines dépenses d'intervention économique par la région, les dépenses d'insertion par le département, et certaines actions de proximité, du type zones franches, par les communes ? Sans compter les financements communautaires (par exemple du Fonds social européen) et les actions des structures intercommunales, par nature à géométrie variable...

Si cette organisation « éclatée » paraît peu rationnelle, cela ne constitue pas une difficulté insurmontable dès lors que les pouvoirs publics parviennent à démêler l'écheveau de ce que fait chacun, des objectifs dont il est responsable, des fonds publics qu'il dépense et des résultats qu'il obtient. Cette clarification est en outre nécessaire à la mise en cohérence de ces multiples actions ; à défaut, certaines agiront sur d'autres, leurs effets se contrariant ou se concurrençant.

Force est pourtant de constater que la mise en œuvre de la décentralisation n'est pas allée de pair avec la mise au point de ce type d'outil de suivi. Bien au contraire, chaque transfert vers les collectivités donne le sentiment aux administrations d'Etat que les fonds concernés s'engouffrent dans une sorte de trou noir. La gestion « au plus près du terrain », louée dans les médias, ne présente donc pas que des avantages lorsqu'elle s'effectue dans ces conditions. Et le défaut de transparence nuit, à l'évidence, à la qualité de la démocratie locale vantée par les élus locaux.



A titre d'illustration, la création des chambres régionales des comptes était destinée en 1982 à prévenir ces risques. Mais le caractère très limité de leurs moyens et leur organisation cloisonnée ne leur permettent pas de voir totalement clair dans les actions locales. Plus grave, la création de ces chambres est allée de pair avec un dessaisissement de la Cour des comptes, chaque juridiction ne pouvant intervenir de manière cloisonnée que sur son propre champ de compétence. Si les juridictions financières souhaitent évaluer une politique, il est donc nécessaire qu'elles coordonnent leur action dans la durée. Compte tenu des procédures suivies, les délais de réalisation de ces contrôles sont fort longs et leurs modalités extrêmement complexes.

Trois types de mesures pourraient, au moins partiellement, remédier à cette situation.

En termes de procédure d'abord, il est souhaitable que la Cour des comptes ait la possibilité de mener des enquêtes et des contrôles sur l'ensemble des budgets publics. Recouvrant cette faculté perdue en 1982, elle pourrait développer une vision plus complète, plus exhaustive, des actions publiques mises en vérification. Cette évolution n'aurait aucune répercussion sur les chambres régionales des comptes qu'il n'est pas question de vider de leurs compétences ; il s'agit seulement de favoriser une action plus souple, donc plus efficace, de la Cour.

En ce qui concerne le suivi budgétaire des actions réalisées, il serait opportun que les ministères de l'Intérieur et des Finances développent un outil qui permettrait l'agrégation des dépenses réalisées par l'ensemble des personnes publiques dans une logique analytique. Cette acquisition d'une vision transversale s'approcherait de la logique de pilotage des politiques publiques « par objectif » prônée par la LOLF ; au moins en constituerait-elle les prémisses.

Ce dernier point est particulièrement important, car il s'agit de prendre dans la LOLF ce qu'elle pourrait produire de meilleur pour les collectivités locales, en lui insufflant une logique de suivi de gestion des indicateurs. Le maniement de ces indicateurs serait facilité par une approche comparative : une batterie d'indicateurs simples et communs à toutes les collectivités serait renseignée, ce qui permettrait à chaque citoyen de situer la performance de ses propres collectivités locales par rapport à des situations moyennes.

## 2.2. Les économies possibles

**Proposition n° 18 : Organiser la coopération entre collectivités pour diminuer et partager les coûts de gestion**

La première caractéristique des collectivités locales françaises est leur très grand nombre. Notre pays compte ainsi autant de communes que l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Espagne réunies. Ce trait se justifie par l'histoire et la plupart des citoyens sont aujourd'hui attachés à leur commune. De fait, la plupart des tentatives de fusion des communes engagées au cours des décennies passées se sont soldées par des échecs.

Pourtant, cet état de fait a un coût, la multiplication des collectivités additionnant les coûts de structures. Chaque commune a sa mairie, ses agents, ses moyens de fonctionnement, ce fractionnement engendrant des surcoûts évidents.

Le développement de l'intercommunalité, dont la réalité est incontestable, remédie peu à ce défaut et aboutit au contraire à ajouter un niveau de plus, doté de sa propre administration, laquelle est particulièrement complexe et peu transparente.

La rareté de l'argent public doit conduire à revoir ce mode de fonctionnement, dans lequel le principe de libre administration agit essentiellement comme un facteur de cloisonnement, d'éparpillement et d'empilement des moyens.

Deux techniques permettraient de pallier ces défauts.

a) La première serait le développement de guichets uniques, idée déjà précédemment évoquée. Mutualisant leur fonction d'accueil, les collectivités réduiraient les moyens consacrés à cette mission tout en améliorant la qualité du service (par exemple en permettant l'ouverture du guichet selon une amplitude horaire plus grande ou en offrant un service plus diversifié et plus compétent).

Cette idée ne reviendrait pas à concentrer tout l'accueil en un seul centre départemental, car la proximité est un élément important d'appréciation de la qualité du service. Il s'agit plutôt de trouver le juste milieu en organisant des lieux d'accueil communs à plusieurs communes, donc à plusieurs collectivités locales différentes et à plusieurs fonctions administratives dont ces collectivités sont chargées. Ces guichets d'accueil devraient être suffisamment nombreux pour qu'ils demeurent proches des gens et de taille suffisamment importante pour qu'ils puissent générer des économies d'échelle.

**b) La seconde idée consisterait à mutualiser les fonctions « support » des collectivités présentes sur un même secteur.** Toutes les collectivités, quelles que soient leur taille et leurs missions, font face dans leur fonctionnement aux mêmes types de besoins : l'entretien des locaux, la gestion d'un parc automobile, la maintenance d'un système informatique (d'autant plus stratégique que des services à distance seront mis à disposition du public), la gestion du personnel, l'achat de fournitures, etc.

Gérer ces fonctions en commun ne présenterait que des avantages et permettrait de réaliser des économies importantes sur les achats et de réduire de manière conséquente les moyens humains consacrés au fonctionnement courant.

Il est particulièrement difficile de chiffrer les économies que de telles mesures de rationalisation permettraient de réaliser, à missions constantes. Ces économies dépendraient en fait de l'ambition avec laquelle la réforme serait menée.

Une recherche de gains de productivité de 2 % par an, objectif affiché par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin pour les administrations d'Etat, pourrait être repris pour les collectivités locales. Et ce chiffre de 2 %, réaliste pour l'Etat, paraît encore bien modeste pour les collectivités locales compte tenu des cloisonnements persistants et de la duplication des moyens.

Ne retenir que cet objectif et le rapprocher de dépenses de fonctionnement, qui pour l'ensemble des collectivités locales atteignent 79,6 Md€ en 2005, permettrait d'économiser 1,6 Md€ dès la première année, et près de 11 Md€ en 2012.

**Proposition n° 19 : Intensifier le recours à des prestataires privés**

Le recours aux partenariats public privé et à une externalisation accrue devrait permettre, comme pour les finances de l'Etat, de dégager des économies importantes.

En appliquant les principes de calculs utilisés pour l'Etat dans la proposition n° 3, ces économies peuvent être chiffrées à :

- 330 à 410 M€<sup>34</sup> pour les partenariats public privé en dépenses en capital ;
- 1 Md€ grâce à l'externalisation.

La rationalisation des travaux immobiliers devrait de son côté, comme pour l'Etat, permettre de dégager des économies substantielles, évaluables à au moins 15 % du montant des investissements, en neutralisant l'effet des partenariats public privé, déjà pris en compte. Globalement, l'économie réalisable serait de l'ordre de 5 Md€.

**Proposition n° 20 : Rationaliser l'exercice des responsabilités des collectivités**

La décentralisation s'est développée depuis 1982 autour d'un considérable malentendu : au-delà des compétences transférées à chaque niveau de collectivités, nombre de communes ou de départements ont une conception maximale de leur champ de compétences et estiment pouvoir agir sur toute affaire qui les concerne, de près ou de loin.

La seule contrainte qui vaille est le respect de la loi : à condition de s'y conformer et de ne pas empiéter sur une compétence que l'Etat souhaite exercer seul (par exemple, les relations diplomatiques ou la justice) ou qui n'est pas autorisée pour une personne publique (par exemple, subventionner directement et sans limite les entreprises, pratique proscrite par le droit communautaire), une collectivité peut tout faire et use souvent largement de ce droit.

---

**34.** En prenant en compte le flux annuel d'équipement des collectivités locales, l'économie en dépenses de capital peut être chiffrée à un gain d'au moins 8 à 10 % appliqué à 10 % des dépenses.

Ainsi l'avons-nous vu précédemment, les collectivités de niveau différent sont nombreuses à intervenir de manière parfois concurrente en matière de culture, de tourisme, mais également dans le domaine social (certaines communes développent les prestations et services sociaux alors que de tels services sont la compétence de droit commun du département). Et tel est le cas dans bien des domaines.

Peut-être serait-il illusoire de cantonner strictement les collectivités sur un champ d'activité restreint et parfaitement étanche. Il serait pourtant pertinent, et certainement plus efficient, d'organiser l'exercice de chaque compétence, par exemple à partir de la notion de collectivité « chef de file » développée plus haut (cf. 2.1.3). Ce principe permettrait de réduire le nombre de missions exercées par chaque collectivité sans nuire à l'efficacité avec laquelle chaque grande compétence est assumée.

Dénouer les compétences et les responsabilités conduirait par exemple à recentrer exclusivement sur les départements les interventions des services sociaux, éventuellement en prenant le relais de certaines prestations assumées jusqu'à présent par les communes. La dépense de fonctionnement consacrée par les départements à cette mission s'élève à 3 Md€ et celle des communes dépasse 1 Md€. Une concentration des moyens sur les départements générerait là encore des économies d'échelle et permettrait de supprimer des prestations qui doublonnent ; le gain qui en serait retiré peut être évalué à plusieurs centaines de millions d'euros.

Une deuxième exemple, peut-être plus trivial, est celui des services d'incendie et de secours, dont la responsabilité incombe désormais en principe exclusivement aux départements. Mais de très nombreuses communes, attachées aux associations de sapeurs-pompiers volontaires, continuent de financer locaux et matériels, sans aucune rationalité et en empilant souvent des moyens superflus au regard du vrai besoin.

Si de telles mesures étaient menées à bien, elles conduiraient sans doute à réduire à moyen terme les dépenses des collectivités locales, selon un ordre de grandeur qui s'inscrira au minimum dans une fourchette allant de 3 à 5 Md€.

### **Proposition n° 21 : Renforcer les contrôles pesant sur l'attribution du RMI**

La loi de décentralisation du 13 août 2004 a transféré aux départements le versement du RMI ; cette réforme permet de concentrer au niveau départemental l'ensemble des dépenses liées au RMI (c'est-à-dire les allocations et les dépenses d'insertion).

Si cette évolution est synonyme de cohérence, elle ne remédie pas aux carences déjà relevées dans la gestion des allocations. Selon certains experts<sup>35</sup>, une part substantielle des prestations versées l'est abusivement. Les motifs de fraude sont nombreux et connus : inscription dans plusieurs lieux, risques induits par la logique déclarative de la demande de RMI, cumul de cette allocation avec l'exercice irrégulier d'une activité professionnelle...

Certains départements se sont d'ailleurs émus de la charge que représente le transfert réalisé en 2004 et ont engagé des actions de contrôle pour mieux connaître la population allocataire.

Le département des Bouches-du-Rhône a ainsi relevé le paradoxe existant entre un nombre d'allocataires localement très élevé (69 000 personnes en 2004) et un fort contingent d'emplois que l'ANPE locale ne parvenait pas à pourvoir (plus de 5 000 emplois étaient par exemple immédiatement disponibles dans le BTP). Il a donc fait vérifier par ses services sociaux la situation des allocataires et a constaté de nombreuses aberrations, parmi lesquelles la présence de près de 6 000 étudiants qui n'ont pas droit à l'allocation, de 1 350 personnes âgées qui perçoivent le RMI en lieu et place d'autres allocations qui leur sont spécifiques (le minimum vieillesse) et de plus de 6 000 allocataires qui ne pouvaient être joints.

Ces exemples relèvent de deux cas de figures distincts : certains allocataires perçoivent le RMI en raison d'une mauvaise application de la réglementation et devraient bénéficier d'autres dispositifs ; d'autres ont apparemment un comportement abusif. Le Conseil général – géré par une majorité de gauche – note en conclusion que près d'un tiers des allocataires du RMI n'ont rien à faire dans le dispositif.

---

35. Le député Charles de Courson a notamment consacré une enquête à ce sujet.

Remédier à ces divers défauts est à la fois une nécessité et un défi, tant sont complexes les voies qui permettraient de lutter efficacement contre ces phénomènes.

Outre une plus grande rigueur dans l'application des textes, il paraît pertinent de suggérer de profiter de la gestion désormais unifiée de l'ensemble du dispositif par les départements pour la rationaliser. Il serait ainsi possible d'accroître les vérifications en mettant à profit les moyens importants des services sociaux départementaux.

Il serait par ailleurs également utile de lier davantage l'allocation et l'insertion, donc le retour à une activité professionnelle régulière. On peut s'étonner, à cet égard, que coexistent localement des effectifs d'allocataires importants et une tension sur certaines offres d'emploi qui ne peuvent être pourvues. Pour cela, les départements doivent veiller à conclure des conventions, éventuellement avec les agences locales de l'ANPE, pour engager cette dynamique que la récente réforme du contrôle des demandeurs d'emploi devrait significativement accélérer.

La conjonction de vérifications plus précises sur la situation des allocataires et d'un lien plus évident avec le retour à l'emploi permettrait de diminuer l'effectif bénéficiant du RMI selon des proportions que l'on peut fixer à 10 % au moins des sommes versées.

Ces mesures pourraient par conséquent se traduire par une économie d'au moins 500 M€ pour les départements.

**Proposition n° 22 : Réduire les subventions locales liées aux fonds structurels européens**

Le récent élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux Etats est le signal d'une réorientation des aides communautaires régionales, habituellement appelées « Fonds structurels ». Destinés à accompagner la transition économique de régions qui sont en retard par rapport à la moyenne de l'Union, ces fonds vont logiquement être orientés de manière croissante, et à terme quasi exclusive, vers les nouveaux entrants.

L'affectation de ces fonds à des projets locaux n'était jusqu'à présent pas isolée. En vertu des règles fixées par l'Union, ces fonds ne constituaient qu'une partie des financements publics destinés à soutenir un projet ; ils étaient par conséquent complétés, systématiquement, par des subventions de divers niveaux, le plus souvent attribuées par les différents niveaux de collectivités publiques.

Chaque euro versé par l'Europe supposait donc en moyenne le versement de 3 € par les budgets nationaux et locaux, alors que l'intérêt économique des projets financés n'apparaissait pas toujours évident. L'attrait du bénéfice des fonds communautaires engageait donc très largement les Finances publiques nationales, et ceci de manière quasi automatique. C'étaient donc souvent les fonds structurels qui servaient de catalyseur et décidaient qu'un projet serait lancé.

D'ici à dix ans, la France devrait perdre l'essentiel des fonds structurels dont elle a bénéficié jusqu'à présent. Ceux-ci représentaient environ 2 Md€ et nécessitaient 5 à 6 Md€ de financements publics essentiellement locaux, sur un total de 18 Md€ de subventions et transferts à finalités économiques réalisés en 2003 par l'ensemble des collectivités locales et établissements intercommunaux.

Certains soutiendront que l'arrêt de ces subventions doit être compensé par les collectivités locales. Et il faut en effet considérer que celles-ci souhaiteront redéployer une part de leurs crédits locaux sur des projets de même nature. Car si le bien-fondé des projets jusqu'alors financés est souvent contestable, leur utilité est indéniable dans certains secteurs qui connaissent des difficultés et doivent continuer à être aidés ; tel est le cas de régions en reconversion industrielle, éloignées des zones dans lesquelles la croissance est la plus dynamique, par exemple dans le Hainaut.

Mais la responsabilité plus importante qu'elles supporteront en finançant seules les projets, liée à l'impossibilité d'accroître les aides qui constitueraient des distorsions en matière de concurrence, devrait contrarier cette tentation.

Aussi, en élevant légèrement le niveau d'exigence jusqu'à présent appliqué aux projets et en tenant compte de la fin de « l'appel d'air » que représentaient les subventions européennes, il paraît possible sans trop grande difficulté de diminuer de moitié la dépense locale, en économisant 2,5 à 3 Md€.



**Proposition n° 23 : Accélérer le désendettement des collectivités locales pour réduire les charges acquittées au titre de la dette**

Réaliser les diverses mesures d'économie citées dans le présent chapitre conduirait à diminuer la dépense des collectivités locales de 9 à 12 Md€ par an.

Ce chiffre est considérable, mais ne paraît pas illusoire.

Il doit être mis en perspective avec la diminution des dotations d'Etat que le présent rapport propose par ailleurs de réaliser, soit plus de 3 Md€ en 2012.

A fiscalité locale constante, ces initiatives conduiraient par conséquent à améliorer la capacité de financement des collectivités de 6 à 9 Md€ par an dès 2012.

Cette marge pourrait assurément être utilisée pour financer de nouvelles dépenses, notamment de nouveaux investissements dont le besoin se manifesterait d'ici là. Mais elle devrait être employée par priorité pour le désendettement des collectivités, qui acquittent actuellement des charges d'intérêt de 4,7 Md€ par an pour une dette totale de 105 Md€. Cela entraînerait mécaniquement une réduction de la dette de près de 19 Md€ à la fin 2010 et de 60 Md€ d'ici à dix ans. Les économies qui en découleraient en termes de charges d'intérêt annuelles sur la dette se monteraient à 1,5 M€ en 2012 et à 2,7 Md€ d'ici dix ans.

Au total, si toutes les économies suggérées ci-dessus étaient réalisées, elles se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par une réduction des dépenses annuelles des collectivités locales de 23,5 à 26 Md€.

# 3

## Les dépenses de la Sécurité sociale et des organismes gérés par les partenaires sociaux

---

Une part majeure des dépenses consacrées aux politiques publiques échappe aux budgets de l'Etat et des collectivités locales. Ces dépenses sont en effet gérées par des organismes placés sous l'autorité ou la supervision des partenaires sociaux. Elles incluent d'une part l'Assurance chômage (gérée par l'Unedic) et d'autre part la Sécurité sociale, cette dernière couvrant quatre types de « risques » : la maladie, la vieillesse, la famille et les « accidents du travail et maladies professionnelles ».

Ces divers risques ne répondant pas aux mêmes problématiques, les dépenses qui les servent évoluent selon des logiques propres.

Les dépenses d'assurance chômage subissent l'influence forte de la conjoncture économique : elles fluctuent au gré de l'amélioration ou de la détérioration de celle-ci, autour d'un niveau d'équilibre déterminé par les partenaires sociaux et dépendant des conditions d'indemnisation. La dépense ne connaît donc pas de dynamique structurelle.

Les dépenses d'Assurance vieillesse subissent le contrecoup des transformations démographiques que connaît le pays et s'inscrivent dans une logique de progression régulière, dont la réforme de 2003 tente de ralentir le rythme.

Les dépenses d'Assurance maladie connaissent enfin une progression vive depuis plusieurs décennies, avec des causes aussi nombreuses que complexes. Les multiples plans destinés à casser cette dynamique n'ont pas atteint leur but,

le régime se trouvant confronté à deux défis : rétablir sur le court terme son équilibre financier <sup>36</sup> et ralentir la progression de la dépense sur le moyen terme.

## 3.1. Les méthodes

### 3.1.1. Un préalable nécessaire : informer, expliquer

La recherche de l'équité et la progression du sentiment de responsabilité, du « sens civique » exigent un effort d'information de chaque instant.

L'information est en effet nécessaire pour que chacun comprenne en quoi son propre comportement converge vers une « bonne pratique », économe, efficace ou au contraire s'en écarte. Elle est en cela un outil d'aide à la décision.

Le retour d'expérience est par ailleurs un acte indispensable. Il s'agit en effet d'établir le bilan des résultats obtenus et de les mettre en perspective avec les comportements recommandés.

Cette information réalisée a posteriori est une démonstration qui fait appel au bon sens des consommateurs comme des producteurs de soins, et les convainc de poursuivre leurs efforts. Elle met par ailleurs en évidence les comportements déviants, irresponsables, et peut ainsi exercer sur eux une pression efficace. Ce sont de telles informations qui peuvent convaincre que la dérive de la dépense de santé n'est pas une fatalité, et que bien au contraire elle comporte des bénéficiaires dont les intérêts s'opposent à ceux des consommateurs.

Un effort d'explication, de persuasion, est enfin déterminant pour informer efficacement et convaincre. Les questions de santé, comme d'ailleurs de retraite, sont en effet extrêmement complexes et font naître de nombreux a priori. Aussi ne s'agit-il pas seulement de diffuser l'information juste ; encore faut-il qu'elle soit intégrée, acceptée par l'acteur du système de soins et rendue accessible à tous.

---

**36.** Le plan lancé en 2004 par le gouvernement Raffarin s'y emploie.

### **3.1.2. Le respect de deux principes est indispensable**

L'acceptation de deux principes au moins, qui encadreront toute mesure de réforme, est nécessaire à une maîtrise effective de la dépense.

#### **3.1.2.1. La responsabilité**

La santé n'est pas, sur le plan économique, un marché parfait. En effet, dans le système français de protection sociale, l'offre et la demande de soins ne peuvent se rencontrer sur un point d'équilibre car d'une part le consommateur de soins en tant que tel ne supporte pas réellement la dépense, et d'autre part l'information dont il dispose ne lui permet pas de procéder à des choix et des arbitrages en toute rationalité.

Telles sont, parmi d'autres, les raisons qui ne permettent pas au marché de la santé de se réguler tout seul.

Pour compenser cette carence en garantissant la qualité des soins et l'égalité d'accès à l'offre de santé, et en supprimant la tendance naturelle inflationniste de la dépense, une prise de conscience est nécessaire. Cette prise de conscience implique la responsabilité de chacun.

Car si le consommateur ne paie pas directement la dépense, il l'assume indirectement, mais totalement, par ses cotisations sociales.

La responsabilisation des professions de santé est par ailleurs indispensable. Leurs comportements influent en effet très sensiblement sur le niveau de la dépense.

Les partenaires sociaux, enfin, doivent se saisir des réformes de l'assurance maladie sans plus attendre. Les interventions de l'Etat ont peu à peu marginalisé ces partenaires essentiels en les plaçant dans une position qui est plus défensive que coopérative, alors que la cogestion est à la base de l'organisation de la Sécurité sociale.

### 3.1.2.2. L'équité

L'exigence d'équité doit être prise en compte à deux niveaux.

Il ne serait d'abord pas équitable que les activités de Sécurité sociale échappent à un effort de maîtrise des dépenses publiques qui doit être global. L'idée selon laquelle ces dépenses ont un caractère quasi sacré, qui empêcherait tout effort de cadrage, est pourtant répandue ; le principe de maîtrise budgétaire des dépenses de santé, vu comme un rationnement, est ainsi honni par les professions de santé.

Pourtant, si les dépenses de santé et de retraite ont un caractère d'intérêt général affirmé et incontesté, tel est également le cas de la plupart des autres dépenses publiques. On perçoit mal dès lors pour quelles raisons les établissements de santé devraient échapper à toute recherche d'une gestion de qualité... C'est justement parce que la santé et la vieillesse sont deux risques à la gestion desquels les Français sont attachés qu'il est primordial de veiller avec la plus grande attention à ce que les fonds investis le soient avec le souci de rechercher une efficacité maximale.

Le même principe d'équité doit par ailleurs nous conduire à ne pas réaliser d'amalgame entre les intérêts des divers intervenants. C'est justement parce que l'argent public est un bien rare, pour la Sécurité sociale comme pour les budgets de l'Etat ou des collectivités locales, qu'il doit être utilisé avec toujours présent le souci de respecter une certaine équité entre les citoyens, entre les usagers, entre les professionnels.

Telle est la raison pour laquelle le présent rapport préconisera par exemple de ne pas consentir d'avantages relatifs à certaines professions en matière d'assurance chômage.

Telle est également la raison pour laquelle il sera nécessaire de démêler, sans les confondre, les intérêts des malades et ceux des médecins libéraux, ceux des distributeurs de soins et ceux des fonctionnaires des hôpitaux : car la santé est un domaine dans lequel de nombreuses situations fort diverses se dissimulent avec un certain opportunisme (et une grande démagogie) derrière une mission globale dont le principe ne peut recevoir aucune contestation.

### **3.1.3. Rénover le mode de gouvernance de la Sécurité sociale**

#### **3.1.3.1. L'intervention des partenaires sociaux et des représentants des soignants**

Alors que les partenaires sociaux sont parvenus jusqu'à une date récente à réguler le régime d'Assurance chômage avec une certaine efficacité, ils ne parviennent pas au même résultat en matière de Sécurité sociale. La réforme des retraites, qui sortait certes du seul périmètre de compétence des partenaires sociaux, a été intégralement élaborée par l'Etat puis partiellement négociée avec les partenaires sociaux, et pas entre eux.

S'agissant de l'Assurance maladie, les partenaires gèrent les caisses nationales, qui concluent des conventions avec les professions de santé pour réguler le système. Mais l'efficacité de la démarche est fort limitée. C'est pour corriger ce défaut de gouvernance que les pouvoirs publics ont, à l'occasion de la réforme de l'Assurance maladie menée en 2004, accru les responsabilités du ministère de la Santé dans ses relations avec les partenaires sociaux et les professions de santé.

Ce choix paraît logique dans ce contexte, car il vise à compenser les carences répétées des partenaires sociaux. Il est toutefois paradoxal en ce qu'il s'inscrit en rupture avec les exemples des pays voisins : partout la recherche d'une régulation plus efficace est passée par un effacement de l'Etat et une prise de responsabilité des partenaires sociaux, professionnels et interprofessionnels du secteur.

Aussi, il paraîtrait pertinent de faire entrer de nouveau les partenaires sociaux dans le schéma de pilotage de l'Assurance maladie. Une telle évolution éviterait de placer l'Etat dans une confrontation directe d'une part avec les partenaires sociaux interprofessionnels, représentants des assurés sociaux, et d'autre part avec les professions de santé, autant d'interlocuteurs qui ont la tentation de prendre en otage l'opinion publique pour mieux asseoir leurs positions de négociation. De ces confrontations bilatérales, l'Etat ne peut actuellement sortir qu'avec des mesures catégorielles qui seront assumées par le régime.

Ce changement de logique contribuerait à responsabiliser davantage les opérateurs de la santé en les rendant solidaires de la conduite des réformes et des résultats obtenus. Concrètement, il s'agirait par exemple de saisir les partenaires sociaux de tout projet de réforme et de les laisser libres de conclure un accord, sous un délai précis. Si cet accord était conclu dans le respect du cadre stratégique posé par l'Etat, ce dernier reprendrait les termes de l'accord conclu, sans l'amender. Si aucun accord ne pouvait être conclu, il serait alors de la responsabilité de l'Etat de reprendre directement la main.

On pourra dire que cette vision des choses est incantatoire, voire angélique, car bien souvent le type de réforme à mener ne peut qu'être défavorable à l'assuré social et a peu de chances d'être conduite avec enthousiasme par ses représentants. Mais aucune fatalité ne peut conduire ceux-ci à ignorer les exigences imposées par les circonstances et la défense de l'intérêt général ; les accords conclus en matière de retraite complémentaire (AGIRC et ARRCO), d'assurance chômage et d'accidents du travail le montrent suffisamment.

### 3.1.3.2. L'intervention de l'Etat

Pour compléter cette gouvernance au plan national, il faut par ailleurs préciser que certains acteurs, qui jouent un rôle central en matière budgétaire, ne sont pas aussi présents en matière de Sécurité sociale.

Associer davantage le Parlement à la régulation de la Sécurité sociale serait à ce titre indispensable. Certes, une première étape a été franchie depuis la création des lois de financement de la Sécurité sociale par le gouvernement Juppé ; mais les termes de ces lois ne sont pas contraignants. Aussi l'étape suivante de cette évolution logique pourrait-elle conduire le Parlement à assumer des responsabilités plus claires en décidant notamment d'un cadre contraignant pour les budgets de la Sécurité sociale et en définissant des budgets limitatifs, mais aussi en fixant des normes de gestion précises.

A titre d'exemple, il pourrait ainsi être de la responsabilité du Parlement de définir des normes de productivité pour les établissements hospitaliers, ce qui contribuerait à satisfaire à une plus grande homogénéité des performances de gestion des hôpitaux et à un resserrement des écarts de coûts entre hôpitaux publics et privés (cf. infra).

Il est en outre nécessaire que le ministère des Finances, et particulièrement la direction du Budget, soient pleinement impliqués dans le pilotage d'un dispositif dont les montants concernés dépassent ceux du budget de l'Etat, et que les finances sociales soient considérées dans nos engagements européens de la même manière que les dépenses de l'Etat. Cette plus grande implication se concrétiserait dans le développement de capacités propres d'expertises poussées (permettant de mener des simulations fiables) et dans une pleine association de la direction du Budget aux dialogues qui unissent le ministère des Affaires sociales et les caisses de Sécurité sociale. Des progrès significatifs sont au demeurant en cours sur ce plan, se traduisant notamment par l'implication de la direction du Budget dans la négociation des Conventions d'objectifs et de gestion.

Il serait enfin utile que les Conventions d'objectifs et de gestion liant l'Etat et les organismes de Sécurité sociale prennent davantage en compte l'idée de maîtrise de la dépense, ne serait-ce qu'en termes de gestion des risques. Il faut à ce titre noter que les actuelles Conventions n'engagent pas les caisses sur la recherche d'économies ou d'une plus grande productivité dans leur gestion, alors que cela devrait être par exemple la conséquence logique de la généralisation de l'usage des feuilles de soin électroniques.

Il est de la responsabilité de l'Etat, et plus précisément de la direction de la Sécurité sociale et de la Direction du Budget, d'imposer lors du renouvellement de ces conventions les axes qui conduiraient à une amélioration de la gestion des caisses et à une réduction de leurs coûts de structures.

### 3.1.3.3. La gouvernance locale

Les termes de la **gouvernance au plan local** sont bien évidemment moins ambitieux. Ils sont pourtant lourds de conséquences en ce qui concerne la gestion des établissements hospitaliers, dont les élus locaux président les conseils d'administration.

Or ces élus sont placés dans une situation impossible qui les conduit à représenter des intérêts différents et les empêche de participer activement à la rationalisation de la carte hospitalière. Il serait illusoire, voire illogique, qu'un maire accepte et organise la réduction d'effectifs, voire la délocalisation d'un établissement qui est souvent le premier employeur de sa commune.



Une modification de ce schéma est nécessaire pour permettre à chacun de jouer pleinement son rôle et éviterait de placer les élus dans un conflit d'intérêts insurmontable. La présidence du Conseil d'administration d'un hôpital devrait ainsi être confiée, non pas au maire, mais à un représentant de l'Agence Régionale d'Hospitalisation (ARH) et le poids des élus locaux dans le conseil devrait être nettement réduit au profit des professionnels (représentants de la Caisse Régionale d'Assurance maladie et des professions de santé locaux qui peuvent organiser une offre de soins articulée avec l'offre hospitalière <sup>37</sup>).

### **3.1.4. La loi organique relative aux lois de finances de la Sécurité sociale**

Les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) ne sont pas soumises aux dispositions de la LOLF.

Les pouvoirs publics ont toutefois élaboré, courant 2005, un projet de loi organique relatif aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS), texte qui étendrait la logique de la LOLF aux comptes sociaux.

Le fait est que ce projet répond à certaines insuffisances : il responsabilise chaque branche (en définissant des sous-objectifs pour chacune), accroît le périmètre de la LFSS en le rendant plus sincère et esquisse une approche pluriannuelle, les prévisions en dépenses et recettes devant être réalisées sur quatre ans, et une logique de recherche d'efficacité, puisque chaque branche devra construire un projet de performance doté d'indicateurs.

Mais des insuffisances demeurent, qui pourraient être corrigées.

En termes de définition d'objectifs d'abord, l'idée de construire des projets annuels de performance limités aux budgets de la Sécurité sociale paraît quelquefois inadaptée à des politiques publiques souvent transversales, qui sont financées tant par les budgets sociaux que par le budget de l'Etat et des collectivités locales. Il serait ainsi précieux de suivre le coût et les

---

**37.** Par exemple avec la création à proximité de maisons de soins fonctionnant en libéral, selon des modalités concertées avec l'hôpital local.

performances des politiques publiques considérées de manière transversale, dans leur acception la plus large.

A titre d'illustration, il paraît pertinent d'évoquer la politique d'aide au logement, conjointement financée par le budget de l'Etat et par la branche famille de la Sécurité sociale, mais également à la marge par les collectivités locales ; une approche transversale des politiques de santé, qu'elles soient financées par la Sécurité sociale ou par le ministère de la Santé, semble également se justifier.

De la même manière, il est regrettable de présenter une vision fractionnée sur la politique de l'emploi, actuellement du ressort de l'Etat, des collectivités locales et des partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage. La proposition de fusion de l'ANPE et de l'Unedic, présentée dans le présent rapport, découle de ce constat.

**La deuxième idée serait de donner un caractère limitatif aux dépenses annuellement votées par le Parlement.** Il ne saurait en effet y avoir de raisons pour lesquelles les budgets des hôpitaux ne seraient pas limitatifs tandis que ceux des établissements scolaires le seraient ; dans le même ordre d'idée, les aides au logement versées aux personnes ne sont pas limitatives tandis que les aides versées aux organismes de logement social le sont. Or ces diverses dépenses contribuent de la même manière aux politiques publiques et servent l'intérêt général pareillement. Le tabou attaché à la maîtrise de la dépense de Sécurité sociale est donc largement artificiel, dès lors que l'on reconnaît par ailleurs la nécessité de maîtriser strictement les dépenses de l'Etat.

Pour permettre cette maîtrise et éviter des aberrations en gestion (il n'est bien sûr pas question de couper les remboursements lorsque l'enveloppe votée est vide), des dispositifs de suivi de la dépense et de réaction en cas de dépassement doivent être installés. Ils doivent permettre de réguler la dépense en gestion, sans attendre que d'importants déficits soient creusés. Cette régulation pourrait conduire, en cas d'urgence, à diminuer le tarif de remboursement de la prestation considérée. Ainsi, si des dépassements se manifestent sur le volume d'actes de médecine de ville, sur la consommation de médicaments ou de prestations paramédicales (analyses, transports, etc.), le tarif de remboursement de ces actes doit pouvoir être révisé à la baisse très rapidement. Ce dispositif ne doit pas servir à réguler la dépense sur le long terme, mais sur le court terme,

en respectant les montants que la représentation nationale a dédiés à une fonction sans instaurer de blocage et en évitant les effets d'aubaine que l'absence totale de régulation peut provoquer pour les professions médicales.

Enfin, l'idée d'assurer la certification des comptes de la Sécurité sociale, de la même manière que seront certifiés les comptes de l'Etat, s'impose : elle permettrait de disposer de comptes plus sûrs et fidèles à la réalité des opérations et de soumettre l'ensemble des comptes publics aux principes qui régissent la comptabilité privée, avec les garanties en termes de fiabilité et de qualité qu'une telle évolution suppose.

Dans le même esprit, il faut cesser de compenser chaque année, de façon quasi automatique, tout ou partie du déficit du régime général de la Sécurité sociale. C'est ce qui se fait par transfert de ce déficit vers la CADES, c'est-à-dire vers l'Etat. C'est là, à l'évidence, une mesure anesthésiante à l'égard des responsables de la gestion des régimes sociaux.

### 3.2. Les économies possibles

Deux réformes majeures ont été menées par le gouvernement Raffarin pour restaurer les comptes sociaux : ces réformes ont concerné les régimes de retraite en 2003, puis l'Assurance maladie en 2004.

Ces réformes globales groupent, l'une comme l'autre, de nombreuses mesures ponctuelles qui, pour l'essentiel, n'ont pas encore produit leurs effets.

Aussi le présent rapport ne proposera pas de remettre en cause les économies réalisées à ces deux occasions et ne les commentera pas davantage. En particulier, la question des retraites n'est volontairement pas abordée dans les pages qui suivent. Le lecteur n'en doit pas moins être conscient qu'il y a là encore, pour l'avenir, un très grand chantier de réforme. C'est en effet en méconnaissance complète des évolutions démographiques fondamentales que l'âge de la retraite a été abaissé, en 1982, à 60 ans, – alors même que chaque année l'espérance de vie moyenne de nos concitoyens augmente de trois mois ! Si bien qu'autour de nous, de plus en plus nombreux sont les pays qui, bien loin d'abaisser l'âge de la retraite comme nous l'avons fait, le relèvent à 65, 67 ou

70 ans. Simplement, la réforme mise en œuvre par le gouvernement Raffarin nous a paru trop récente pour que cette question puisse être soulevée dès à présent. Il n'en demeure pas moins qu'elle devra l'être bientôt.

En revanche, en matière d'Assurance maladie, des réformes complémentaires peuvent – et doivent – dès à présent être mises en œuvre, ainsi qu'il est proposé ci-après.

### 3.2.1. La Sécurité sociale

#### **Proposition n° 24 : Rénover l'organisation des caisses de Sécurité sociale pour accroître leur productivité**

Toutes caisses confondues, les institutions de la Sécurité sociale regroupent plus de 500 caisses locales qui emploient près de 170 000 personnes. Le coût de fonctionnement de ces structures s'établit chaque année à 10 Md€.

Ces chiffres s'inscrivent en progression constante, malgré les progrès des techniques d'information qui permettent de mécaniser et dématérialiser de nombreuses tâches. De fait, le réseau des caisses n'a pas été rationalisé depuis sa création en 1945, et les effectifs n'ont cessé de croître : ils se sont notamment accrus de près de 10 000 agents depuis 2000, notamment pour absorber les effets de l'ARTT. Certains faits aberrants se manifestent d'ailleurs, la persistance de caisses parfois minuscules et le morcellement qui en résulte provoquant des coûts de gestion quelquefois exagérément élevés<sup>38</sup>.

Cet état de fait a conduit la Cour des comptes à constater d'une part que la productivité déclinait, d'autre part que des gains de productivité permettraient aisément de diminuer l'effectif global de plus de 10 000 agents<sup>39</sup>. Il faut en effet noter que si le volume d'activité de certaines caisses progresse (notamment en raison de la progression du nombre de retraités), les évolutions techniques déjà opérées (la généralisation de la carte Vitale notamment) laissent à penser que de très importants gisements de productivité peuvent être dégagés.

<sup>38</sup>. Le coût de gestion du régime spécifique des exploitants agricoles atteint par exemple le taux prohibitif de 4,6%.

<sup>39</sup>. Rapport annuel relatif aux lois de financement de la Sécurité sociale, 2004.

Le directeur de la Sécurité sociale a de même admis devant la Mission d'enquête et de contrôle sur la Sécurité sociale de l'Assemblée nationale que les gains de productivité qui devraient être réalisés dès les prochaines années en prenant en compte l'informatisation des procédures et en ne remplaçant qu'une partie des départs en retraite sont de 2 à 3 % par an au minimum. Le Premier président de la Cour des comptes a estimé devant la même instance que les deux préoccupations des caisses devaient être la recherche de la productivité et de la qualité de service, les deux notions étant plus complémentaires qu'antinomiques.

Ces mouvements doivent être engagés sans délai et accompagnés d'une totale dématérialisation des dossiers médicaux (prévue par la réforme de l'Assurance maladie de 2004) et d'un vaste mouvement de regroupement des caisses (l'important n'étant plus la proximité géographique, mais la qualité de service). Les négociations des futurs contrats d'objectifs et de gestion qui lient les caisses nationales à l'Etat pourraient donner le coup d'envoi à ce mouvement.

En raisonnant à partir des chiffres mis en avant par la Cour des comptes, et en ne tenant compte que des efforts d'amélioration de la gestion, le possible serait a minima de 7 à 8 % du coût total de gestion des caisses, c'est-à-dire une réduction de dépense de 1 Md€ par an en 2012.

Il est possible d'être plus ambitieux en redessinant la carte des caisses, en les regroupant, en les rationalisant et en homogénéisant leur taille et leur mode de gestion. Sur ces bases et malgré la montée des charges de la gestion des retraites, le gain possible peut sans difficulté être doublé et atteindre 2 Md€ en 2012.

**Proposition n° 25 : Introduire une part de concurrence dans la gestion des caisses de Sécurité sociale**

Les caisses de Sécurité sociale se trouvent depuis leur création dans une situation de monopole : l'Assurance maladie est financée par des prélèvements obligatoires (en l'occurrence la CSG) et finance des prestations (les soins) sur des bases qu'elle négocie avec les professions de santé et qui font l'objet de conventions.

La mise en œuvre de la proposition précédente aura pour vertu de réduire les coûts de gestion par les caisses du risque santé, mais pas de réduire le coût des prestations.

Pour rechercher une régulation plus efficace du coût global, il pourrait être pertinent de mettre fin au monopole dont bénéficient les caisses, en autorisant des prestataires nouveaux à percevoir, sur la base du volontariat, les cotisations d'un groupe d'assurés. Ces prestataires concluraient des conventions avec des professionnels de santé pour organiser la prise en charge médicale (et financière) des malades.

Le nouveau prestataire organiserait un réseau de soignants autour du malade en mettant en perspective recettes (les cotisations) et dépenses dans une logique de recherche de rentabilité. Cette logique conduirait le prestataire à rechercher à la fois une forte efficacité dans la gestion administrative, des coûts médicaux maîtrisés et un haut degré de qualité des soins (car à défaut, les assurés opteront de nouveau pour la caisse classique d'Assurance maladie). La mise en place d'un tel système exigerait une régulation, afin d'éviter qu'une sélection des assurés s'opère selon le risque dont ils sont porteurs (un opérateur ne pourrait refuser un assuré ; le tarif appliqué serait forfaitaire ou dépendrait de son âge et de ses revenus, sans possibilité de discriminer en fonction de l'état de santé).

Ce système bénéficierait utilement du retour d'expérience du réseau des HMO américains, de la plus-value obtenue comme des difficultés rencontrées par ces établissements. Il correspondrait par ailleurs aux mesures mises en place depuis plusieurs années en Allemagne et aux Pays-Bas, qui ont généré une diminution des tarifs de cotisation et au final une concentration du nombre de caisses, gérées de manière plus efficiente.

Cette mise en concurrence serait très saine, tant dans la relation entre la caisse et le malade (qui aurait le choix de son réseau de soins) que dans celle existant entre la caisse et les soignants (la situation de monopole de la CNAM tournant à son désavantage par une « politisation » du mode de fixation des honoraires).

Evidemment, le risque existe de tomber dans l'excès inverse, les surcoûts nés de l'inefficacité d'un monopole n'étant pas plus importants que ceux

provoqués par un morcellement de l'Assurance maladie entre un grand nombre d'acteurs. Aussi la recherche d'une plus grande efficacité semble-t-elle passer par une ouverture à la concurrence à un faible nombre d'acteurs, suffisamment concentrés pour obtenir des performances en gestion qui bénéficieront au final à l'assuré.

En termes de modalités pratiques, les employeurs pourraient arbitrer entre différentes caisses, publiques et privées, pour affilier au meilleur tarif l'ensemble de leurs salariés. Des garde-fous empêcheraient par ailleurs ces évolutions de se traduire par une détérioration de la couverture des salariés, l'objectif étant de rechercher l'acteur qui assurera au moins le même niveau de couverture, au moindre coût.

Ces nouvelles initiatives, qui pourraient être mises en place de manière expérimentale dans un premier temps pour vérifier ce qu'elle peuvent apporter en termes d'évolution de tarifs et de qualité des prestations, ne permettront pas forcément de réduire la dépense à très court terme. Mais elles casseraient la dynamique inflationniste à moyen terme en instaurant un mode de régulation des rapports entre opérateurs, qui privilégierait les valeurs et l'efficacité du service public de la santé.

**Proposition n° 26 : Rationaliser la carte hospitalière en supprimant les lits et laboratoires d'analyses excédentaires**

L'existence d'excédents de lits dans les établissements hospitaliers publics a été établie par divers rapports publics et fait l'objet d'un suivi annuel de la part du ministère de la Santé. Un effort a été engagé au cours de la dernière décennie par ce ministère pour résorber cet excédent ; mais si celui-ci a diminué sensiblement, il était encore évalué à environ 50 000 lits en 2002.

Les mêmes rapports dénoncent par ailleurs l'existence au sein des établissements hospitaliers de laboratoires d'analyses trop nombreux, de taille insuffisante et très souvent redondants (les services entrant dans des logiques de concurrence et de cloisonnement de l'usage des équipements), et de plateaux techniques dont 150 à 200 seraient manifestement sous-utilisés. À titre d'illustration, on comptait, en 2002, 48 maternités réalisant moins de 300 accouchements par an.

Ces situations, fréquemment critiquées par la Cour des comptes, sont dommageables à deux titres. Elles sont d'abord sources de surcoûts très substantiels, car les coûts de structure sont plus élevés qu'il n'est nécessaire ; les faits montrent par ailleurs qu'une trop grande densité d'offre de soins renforce la demande (notamment en matière d'urgence) au-delà du strict besoin médical. Ensuite, la contrainte financière ainsi produite empêche que des besoins ponctuels de lits en certaines spécialités soient rapidement servis. Cet excès d'offre ne sert donc pas la qualité des soins ; il la dessert plutôt.

Or la vertu d'une carte hospitalière optimale est de satisfaire les besoins des patients, et non ceux des personnels hospitaliers ou des collectivités locales. Les progrès réalisés par les réseaux de transport permettent, sans aucun dommage médical, de repenser une carte plus efficace.

Il serait par conséquent souhaitable de procéder dans les meilleurs délais, et de toute manière d'ici à 2010, à la suppression effective des lits excédentaires, ainsi qu'à la fermeture des laboratoires d'analyses et des plateaux techniques considérés par le ministère de la Santé comme redondants. Ces objectifs pourraient être recherchés par les Schémas régionaux d'organisation des soins (SROS) de 3<sup>e</sup> génération, qui intégreraient leur caractère prioritaire.

Cette évolution serait source d'une plus grande équité entre malades, tous placés devant une offre de soins semblable quel que soit leur lieu d'habitation.

La réforme ne sera pas chose aisée, tant seront fortes les résistances des agents des établissements en cause, mais également des élus locaux pour lesquels un établissement est un enjeu politique fort, indépendamment des besoins réels de la population et du niveau d'efficacité de cet établissement. Les débats suscités en 2005 par la fermeture de lits de gériatrie par l'APHP, lits pourtant peu adaptés au besoin local, l'attestent. Mais la réforme proposée du mode de gouvernance local des hôpitaux contribuerait à faciliter le changement.

Les économies qui en seraient retirées ne pourraient être proportionnelles à la part de lits ainsi fermés (50 000 sur un total de 470 000 lits, avec un coût total du service public hospitalier de 59 Md€ en 2002), puisqu'elles s'accompagneraient de redéploiements vers des secteurs prioritaires. En cas de mise en œuvre résolue de cette mesure, elles pourraient toutefois être prudemment



évaluées à 3 à 4 % du coût total des établissements, soit une économie d'ensemble de près de 2 Md€ dès 2012 <sup>40</sup>.

**Proposition n° 27 : Homogénéiser et améliorer le niveau d'efficience atteint dans la gestion des hôpitaux**

Les récents travaux du Haut Conseil sur l'avenir de l'Assurance maladie <sup>41</sup> ont mis en évidence certains faits, déjà relevés de manière plus diffuse par la Cour des comptes et le ministère de la Santé, qui attestent les différences de coûts considérables observées dans les différents établissements de soins.

La construction d'un système de comptabilité analytique des actes hospitaliers et son application aux établissements publics et privés a ainsi d'abord révélé la forte dispersion des performances (et donc notamment de la productivité) des établissements publics entre eux. Selon le Haut Conseil, *« le coût moyen des prises en charge varie de plus de moitié selon que l'établissement se situe dans les 10 % les plus coûteux ou dans les 10 % les moins coûteux »*. Il relève par ailleurs que *« même en excluant les déciles extrêmes, le coût moyen des soins oscille dans une plage de plus ou moins 20 % autour de la valeur moyenne, ce qui est considérable »*.

Sont par ailleurs mis en évidence des coûts par acte qui sont supérieurs dans les établissements publics à ceux des établissements privés, avec un écart allant de 30 à 40 %.

Le Haut Conseil a révélé la difficulté d'évaluer de manière parfaite les coûts, et donc la productivité des hôpitaux, et a insisté sur l'opacité dans laquelle ces notions demeurent, mais a malgré tout constaté ces insuffisances et ces écarts de productivité.

Une part des écarts entre public et privé est due aux sujétions de service public auxquelles échappe une part des établissements privés (urgences, recherche et formation). Mais l'essentiel réside dans des coûts de structure

<sup>40</sup>. Cf. le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale, 2002, p. 274.

<sup>41</sup>. Cf. le rapport du 23 janvier 2004 et l'avis émis le 21 juillet 2004 sur « l'analyse des coûts dans les établissements hospitaliers ».

supérieurs dans nombre d'hôpitaux publics, liés au poids des personnels non soignants (personnels administratifs divers).

Une réduction des écarts de productivité entre établissements publics d'une part et une réduction des écarts entre leur productivité et celle des établissements privés d'autre part constituent par conséquent les deux facettes d'une même orientation, qu'il est très souhaitable de poursuivre.

Cet objectif peut être recherché par les Agences régionales d'hospitalisation, à partir des éléments fournis par les outils de comptabilité analytique qui sont développés depuis peu (Programme « PMSI »). Cela permettra de développer l'aide à la gestion locale par l'utilisation des comparaisons de coûts. Le Haut Conseil recommande par ailleurs, à juste titre, de diffuser largement ces éléments de connaissance dans la sphère hospitalière, pour atténuer l'impression d'un manque de moyens généralisé ; ceci révélerait, toujours selon cet organisme, « *l'existence de rentes ou de dépenses aggravées par une mauvaise gestion* ».

Ce mouvement de fond nécessitera vraisemblablement d'importants efforts d'amélioration de la gestion de chaque établissement selon diverses voies : rationalisation des achats, réforme de la gestion immobilière, amélioration de la productivité de certaines catégories de personnels, réduction d'effectifs de personnels soignants et surtout non soignants. Il posera d'autre part certainement la question de la réallocation de budgets entre établissements, ainsi que des transferts de charges et de la refonte, à terme, de la carte hospitalière.

L'AP-HP a engagé ce type d'effort de rationalisation en 2004 et ouvert la voie en montrant qu'il était possible de gagner en productivité sans réduire l'offre de soins ni sa qualité. Les gains prévus se montent à 60 M€ par an sur cinq ans, soit au total plus de 6 % du budget total de la structure. La méthode adoptée est par ailleurs intéressante, car basée sur l'exploitation d'éléments analytiques (tarification à l'activité, dite « T2A »), et sur le recours accru à l'externalisation et aux achats groupés. Le benchmark de bonnes pratiques entre les services et les établissements pour réduire les différentiels de coûts est systématiquement encouragé.

Si, à partir de cet exemple, l'amélioration et l'homogénéisation des performances des hôpitaux publics leur permettent de diminuer leurs coûts pour les rapprocher de ceux du secteur privé, avec un écart qui serait maintenu à

10 à 20 % pour prendre en compte les missions de service public (au lieu de plus de 30 à 40 % aujourd'hui), le gain qui serait obtenu à moyen terme pourrait atteindre 3,5 à 7 Md€ par an<sup>42</sup>.

**Proposition n° 28 : Réformer en profondeur la procédure d'achat et de gestion des médicaments par les hôpitaux**

Le coût pour les hôpitaux des achats de médicaments a explosé ces dernières années, passant de 1,1 Md€ en 1990 à 3 Md€ en 2002, soit une progression extrêmement rapide, bien supérieure à la progression du volume des soins. Les causes de ce phénomène sont assez bien identifiées : les achats de médicaments sont effectués à des prix libres négociés par chaque hôpital, sans recours à des marchés publics ni à des prix publics ; ils sont par ailleurs distribués aux patients non hospitalisés selon le mécanisme dit de la « rétrocession »<sup>43</sup>. Des actions correctives (instauration d'un prix public, ou encore achats groupés et appels d'offres ; suppression de la marge de pharmacien dont bénéficie l'hôpital) permettraient de pallier ces défauts et de réduire le coût total de 500 à 600 M€ au moins d'ici à 2012.

**Proposition n° 29 : Réduire une part du volume de la demande de prestations adressée aux hôpitaux**

Les hôpitaux fonctionnent actuellement dans une logique dite de guichet : tout demandeur est pris en charge, immédiatement et gratuitement pour l'essentiel. Cette situation est totalement légitime et découle des missions de service public dévolues à l'hôpital.

<sup>42</sup>. Un gain de 3,5 Md€ correspond à un gain de productivité de 8 % ramené au coût total des établissements publics stricto sensu, soit 44 Md€ en 2002. Sources : rapport de la Cour des comptes relatif à la Sécurité sociale, 2002, et rapport du Haut Conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie, annexes.

<sup>43</sup>. En vertu de ce principe, la Sécurité sociale rembourse à l'hôpital ces médicaments sur la base de leur prix d'achat (à un tarif négocié par l'hôpital auprès du laboratoire), accru d'une « marge de pharmacien » de 15% environ. Les pratiques constatées par les caisses conduisent en fait certains hôpitaux à négocier avec les laboratoires des prix élevés d'achat des médicaments qui seront rétrocédés (pour accroître le montant perçu par l'hôpital au titre de la marge) en échange de prix réduits pour d'autres produits qui ne seront pas rétrocédés.

Mais certaines modalités d'organisation, qui ne correspondent parfois à aucune nécessité d'ordre médical, génèrent des surcoûts élevés, alors que des mesures simples permettraient de maintenir une même qualité de soins, mais à un moindre coût. C'est par exemple le cas de l'hospitalisation à domicile, qui est fort peu développée en France au regard des pays proches de nous. Son développement, mis en évidence par de nombreux experts<sup>44</sup>, induirait un accroissement de la qualité de vie des patients en même temps qu'une contraction des coûts par rapport à une hospitalisation traditionnelle. Une chimiothérapie est par exemple moins coûteuse de 46 % quand elle est effectuée à domicile. Une économie de l'ordre de 500 M€ serait réalisable à terme par ce biais.

Autre point préoccupant, le recours aux urgences n'est absolument pas régulé et répond dans la très grande majorité des cas à des situations qui ne débouchent pas sur des hospitalisations. A cela, trois facteurs : d'une part le désengagement de la médecine de ville, qui n'assume plus guère de permanences de nuit ; d'autre part l'accroissement des moyens des services d'urgence, qui a un effet d'attraction sur la demande ; et enfin le caractère gratuit des soins, qui tranche avec la médecine de ville. Le recours aux urgences devient dès lors à la fois rationnel et irrationnel, les services catalysant largement ce que les experts qualifient de « bobologie ». De fait, le nombre de passages dans les services d'urgence s'est accru depuis dix ans de 40 %, représentant désormais 14 millions d'actes, tandis que les cas sérieux donnant lieu à hospitalisation restaient logiquement stables, autour de 180 000 par an.

L'opinion publique est légitimement attachée aux urgences, qui sont devenues plus populaires encore depuis la canicule de 2003. La progression des moyens des urgences est, depuis, une chose entendue, qui confine au tabou, alors qu'aucune réelle justification médicale ne peut expliquer l'inflation des moyens et des coûts.

Deux mesures réduiraient cette pression : la médecine de ville devrait reprendre ses responsabilités en assurant des gardes de nuit et une responsabilisation financière devrait être appliquée au patient pour le conduire à

---

**44.** Cf. les études réalisées notamment par l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé.

arbitrer entre les deux types de prestations sur des bases médicales, et non pas simplement financières.

Les économies qui seraient retirées d'un tel dispositif atteindraient 300 M€ par an.

**Proposition n° 30 : Encadrer davantage la rente de situation que représente la distribution des médicaments**

Les distributeurs de médicaments, qu'ils soient grossistes ou pharmaciens, bénéficient d'une rémunération globalement proportionnelle à la valeur des ventes. Leur marge est en effet la somme d'un montant forfaitaire fixé sur chaque boîte de médicament (0,53 €) et d'un montant proportionnel à la valeur de ce médicament (avec le taux de 26,1 % ou de 10 % selon les produits).

La résultante de ce système complexe, qui a déjà été plusieurs fois réformé, est que les marges des distributeurs, donc leurs revenus, suivent la progression des dépenses de médicaments. Ainsi les marges des pharmacies sont-elles passées de 4,3 Md€ en 1998 à 5 Md€ en 2001, celles des grossistes évoluant de 1,2 à 1,5 Md€ sur la même période. Les marges de ces distributeurs se sont donc accrues en moyenne de plus de 6 % par an, selon une tendance qui ne s'infléchit pas.

Le plan de réforme de l'Assurance maladie ne remet pas en cause ce mode de rémunération, en partant du principe selon lequel les efforts attendus des pharmaciens en direction d'un usage plus grand des génériques doivent être encouragés.

Les effets pervers de cette rémunération sont pourtant patents : non seulement les marges progressent avec les volume vendus, mais encore profitent-elles du déplacement de la consommation vers des produits plus coûteux, sans que ces diverses progressions ne paraissent se traduire par un meilleur service médical rendu à la population.

En outre, des pratiques condamnables se sont récemment développées, qui conduisent les producteurs de génériques à reverser des « marges arrière » aux pharmaciens pour les encourager à commercialiser leurs produits. Ces marges arrière, du même type que celles pratiquées dans la grande distribution,

s'élèveraient en moyenne à 25 % du prix des produits vendus, le gain qui en découle pour les pharmacies se montant à 250 M€ en 2004.

S'agissant des génériques, deux modes de rémunération se cumulent donc, qui empêchent de réduire les prix de vente de ces médicaments. Il va sans dire que ces deux rémunérations sont au final assumées par l'assuré social. Le ministère de la Santé souhaiterait mettre fin à cette pratique des marges arrière, mais en consolidant les 250 M€ versés aux pharmaciens, c'est-à-dire en trouvant un moyen de les intégrer à leur rémunération principale.

Ces pratiques doivent à l'évidence être corrigées. Plusieurs mesures pourraient remédier à ces excès.

En premier lieu, une rémunération exclusivement au forfait<sup>45</sup>, qui est par exemple utilisée en Allemagne, casserait partiellement le lien entre marges des distributeurs et valeur des ventes. Ce mode de rémunération nécessiterait la définition par l'Agence du médicament de conditionnements qui ne conduisent pas à contourner l'esprit de la mesure. A cette condition, la mesure n'inciterait pas les pharmacies à vendre les produits les plus coûteux, ce qui favoriserait la diffusion des génériques. Une deuxième mesure consisterait par ailleurs à limiter l'évolution des marges perçues par les distributeurs d'une année sur l'autre (par exemple en diminuant le taux de marge des pharmaciens en année  $n+1$  si l'on constate en année  $n$  un emballement du volume des ventes) – cela afin d'éviter que ne se développent rapidement des stratégies de contournement de cette réforme<sup>46</sup>. Une dernière mesure consisterait à interdire les marges arrière et à diminuer les tarifs des génériques de l'équivalent de la rémunération constatée (c'est-à-dire 25 %).

Ces nouveaux modes de rémunération pourraient être appliqués sur des bases qui représenteraient une diminution globale des marges des distributeurs de plus de 1 Md€ (répartie au prorata sur les pharmacies et les grossistes), soit le gain que les intéressés ont enregistré en trois ans. Cette mesure pourrait être réalisée de manière progressive d'ici à 2012.

---

45. C'est-à-dire un montant unique perçu par boîte vendue.

46. Stratégie de contournement qui pourrait prendre la forme de conditionnements plus petits, vendus en plus grand nombre, et donc générateurs potentiels de marges forfaitaires globalement plus élevées.

**Proposition n° 31 : Appliquer certaines des mesures préconisées par les gestionnaires de l'Assurance maladie**

Dans un rapport réalisé en 2004 pour contribuer à la réforme de l'Assurance maladie, la CNAM a identifié certains des coûts qu'il serait possible de réduire sans nuire à la qualité des soins.

Parmi ces propositions, certaines n'ont pas été retenues par la réforme de l'Assurance maladie. Il s'agit de :

a) Mettre fin à certaines *surprescriptions*<sup>47</sup> médicales et paramédicales et favoriser des règles de bon usage des soins.<sup>48</sup>

La CNAM a observé des phénomènes de surprescription manifeste, portant en partie sur des médicaments, mais surtout sur des prestations de type paramédical (cures, kinés, transport médical, etc.). A elles seules, les cures thermales coûtent 230 M€ par an, sans aucune utilité médicale avérée.

Les économies possibles sont chiffrées par la caisse à 2,5 Md€ s'il est mis fin aux surprescriptions, ainsi que de 0,7 Md€ supplémentaires s'il est mis en œuvre davantage de règles de bon usage, essentiellement pour la prescription des médicaments.

b) Dérembourser les médicaments dont le service médical rendu (SMR) est insuffisant.

Une liste officielle de médicaments à SMR insuffisant a été établie en 2001 par les services du ministère de la Santé. Les remboursements pratiqués sur cette base ont cependant, depuis, été homéopathiques ; l'essentiel continue à être remboursé par la Sécurité sociale.

---

**47.** Les surprescriptions sont des prescriptions de prestations superflues, dites « de confort », qui n'ont pas d'utilité médicale réelle.

**48.** S'agissant des médicaments, les bons usages des soins consistent à mettre précisément en adéquation les besoins et les médicaments ou les soins. Cela conduit à arrêter des normes plus précises pour éviter que des médicaments prescrits aient un effet décalé au regard du besoin, ou n'induisent des effets iatrogènes, i.e. des affections causées par ces médicaments.

Si les produits présents sur cette liste devaient être déremboursés, les économies qui en découleraient atteindraient 1 Md€.

**Proposition n° 32 : Modifier le mode de rémunération des praticiens en médecine de ville**

Un système dans lequel les soignants sont rémunérés à l'acte sans que l'enveloppe totale soit en rien limitative est fondamentalement inflationniste.

Les faits le prouvent : une récente étude du ministère des Affaires sociales montre que le pouvoir d'achat des médecins libéraux avait progressé de 17 % entre 1993 et 2003<sup>49</sup>, soit nettement plus que la moyenne des Français (qui ont connu un gain de 6 %). Cette même étude note que 10 points de hausse sont expliqués par la progression du volume moyen d'actes réalisés.

Une tentative, menée sans succès par le gouvernement Juppé, visait à corriger cette tendance en appliquant des pénalités aux médecins qui dépasseraient une enveloppe annuelle, déterminée individuellement.

Depuis lors, les syndicats de médecins empêchent toute définition d'une enveloppe limitative en arguant de l'impossibilité d'opposer une maîtrise de nature budgétaire à des besoins qu'il est impérieux de satisfaire. Cette approche confond pourtant deux notions qui n'ont que peu de rapport : la faculté des malades d'être soignés et le revenu que les médecins en retirent. Les personnels soignants tendent en effet à présenter toute volonté de maîtriser leurs revenus comme une tentative des pouvoirs publics de limiter le nombre d'actes médicaux.

Les débats quotidiens opposant tel ou tel syndicat de médecins aux pouvoirs publics témoignent de cette hypocrisie, les intérêts catégoriels en cause omettant de préciser que les revenus des professions concernées sont rien moins que confortables. Ils peuvent même être qualifiées de scandaleux dès lors qu'ils

---

**49.** Cette étude a été publiée en juillet 2005 par la DREES. Elle note à titre d'illustration que le revenu net de charges professionnelles des médecins libéraux atteignait en moyenne 80 000 € en 2003, avec des moyennes différenciées pour les médecins généralistes (64 000 €) et les spécialistes (98 000 €).



atteignent des niveaux extrêmement élevés et sont assis pour une large part sur de l'argent public (les cotisations de la Sécurité sociale). Ils témoignent d'une logique d'intérêts particuliers qui opposent par presse interposée les patients et les pouvoirs publics et obtiennent, au final, des revalorisations conséquentes.

De plus, ces débats ne permettent pas de régler les graves problèmes de déséquilibre régional de l'offre de soins, la liberté d'installation conduisant les médecins à se concentrer dans certaines régions jugées plus attractives et indirectement à y dynamiser la dépense.

Une solution, utilisée en Allemagne, permettrait partiellement de sortir de ces impasses. Des enveloppes limitatives y sont déterminées dans chaque région pour les soins de ville. Les médecins réalisent un nombre d'actes qui n'est pas limité et sont rémunérés à l'acte. Mais ce volume total d'actes est, en fin d'année, mis en perspective avec l'enveloppe disponible pour que soit déterminée la valeur de l'acte. Les montants déjà perçus par les médecins sont alors régularisés par la caisse régionale sur la base de cette valeur par acte et du nombre d'actes pratiqués par chacun. Cela revient en résumé à diminuer la valeur de l'acte au prorata de l'accroissement du volume d'actes.

L'application en France d'une démarche similaire consisterait à faire évoluer les tarifs médicaux d'une année à partir du volume d'actes constaté l'année précédente (ainsi un dépassement de 2 % de l'enveloppe en année n, due à un volume d'actes plus important que ce qui a été voté par le Parlement, provoquerait une diminution de la valeur de l'acte de 2 % en année n+1). Une telle mesure permettrait de réaliser des économies rapides, et plus encore d'enrayer par des voies techniques peu contestables la dynamique des dépenses de soins de ville.

Une alternative, souvent évoquée, consisterait enfin à instaurer un mode de rémunération forfaitaire des médecins, lié à la population suivie, et déconnectée du volume d'actes réalisés. Cette solution consacrerait le caractère fondamentalement non-marchand de la médecine, dont le coût n'est pas assumé par le consommateur mais par la collectivité, tout en préservant le libre choix du médecin par le patient.

Dans le même temps, il serait opportun de rééquilibrer les flux d'installation des nouveaux médecins pour rétablir une certaine équité dans l'accès aux soins. Pour cela, un système d'incitation à la pratique de la médecine dans les zones déficitaires pourrait être couplé avec un système désincitatif dans les zones surdotées (les clients des nouveaux entrants se verraient par exemple appliquer des modes de remboursement moins favorables que le droit commun).

**Proposition n° 33 : Mieux contrôler le recours aux remboursements à 100 %**

Bénéficiaire d'une prise en charge de leurs soins à 100 % les personnes atteintes d'une affection de longue durée (ALD), la liste des affections concernées étant déterminée par le ministère de la Santé.

Deux difficultés réelles ont été mises en évidence en ce qui concerne les ALD.

D'abord, le nombre de personnes bénéficiant du dispositif s'accroît régulièrement, sans que cela ne puisse être médicalement justifié par le seul vieillissement de la population. Il couvre actuellement 7,5 millions de personnes et 58 % des dépenses de soins de ville<sup>50</sup>. Certains experts jugent que cette progression est telle que les intéressés représenteraient d'ici 10 ans 12 millions de personnes et 80 à 90 % de la dépense de santé totale.

Ensuite, la CNAM observe que si le dispositif est exclusivement destiné à rembourser à 100 % les soins liés directement à l'ALD, il est largement perverti, puisque le bénéfice du remboursement à 100 % est en fait, concrètement, étendu à toutes les affections qui touchent ces personnes. En d'autres termes, la fonction de tri incombant aux médecins, qui a été mise en place en 1987 par le plan Séguin, n'est pas assurée. La CNAM peut difficilement contrôler ces débordements, les prescriptions des médecins précisant que le remboursement doit être total étant extrêmement nombreuses. La CNAM a établi plusieurs

---

**50.** Des éléments techniques plus détaillés sont présentés dans l'avis rendu le 28 avril 2005 par le Haut Conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie, « Pour une prise en charge efficiente des maladies dites Affections de longue durée ».

estimations de ce surcoût, le chiffre avancé en 2004 de 2 Md€ par an étant réduit en 2005 lors d'une nouvelle évaluation à 500 M€.

La réforme de l'Assurance maladie, et par prolongement la convention conclue en décembre 2004 par la CNAM et les syndicats de médecins pour lui donner corps, prévoient de prendre en compte ce dernier phénomène, en réduisant la dépense de 450 à 500 millions par an.

Importante, cette mesure ne répond pourtant qu'à une partie du problème posé : elle exclut du remboursement spécifique les soins qui ne devraient pas y figurer, mais n'aborde pas la question de la progression exponentielle du nombre de personnes bénéficiaires de l'ALD, et donc de la progression forte et constante de la dépense.

Pourtant, si certains facteurs contribuent légitimement au développement de l'ALD, au premier rang desquels le vieillissement de la population assurée, ils ne peuvent expliquer une telle montée en force de ce dispositif, qui explique au cours des dernières années les trois quarts de la progression des dépenses de soins de ville !

Il est par conséquent indispensable de réguler davantage le recours à l'ALD pour le réserver strictement aux personnes et aux affections réellement concernées. Pour cela, le bénéfice de l'ALD devrait n'être valide que pour une durée limitée (et non à titre définitif comme c'est le cas actuellement) et le renouvellement de cet avantage devrait faire l'objet d'une nouvelle demande par le médecin traitant, voire d'une confirmation par un médecin conseil de la Sécurité sociale. Cette meilleure régulation conduirait à réduire nettement le montant total de la dépense, mais selon des proportions qu'il n'est pas possible de déterminer a priori. Elle n'aurait pas pour effet de réduire immédiatement la dépense, mais infléchirait pour l'avenir la dynamique de sa progression.

Le Haut Conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie va bien dans ce sens lorsqu'il préconise « *une définition plus rigoureuse des durées d'octroi du régime ALD, et des procédures de révision mieux assurées qui devraient freiner l'évolution des dépenses* ».

**Proposition n° 34 : Limiter les bénéficiaires de la politique familiale pour les ménages aisés**

La politique familiale prend dans notre pays bien des formes. Certaines sont financées par la Sécurité sociale, d'autres par l'Etat ou les collectivités locales. Certaines sont dites « légales », i.e. obligatoires, d'autres sont facultatives. Certaines sont réservées à un public défavorisé, d'autres sont ouvertes indifféremment à toute personne, quels que soient ses revenus ou son patrimoine.

Cela dit, deux des principaux outils de la politique familiale bénéficient à tout citoyen, voire produisent un bénéfice relativement plus important pour les ménages les plus favorisés. Il s'agit d'une part des allocations familiales, versées à un tarif unique et sans conditions de revenu, et d'autre part des dispositifs et exonérations prévus dans le cadre de l'impôt sur le revenu au profit des familles, avec un gain qui s'accroît avec le niveau du revenu en raison de la progressivité de cet impôt<sup>51</sup>.

Ces dispositifs paraissent aujourd'hui contestables, dès lors que les budgets publics sont très contraints et exigent des arbitrages, et que les avantages consentis sont octroyés à une part de ménages qui n'en ont nul besoin pour assurer l'éducation de leurs enfants. Si les prestations familiales sont indispensables pour les personnes à bas revenu, elles constituent des aubaines pour les familles aisées.

Deux solutions permettraient de sortir de cette situation, dans le sens d'une recherche de plus grande équité et de baisse des dépenses publiques :

- la première consisterait à transformer les allocations familiales (10,5 Md€), qui seraient désormais octroyées sous condition de ressources. Cette solution se heurte toutefois à plusieurs obstacles : d'une part, la logique assurantielle des allocations est contraire à cette mesure ; d'autre part, la définition d'un niveau de revenu d'exclusion des prestations est arbitraire, et crée des effets de seuil.

---

**51.** Ce régime préférentiel prend deux voies : l'exonération totale des prestations familiales et le système du quotient familial.

- la seconde mesure consisterait à ne pas modifier le mode de liquidation des allocations familiales, mais à les soumettre désormais à l'impôt sur le revenu. Cette mesure ne priverait donc personne des allocations, mais conduirait les ménages favorisés à acquitter des impôts à ce titre.

Cette deuxième solution permettrait incontestablement de concentrer le plein effet de la politique familiale sur les ménages qui en ont le plus besoin, sans en exclure complètement les familles plus aisées. Elle se traduirait par un gain d'impôt sur le revenu de 1,6 Md€, dont bénéficierait l'Etat et qu'il pourrait utiliser dans le cadre des compensations qu'il verse annuellement à la Sécurité sociale et notamment à sa branche famille.

### 3.2.2. L'assurance chômage

#### **Proposition n° 35 : Réduire les coûts générés par le service public de l'emploi <sup>52</sup>**

- a) Diminuer les coûts de gestion du service public de l'emploi en fusionnant le régime d'assurance chômage et l'ANPE et en ouvrant le placement des demandeurs d'emploi à des organismes concurrents.

Les deux opérateurs de la politique de l'emploi, l'ANPE et l'Unedic, sont affectés par deux évolutions. La première est l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom*, qui devrait à moyen terme réduire substantiellement le nombre de demandeurs d'emploi – à condition bien sûr qu'elle ne se traduise pas par une faiblesse supplémentaire de la croissance. La seconde est la coordination et la coopération croissantes entre leurs actions, qui sera concrétisée par la création, prévue par la loi Borloo, d'environ 300 points d'accueil et de contacts communs.

Ces deux évolutions conduisent à s'interroger d'une part sur la pérennité de la dualité des opérateurs, d'autre part sur le possible décalage entre leurs

---

<sup>52</sup>. Cf. également les propositions relatives aux interventions dans le domaine de l'emploi intégrées dans le chapitre « Dépenses de l'Etat », *supra*.

moyens (environ 37 000 agents pour les deux institutions) et le volume attendu de demandeurs d'emploi à horizon 2010 (c'est-à-dire normalement, toutes choses égales par ailleurs, moins 20 à 25 % par rapport aux effectifs actuels).

Il faut enfin rappeler que d'autres opérateurs interviennent dans le domaine de l'emploi : avec l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes, le Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles et les missions locales, ce sont en fait plus de 50 000 personnes qui sont employées dans le service public de l'emploi.

Ajoutons que la fin du monopole de placement de l'ANPE aura pour effet de retirer à ces deux opérateurs une partie du flux de chômeurs en ce qui concerne la procédure de retour à l'emploi.

Pousser ces diverses évolutions jusqu'à leur terme permettrait d'aboutir à une nouvelle organisation : dans un premier temps, la fusion des deux opérateurs et de leurs réseaux générerait des gains de productivité substantiels ; l'effectif global de ce nouvel ensemble pourrait être réduit à concurrence de la réduction du nombre de chômeurs, si celle-ci a bien lieu. Mais il faut dans le même temps noter que les différences de rémunérations pratiquées<sup>53</sup> pourraient avoir un effet inflationniste sur les coûts salariaux du nouvel ensemble, car il sera difficile d'éviter une harmonisation du niveau des salaires « par le haut ». Il serait toutefois possible de diluer ce risque en garantissant un maintien d'un haut niveau de rémunération aux actuels salariés de l'Unedic, et de prévoir un régime de rémunération moins coûteux pour les agents recrutés à l'avenir par le nouvel organisme.

Cette fusion mettrait fin à une exception purement française : aucun autre pays ne dispose en effet de deux opérateurs publics différents sur la marché de l'emploi.

Le coût de la gestion « administrative » des deux opérateurs s'élève actuellement à 1,5 Md€ pour l'Unedic et 1,6 Md€ pour l'ANPE. La fusion et la rationalisation des deux réseaux, puis la réduction de l'effectif global de

---

53. L'écart de rémunération entre les agents des Assedic et ceux de l'ANPE est estimé, à niveau égal de responsabilité, à environ 30 %, au bénéfice des premiers.

20 % (pour suivre l'évolution du nombre des demandeurs d'emploi) permettraient de diminuer ce coût de 0,4 Md€ d'ici à 2012.

**b) Rétablir le principe de dégressivité dans l'indemnisation du chômage.**

La convention qui, en 2001 a créé le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), a modifié les conditions d'indemnisation des demandeurs d'emploi en abandonnant le principe de la dégressivité des allocations.

Cette réforme a suscité deux types de coûts.

Le premier est financier et direct ; il découle de l'absence de réduction du niveau des indemnités, synonyme de progression du volume global des indemnités versées, cela pour un montant alors évalué à 1,6 Md€.

Le second est économique et indirect, l'abandon de la dégressivité pouvant entraîner un ralentissement du retour à l'emploi en favorisant la formation de trappes à inactivité. Ce deuxième effet a d'ailleurs des répercussions à moyen terme sur l'équilibre financier du régime, puisqu'un retour moins rapide à l'emploi induit un gonflement du volume des allocations versées.

Il faut en effet préciser que l'abandon de la dégressivité devait être compensé, dans ses effets, par un système de contrôle privant d'indemnisation les chômeurs qui auraient refusé plusieurs emplois ou n'auraient pas effectué les diligences nécessaires au retour à l'emploi. Mais, tel qu'il est assumé par l'Etat et dans les conditions où il est mené, ce contrôle ne produit en réalité presque aucun effet. Cela peut d'ailleurs se comprendre dans la mesure où les efforts de recherche d'emploi sont très difficiles à apprécier objectivement. Quoi qu'il en soit, le résultat est l'absence quasi totale de remise en cause du droit à indemnité, quel que soit le comportement du demandeur d'emploi.

Aussi et sans stigmatiser ce dernier, il faut reconnaître que l'abandon de la dégressivité a créé des risques économiques et financiers bien identifiés, contre lesquels aucune vraie protection n'a été mise en place.

La réintroduction de la dégressivité a été évoquée lors des négociations menées fin 2005 et début 2006 dans le cadre du renouvellement de la convention Unedic, et a finalement été abandonnée par les organisations patronales pour obtenir la signature de syndicats de salariés. Ce choix n'est cependant pas définitif, et il serait faux de comprendre que l'idée était en soi mauvaise. Car les vertus économiques de la dégressivité sont connues ; elles sont d'ailleurs pour cette raison même au cœur de plusieurs réformes récentes menées par des pays proches et notamment par l'Allemagne.

C'est dire qu'instaurer de nouveau la dégressivité des indemnités accélérerait en fait le retour à l'emploi tout en permettant de diminuer directement et indirectement les dépenses du régime d'assurance chômage.

**c) Renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'incitation au retour à l'activité.**

Le PARE était un premier pas dans la volonté d'accompagner les chômeurs pour accélérer leur retour à l'emploi.

D'autres mesures, dont certaines animent le débat public, pourraient le compléter pour répondre à ses insuffisances. Parmi les mesures qui ont produit des résultats tangibles à l'étranger et dont il semble pertinent de se rapprocher, compte tenu des insuffisances observées, figurent la nécessité d'un accompagnement personnalisé mieux adapté et plus précis, et sa contrepartie, l'intensification des contrôles sur les demandeurs d'emploi et l'application, le cas échéant, de sanctions à la fois effectives et proportionnées.

Les surcoûts induits par les actions d'accompagnement pourraient, dans ce cas, être compensés par les économies liées aux diminutions de prestations consécutives à des contrôles accrus.

Ces diverses mesures (fusion des structures publiques compétentes, instauration de la dégressivité des allocations, renforcement de l'accompagnement des chômeurs) provoqueraient des baisses de dépenses qui pourraient atteindre 1,6 à 2 Md€ sur un total d'une trentaine de milliards d'euros consacrés à l'indemnisation des demandeurs d'emploi et à au



fonctionnement courant des services publics de l'emploi, et davantage encore si ces mesures ont un effet conséquent sur la diminution des effectifs de chômeurs.

**Proposition n° 36 : Concrétiser les économies attendues de l'amélioration du marché de l'emploi**

L'assurance chômage est par construction un système assurantiel, les partenaires sociaux étant les gardiens de son équilibre. En période de détérioration de la conjoncture, ils doivent faire face à un tassement des cotisations perçues et à une envolée des prestations versées ; pour éviter que ne se creuse un déficit trop important, ils prévoient généralement dans ce cas une augmentation du taux de cotisation et un durcissement du droit à indemnisation (cf. les décisions prises par les partenaires sociaux en décembre 2002). En revanche, une embellie conjoncturelle est souvent transformée d'une part en réduction des taux de cotisation, d'autre part en amélioration des conditions d'indemnisation.

Le régime d'assurance chômage est actuellement confronté à un déficit cumulé de plus de 10 Md€. Pour donner une visibilité au remboursement de cette dette, l'Unedic a établi une perspective financière pluriannuelle, prévoyant un glissement des recettes et des dépenses sur la base des évolutions démographiques connues et d'un taux de croissance moyen pourtant déjà conséquent (2,2 à 2,3 %). Sur ces bases, le régime prévoit que les dépenses de prestations vont naturellement décroître, d'abord lentement, puis plus fortement à partir de 2006. Entre 2004 et 2008, le montant annuellement versé aux demandeurs d'emploi devrait ainsi passer de 25,5 Md€ à 19,6 Md€, si les conditions d'indemnisation ne sont pas modifiées et dans l'hypothèse où l'effectif indemnisé décroît conformément aux prévisions.

Dès lors, deux alternatives se présentent : soit les partenaires sociaux s'inscrivent dans les précédents des années passées et revalorisent le niveau des prestations, en maintenant la dépense à un niveau nettement supérieur à 20 Md€ ; soit ils ne procèdent à aucune revalorisation et laissent la conjoncture économique et les tendances démographiques réduire la dépense de près de 6 Md€ par an à échéance 2008.

C'est ce dernier choix qui nous paraît le plus pertinent, car d'une part il permet de réduire la dépense publique de 6 Md€ et d'autre part il conduira à ne pas créer d'effets désincitatifs au retour à l'emploi.

**Proposition n° 37 : Mettre fin aux particularités du régime d'indemnisation chômage des intermittents du spectacle**

Les intermittents du spectacle bénéficient d'un régime d'assurance chômage dérogatoire, qui présentait un déficit structurel croissant, les prestations dépassant les cotisations de près de 800 M€ en 2002. Désireux de combler cet écart, les partenaires sociaux ont conclu en 2003 une convention qui devait réduire la dépense de 400 M€ environ.

Les pouvoirs publics ont cependant d'une part souhaité que cette convention soit renégociée dès 2005 pour préserver les droits des intermittents et d'autre part prévu que de manière transitoire l'ancien régime continue à s'appliquer (avec un remboursement partiel du régime par l'Etat).

Les réformes ainsi mises en place depuis la fin de l'année 2003 ont été jugées extrêmement sévères par les représentants des intermittents : elles furent accusées de vider de sa substance leur régime d'assurance chômage.

L'exercice 2004 a cependant montré d'une part que ces craintes étaient totalement infondées et d'autre part que les mesures prises ne sont pas à la hauteur de l'enjeu. En effet, la population couverte a continué d'augmenter en 2004 (108 000 allocataires fin 2004, contre 105 600 fin 2003). C'est que la population des allocataires n'est pas composée seulement d'artistes, mais aussi et surtout de professionnels techniques du secteur du spectacle. Cette tendance n'a fait que s'amplifier.

De même les allocations versées se sont nettement accrues en 2004 (avec 1,151 Md€ de prestations, contre 1,075 Md€ en 2003), tandis que les cotisations prélevées frémisaient timidement (passant de 185 à 199 M€). Le résultat est que le déficit, qui devait diminuer, s'est accru de manière importante pour atteindre 952 M€ en 2004, ce déficit étant entièrement à la charge du régime

d'assurance chômage de droit commun, et donc couvert par les cotisations prélevées sur les salariés du secteur privé.

Il n'existe pourtant aucune raison pour que le régime géré par l'Unedic, qui est d'essence assurantielle, donne un avantage relatif si important à une profession qui se trouve ainsi prise en charge par l'ensemble des autres salariés. Un tel appui ne relève pas d'une logique d'assurance, mais plutôt de la solidarité ou de l'action culturelle, deux objectifs qui ne sont pas ceux de l'Unedic. Il faut d'ailleurs relever que la population ainsi indemnisée, attirée par un régime nettement plus généreux que le droit commun, est en fait extrêmement diverse et ne se réduit pas et de loin aux « créateurs » et « artistes » considérés stricto sensu.

Tant les principes fondateurs du régime d'assurance chômage que des considérations d'équité entre salariés, ou encore de recherche d'efficacité dans la gestion du marché de l'emploi, paraissent donc imposer que les prestations versées aux intermittents du spectacle se limitent aux cotisations perçues, au lieu de représenter 6 € d'allocations pour 1 € de cotisations, comme cela a été le cas en 2004.

Mettre en œuvre cette mesure serait un acte politiquement difficile, tant ont été vives les réactions des intéressés depuis 2003. Cela permettrait néanmoins de diminuer effectivement les dépenses du régime de près de 950 M€.

Au total, si toutes les économies chiffrées suggérées ci-dessus étaient réalisées, les dépenses de la Sécurité sociale et des organismes gérés par les partenaires sociaux seraient réduites, toutes choses égales par ailleurs, de 15 à 24,4 Md€.

Et dans l'hypothèses où les économies relatives à l'Etat et aux collectivités locales le seraient également, la diminution totale de la dépense publique, toutes choses égales par ailleurs, atteindrait (hors économies sur dépenses fiscales et économies non chiffrées) un montant total de 88,3 à 109 Md€.

## Conclusion

**L**e présent rapport met clairement en évidence, d'une part, qu'une réduction forte et continue des dépenses publiques est indispensable – qu'il s'agisse des dépenses de l'Etat, de la Sécurité sociale ou des collectivités locales – et d'autre part, qu'elle est parfaitement possible. Indispensable tant pour des raisons financières évidentes que pour d'importants motifs économiques et sociaux. Et possible sans mettre en cause ni des intérêts nationaux, sociaux ou économiques essentiels, ni la qualité des services publics.

Bien entendu, un tel changement passe par des réformes importantes de notre organisation publique. Cela a été explicité dans l'ensemble du rapport, aussi bien en ce qui concerne le fonctionnement d'ensemble de cette organisation que celui de tel ou tel secteur particulier. N'y revenons pas.

Mais il reste que de tels changements se feront d'autant plus aisément que la collectivité nationale sera non seulement convaincue de leur nécessité, mais également disposée à en assumer la charge. Est-ce possible ?

La première condition est évidemment que nos concitoyens mesurent l'ampleur et l'urgence du défi. Cette prise de conscience n'est pas achevée, mais elle est en cours. Les Français n'aiment pas les dettes, et il n'est pas nécessaire de leur expliquer bien longuement que, même collectif, l'endettement a ses limites. Et que celles-ci sont atteintes.

Comme ils ne croient pas aux contes de fées, ils ne sont pas non plus tentés de croire que la question pourra se régler grâce aux vertus d'une croissance miraculeuse. Et la plupart d'entre eux sont assez conscients de l'impératif de compétitivité pour ne pas se bercer de l'illusion qu'il serait possible de régler la question en faisant simplement payer davantage « les riches ».

La difficulté est sans doute ailleurs : chacun de nos concitoyens doit prendre conscience qu'il doit lui-même apporter sa contribution, même modeste, voire symbolique, à l'effort collectif. Autrement dit, que ce sont bien toutes les dépenses qui peuvent être en cause, et pas seulement celles qui bénéficient à d'autres que soi.

C'est là que la responsabilité de nos représentants politiques se trouve directement engagée. Car c'est à eux qu'il incombe de désacraliser toutes les catégories de dépenses (y compris bien sûr les « dépenses fiscales »), de rappeler que chacune a un coût, de placer nos concitoyens devant leurs responsabilités, bref de parler vrai et d'agir fermement.

L'intérêt collectif n'est pas la simple addition d'intérêts individuels, ni même catégoriels : c'est l'intérêt de la collectivité nationale considérée comme un tout. Bien entendu, celle-ci doit traiter équitablement tous les citoyens qui la composent, et les catégories qu'ils constituent. Mais son intérêt global doit avoir la priorité.

Le devoir des politiques est de mettre cette priorité en œuvre. Ce qui signifie aujourd'hui agir fermement pour réduire le poids totalement déraisonnable de la dépense.

Bien entendu, il leur appartient de le faire adroitement. D'informer et d'expliquer, aussi longuement que nécessaire. De faire parler les faits en utilisant à fond les vertus de l'évaluation publique. De mettre à profit les immenses ressources que constituent aussi bien les gisements de productivité interne, que les dépenses de transfert non réellement justifiées.

Cela demande sans doute du courage, mais notre conviction est que ce courage paiera, comme le montre l'exemple des pays qui nous entourent et qui, souvent parce que leur situation était à l'époque encore plus dégradée que la nôtre (mais c'est l'inverse aujourd'hui !), ont su réagir bien avant nous.

Cette responsabilité retrouvée n'est pas seulement un impératif financier. C'est aussi la condition pour donner son sens, sa valeur à la dépense publique. Pour qu'elle cesse d'être considérée comme une manne inépuisable, un droit sans limite, une aubaine sans coût. Mais qu'au contraire elle soit perçue par

chacun pour ce qu'elle est : le fruit d'un effort collectif, d'autant plus précieux qu'il est réellement nécessaire et soigneusement pesé.

Autrement dit, il faut cesser de sacraliser la dépense publique – ne plus voir en elle la réponse à tout – sans pour autant, bien sûr, la diaboliser : elle est un moyen parfois indispensable (pour les missions régaliennes) de répondre à des besoins collectifs, mais elle a toujours un coût et, dans tous les cas, n'est justifiée que si elle est employée avec scrupule, dans la transparence et à titre provisoire : **il n'y a jamais de droit acquis pour l'éternité à une dépense publique**, et la charge de la preuve incombe en fin de compte aux bénéficiaires.

Il est essentiel que le débat public, qui donnera leur sens aux prochaines échéances électorales, fasse à cet enjeu toute sa place. Non pas, bien sûr, qu'il faille attendre encore plus d'un an avant que puisse être renforcée la maîtrise de la dépense ! Bien au contraire, le budget 2007 de l'Etat (et ceux des administrations sociales et locales) doivent marquer un vrai tournant dans la gestion des finances publiques. Mais l'action nécessaire est par nature pluriannuelle : elle devra donc être au cœur des échéances nationales de l'an prochain. Plus précisément, il est indispensable que, sur ce sujet, le débat public, sans entrer bien sûr dans tout le détail des dépenses, ne s'en tienne pas à de simples déclarations de principe ni à de vagues promesses.

La question, en effet, n'est plus de savoir si la dépense publique doit être diminuée, mais comment elle doit l'être. Il n'est pas pensable qu'une force politique prétendant exercer une responsabilité effective de gouvernement puisse s'accommoder de la situation financière actuelle, ni du dérapage continu de la dépense. Il appartiendra donc aux forces politiques en compétition de mettre à profit ce rendez-vous national pour bien préparer l'opinion aux changements nécessaires.

Au demeurant, même s'il y a évidemment place dans certains choix budgétaires pour des options politiques différentes, une part majeure des dispositions à prendre a un caractère transpartisan. Les deux forces politiques de gouvernement qui sont en compétition permanente devant nos concitoyens ont été capables, sous la précédente législature, de s'entendre en profondeur sur la réforme de la procédure budgétaire, et donc de décider ensemble que la logique conservatrice de moyens devait désormais céder la place à une logique innovatrice de résultats.

Il leur incombe maintenant de tirer pleinement les conséquences de ce choix. De s'interdire de rivaliser en promesses démagogiques. De ne pas craindre d'afficher au contraire leur accord sur l'impératif de performance, et donc notamment de productivité, dans tous les champs de la sphère publique. Et de le prendre en compte aussi complètement que possible dans leurs programmes et leurs propositions.

Tous y seront gagnants. Nos concitoyens, qui seront ainsi mieux respectés par les forces politiques qui aspirent à les gouverner. Et ces forces elles-mêmes, qui assoiront solidement leur crédibilité devant l'électeur et, pour celles d'entre elles qui l'emporteront, auront efficacement préparé les conditions de leur réussite au service du pays.

## Annexe I. Les pistes d'économies évaluables

	Dépenses de l'Etat	Niveau de faisabilité (1)	Montant des réductions de dépenses ou gains de recettes à l'horizon 2012
1	Simplifier les procédures administratives	B	3 à 4 Md€
2	Rationaliser la carte des implantations locales de l'Etat	C	2 à 3 Md€
3	Intensifier le recours à des prestataires privés	B	2,6 à 3,6 Md€
4	Rationaliser les procédures d'achat public	A	1 à 1,8 Md€
5	Rationaliser la gestion immobilière et les travaux publics	B	3,3 Md€
7	Adapter l'organisation des moyens de la sécurité intérieure à la réalité des besoins	B	1,7 à 2 Md€
8	Rapprocher nos réseaux diplomatiques de ceux de nos partenaires européens	B-C	0,7 à 0,9 Md€
9	Concentrer les crédits militaires sur les besoins essentiels de la défense et réduire l'ambition de nos programmes d'équipement	A-B	4,7 Md€
10	Assouplir l'organisation de l'enseignement scolaire	A-B-C	3,2 Md€
12	Réorienter les fonds alloués aux politiques de l'emploi dans un sens plus favorable au développement de l'activité économique	B-C	6 à 7 Md€
13	Concentrer le bénéfice des aides au logement sur les publics les plus défavorisés	A-B	1 Md€
14	Réformer les régimes de retraite du secteur public	C	6 Md€ et plus
15	Réduire de manière drastique les dépenses qui ne comportent aucune réelle justification d'intérêt général	B-C	6 à 8 Md€
16	Maîtriser l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales	A	4 Md€
	<b>Montant total des mesures proposées</b>		<b>45,2 à 52,5 Md€</b>

(1) La faisabilité de l'action est annotée A si sa mise en œuvre s'annonce aisée, B si elle est d'une complexité moyenne, C si elle s'annonce particulièrement délicate.



	Dépenses des collectivités locales	Niveau de faisabilité (I)	Montant des réductions de dépenses ou gains de recettes
18	Organiser la coopération entre collectivités pour diminuer et partager les coûts de gestion	B	11 Md€
19	Intensifier le recours à des prestataires privés.	A-B	5 Md€
20	Rationaliser l'exercice des responsabilités des collectivités	B-C	3 à 5 Md€
21	Renforcer les contrôles sur l'attribution du RMI	B	0,5 Md€
22	Réduire les subventions locales liées aux fonds structurels européens	B-C	2,5 à 3 Md€
23	Accélérer le désendettement des collectivités locales pour réduire les charges acquittées au titre de la dette	A-B	1,5 Md€ (2,7 Md € d'ici 10 ans)
	<b>Montant total des mesures proposées</b>		<b>23,5 à 26 Md€</b>

	Dépenses de la Sécurité sociale et des organismes gérés par les partenaires sociaux	Niveau de faisabilité (I)	Montant des réductions de dépenses ou gains de recettes
24	Rénover l'organisation des caisses de Sécurité sociale pour accroître leur productivité	A	2 Md€
26	Rationaliser la carte hospitalière	C	2 Md€
27	Homogénéiser et améliorer le niveau d'efficacité atteint dans la gestion des hôpitaux	B	3,5 à 7 Md€
28	Réformer en profondeur la procédure d'achat et de gestion des médicaments par les hôpitaux	A	0,5 à 0,6 Md€
29	Réduire une part du volume de la demande de prestations adressées aux hôpitaux	A-B	0,3 Md€
30	Encadrer davantage la rente de situation que représente la distribution des médicaments	A-B	1 Md€
31	Appliquer certaines des mesures préconisées par les gestionnaires de l'Assurance maladie	A	3,5 à 4,2 Md€
34	Limiter les effets de la politique familiale pour les ménages aisés	A-B	1,6 Md€
35	Réduire les coûts engendrés par le service public de l'emploi	B-C	1,6 à 2 Md€
36	Concrétiser les économies attendues de l'amélioration du marché de l'emploi	A	6 Md€
37	Mettre fin aux spécificités du régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle	B-C	0,95 Md€
	<b>Montant total des mesures proposées</b>		<b>23 à 27,7 Md€</b>

## Annexe 2. Quelques autres pistes potentielles

---

	Type de dépense	Niveau de faisabilité (1)	Ordre de grandeur des économies induites
6	Contrôler l'utilisation des subventions d'Etat attribuées aux associations	B-C	> 1 Md€
17	Désacraliser les « dépenses fiscales »	C	10 Md€
25	Introduire une part de concurrence dans la gestion des caisses de Sécurité sociale	A-B	> 1 Md€
32	Modifier le mode de rémunération des praticiens en médecine de ville	B	> 1 Md€
33	Mieux contrôler le recours aux remboursements à 100 %	B	> 1 Md€

---

(1) La faisabilité de l'action est annotée A si sa mise en œuvre s'annonce aisée, B si elle est d'une complexité moyenne, C si elle s'annonce particulièrement délicate.

## Annexe 3. Bibliographie

---

Michel Camdessus (sous la direction de), *Le Sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France*, Rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, octobre 2004.

Yves Cannac (sous la direction de), *Moins de dépense publique pour davantage de croissance, d'emploi et de liberté*, Observatoire de la Dépense publique de l'Institut de l'entreprise, 1996.

Yves Cannac (sous la direction de), *Maîtrise de la dépense publique : le retard français s'aggrave !*, Observatoire de la Dépense publique de l'Institut de l'entreprise, 1999.

François Ecalte, *Maîtriser les finances publiques ! Pourquoi, comment ?*, Economica, 2005.

François Lacasse et Pierre-Eric Verrier, *Trente ans de réforme de l'Etat : expériences françaises et étrangères*, Editions Dunod, 2005.

Michel Pébereau (sous la direction de), *Rompre avec la facilité de la dette publique - Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et notre cohésion sociale*, Rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, décembre 2005.

Bernard Wacquez, *La Dépense publique*, Les Notes de benchmarking international, Institut de l'entreprise, 2002.

## Annexe 4. Personnalités auditionnées ou rencontrées

---

Claude Allègre	Universitaire, ancien ministre de l'Education nationale
Jean Arthuis	Président de la commission des Finances du Sénat
Pierre-Mathieu Duhamel	Directeur du budget, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
Jean-Pierre Fourcade	Sénateur, ancien ministre des Finances, président du Comité des finances locales
Antoine Garapon	Magistrat, directeur de l'Institut des hautes études judiciaires (IHEJ)
Louis Gauthier	Conseiller maître à la Cour des comptes, ancien conseiller du Premier ministre pour les questions de Défense
Bernard Hugonnier	Administrateur à l'OCDE
Gilles Johannet	Directeur de la branche Maladie des AGF, ancien directeur de la CNAM
Robert R. Price	Administrateur à l'OCDE

## **Annexe 5 : Composition de l'Observatoire de la Dépense publique**

---

### Président

Yves Cannac, membre du Conseil économique et social, président d'honneur de l'Institut de l'entreprise.

### Membres

Jean-Pierre Boisivon, délégué général de l'Institut de l'entreprise.

Michel Bouvier, professeur à Paris I Panthéon-Sorbonne, président du Groupement européen de recherche sur les finances publiques (GERFIP), directeur de la Revue française de Finances publiques.

François Essig, conseiller de la direction générale de Deloitte, ancien Délégué général à l'Aménagement du Territoire.

Marie-Christine Gabillaud-Wolf, secrétaire générale de l'Institut de l'entreprise.

Fabrice Heyriès, rapporteur de l'Institut de l'entreprise.

Jean-Damien Pô, directeur des études de l'Institut de l'entreprise.

Henri Prevost, rapporteur de l'Institut de l'entreprise.

Jean Ruffat, consultant international, directeur de la revue Management public.

**Patrick Suet**, secrétaire général adjoint de la Société Générale, ancien Trésorier payeur général, ancien directeur du cabinet du Premier ministre Edouard Balladur.

**Gérard Thoris**, professeur d'économie à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

**Philippe Trainar**, contrôleur d'Etat, directeur des Affaires économiques, financières et internationales de la Fédération Française des Sociétés d'Assurance, rédacteur en chef de la Revue française d'économie.

**Sylvie Trosa**, administrateur civil, expert international (ancien collaborateur du Cabinet Office britannique et de la Banque mondiale, ancien directeur à la Cour des comptes d'Australie), auteur de plusieurs ouvrages sur la gestion publique.

**Serge Vallemont**, directeur honoraire du personnel et des services du ministère de l'Equipement, ancien président du Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations.

A également contribué à cette note Monique Cyvoct

Impression d'après documents fournis : bialec, (Nancy France) - Dépôt légal n°64830