

Rapport officiel

Rompre avec la facilité de la dette publique

Pour des finances publiques
au service de notre croissance économique
et de notre cohésion sociale

Commission présidée par
Michel PÉBEREAU

La **documentation** Française



Préface du Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

La mission que j'ai choisi de confier à Michel Pébereau s'appuie sur ma conviction que n'importe quel défi ou difficulté peut être surmonté par une organisation humaine dès lors que chacun de ses membres est convaincu que le défi de la collectivité est aussi le sien.

De ce point de vue, le diagnostic que j'ai établi, en prenant mes fonctions, sur les finances publiques de la France en général, et sur la dette publique en particulier, m'a rapidement convaincu que la situation fragile de nos comptes publics, pour être ancienne, n'était toujours pas perçue comme un véritable problème de la France, c'est-à-dire concernant directement chacun de nous.

Les chiffres sont pourtant publics, largement connus et commentés année après année. Ils parlent d'ailleurs d'eux-mêmes : avec environ 1 117 milliards d'euros fin 2005, près de 66 % du PIB, la seule dette financière de la France n'a cessé d'augmenter depuis vingt-cinq ans au contraire, ce faisant, de la tendance récente de nombre de nos partenaires qui ont réduit leur endettement, notamment pendant la période de croissance exceptionnelle qu'a connue la zone euro à la fin des années 1990.

Malgré cela, la dette publique restait un sujet largement ignoré du grand public, et c'est pourquoi j'ai confié à Michel Pébereau le soin d'éclairer les Françaises et les Français, de manière transparente, indépendante et non partisane, sur notre endettement, son origine et ses conséquences. Je lui ai demandé de proposer au Gouvernement, comme à l'opinion, toutes mesures à même de donner à notre pays les moyens de continuer à honorer durablement ses engagements et, surtout, de retrouver d'indispensables marges de manœuvre financières pour mener une politique encore plus active de croissance sociale.

Dès les premières semaines de ma prise de fonctions, je n'ai pas caché que je considérais qu'il était désormais urgent de prendre plus clairement conscience de ces enjeux, car notre dette publique a déjà commencé à engendrer des conséquences politiques très concrètes. Notre

budget, notre croissance, et donc notre capacité à créer des emplois, sont en effet déjà contraints par le niveau d'endettement auquel nous ont conduit vingt-cinq ans de déficits cumulés depuis 1981. Le seul poids des intérêts absorbe 45 milliards d'euros chaque année, soit pratiquement l'équivalent du produit annuel de l'impôt sur le revenu.

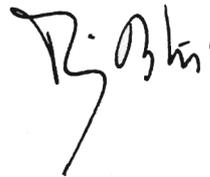
La dette publique de la France est donc déjà une question d'actualité ; non pas seulement parce qu'elle excède le seuil de 60 % qui s'impose à nous, car c'est une des règles d'or de notre monnaie commune, l'euro ; mais parce qu'elle contraint nos choix collectifs d'aujourd'hui et que, si rien n'était fait pour en arrêter la progression puis la réduire, elle priverait nos compatriotes de demain d'une part encore plus significative de leur liberté de décision.

Si j'ai choisi de mettre en avant ce sujet, c'est que je considère en effet qu'avant d'être une question financière, la maîtrise de la dette publique constitue un vrai sujet politique pour notre démocratie, car notre dette publique est un crédit sur les générations futures. Parce que la France a fait le choix de la solidarité entre générations, nos enfants financeront nos retraites demain, mais, sans en avoir une claire conscience, nous leur demandons aussi de financer une part croissante de notre train de vie d'aujourd'hui. Jusqu'à un certain point, c'est la règle normale de la vie en société, mais jusqu'à un certain point seulement.

Après six mois de travail intense, Michel Pébereau et les membres éminents qui ont accepté de prendre sur leur temps de travail pour participer avec lui à cette réflexion ont produit un rapport d'une qualité remarquable. Qu'ils en soient remerciés à la hauteur du service qu'ils auront rendu à l'économie de notre pays comme à la défense de nos valeurs démocratiques.

Chacun de nous peut mieux comprendre maintenant pourquoi il est temps de nous donner les moyens de financer dès aujourd'hui les choix que nous faisons pour notre bien-être. Chacun pourra aussi mieux comprendre, toute idéologie mise à part, la nécessité d'un certain nombre d'ajustements ou d'adaptations économiques nécessaires pour que la France retrouve le chemin d'une croissance forte et solide, seule à même de permettre de financer dans le présent nos choix collectifs solidaires et généreux.

Pour ma part, au sein du Gouvernement de Dominique de Villepin, je m'appuierai sans réserve sur ce rapport pour poursuivre avec encore plus de détermination l'action entreprise depuis 2002 en faveur de finances publiques assainies, solides et ainsi pleinement au service de la croissance et de l'avenir de la France.



Thierry BRETON

Sommaire

Lettre de mission	7
Composition de la Commission	9
Résumé	11
Liste des préconisations	21
Introduction	23
Première partie	
Le choix de la facilité depuis vingt-cinq ans est la principale explication du niveau très préoccupant de notre dette publique	25
I. Le caractère très préoccupant de notre situation financière résulte de l'accumulation de vingt-cinq ans de déficits	29
A. L'explosion de la dette financière place nos finances publiques dans une situation très préoccupante	29
B. L'explosion de la dette financière résulte de la succession ininterrompue de déficits publics depuis vingt-cinq ans	45
II. L'augmentation de la dette ne résulte pas d'un effort spécifique pour la croissance mais, pour l'essentiel, d'une gestion peu rigoureuse	59
A. L'augmentation de la dette n'est pas le résultat d'un effort structuré pour la croissance et la préparation de l'avenir	60
B. L'augmentation de l'endettement a été une facilité qui a permis de ne pas assez se préoccuper du niveau des dépenses publiques et de l'efficacité de leur gestion	70

III. Au-delà des dysfonctionnements de notre appareil administratif, ce sont nos pratiques politiques et collectives qui expliquent le choix de la facilité fait par la France en matière de finances publiques 91

A. En première analyse, les déficits publics sont le résultat de la lourdeur et des incohérences de notre appareil administratif 92

B. Ce sont nos pratiques politiques et collectives qui expliquent la persistance des dysfonctionnements de notre appareil administratif 103

Deuxième partie

De notre volonté de restaurer une véritable capacité d'action publique dépendront nos perspectives de croissance et de solidarité 113

I. Les pouvoirs publics ne se sont pas donné les marges d'action nécessaires pour faire face aux défis futurs 117

A. Nos ambitions de croissance et de solidarité vont être mises à l'épreuve dans les années à venir 117

B. Si rien n'était fait rapidement, les pouvoirs publics aborderaient ce nouveau contexte économique et social avec des marges d'action très réduites 128

II. En engageant rapidement les réformes nécessaires, les pouvoirs publics peuvent se donner une large capacité d'action 153

A. La remise en ordre des finances publiques doit être l'objectif des cinq prochaines années 153

B. Une modification en profondeur de la gestion des administrations publiques permettra d'équilibrer rapidement nos finances publiques et de mieux orienter les dépenses 169

C. Cette nouvelle conception de l'action publique renforcerait nos perspectives de croissance et d'emploi et notre capacité de solidarité 177

Conclusion 183



LE MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Paris, le 08 JUIL. 2005

Monsieur le Président, *Cher Michel,*

La France a des atouts très importants dans la compétition mondiale mais vit désormais au dessus de ses moyens après avoir accumulé des déficits publics considérables depuis vingt-cinq ans. La dette publique dépasse mille milliards d'euros, soit plus de dix sept mille euros par Français. Pour la première fois, en 2006, l'impôt sur le revenu payé par l'ensemble des ménages français ne servira pratiquement qu'à rembourser les intérêts de la dette publique au lieu de servir à préparer l'avenir et à renforcer le service public. Cette situation reflète la difficulté de la France à mettre en œuvre les réformes nécessaires au redressement de ses finances publiques et donc à la pérennité de son modèle de société.

Seul un grand débat national permettra de sensibiliser les Français à l'impératif d'une gestion plus prévoyante des finances publiques mais aussi plus responsable face au vieillissement démographique et aux défis économiques qui sont les nôtres.

En raison de votre compétence économique et financière, de votre expérience européenne et internationale, j'ai décidé de vous confier le soin de préparer et animer ce débat. Vous vous attacherez en particulier à :

- mettre en évidence les conditions dans lesquelles la dette publique actuelle s'est constituée ;
- définir les orientations et les mesures nécessaires pour assurer le redressement de nos finances publiques et réduire leurs charges pour le futur,
- et proposer toutes mesures de nature à dégager des marges de manoeuvre nouvelles en appui des réformes que doit mettre en œuvre notre pays, y compris les mesures relatives à la gestion de la dette elle-même.

Je souhaite que la commission que vous allez présider ait le souci de consulter les forces vives de notre pays.

Vous disposerez naturellement du plein appui des administrations du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Je souhaite que votre rapport me soit remis à la fin de l'automne et vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Avec mes remerciements,

T. Breton
Thierry Breton

Monsieur Michel PEBEREAU
Président de BNP PARIBAS
3 rue Dantin
75002 PARIS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE



Composition de la Commission

Président :

Michel Pébereau, président de BNP Paribas

Membres :

Patrick Artus, économiste, directeur de la recherche et des études, CDC
IXIS

Christian Blanc, député des Yvelines

Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France, ancien
directeur général du Fonds monétaire international

Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE

Jean-Philippe Cotis, chef économiste de l'OCDE

Olivier Davanne, économiste, associé DPA Conseil

Pierre-Mathieu Duhamel, directeur du budget

Xavier Fontanet, président-directeur général d'Essilor

Philippe Herzog, président de Confrontations Europe, ancien député
européen

Jacques Julliard, journaliste et historien

Philippe Kourilsky, professeur au Collège de France

Françoise Laborde, journaliste

Alain Lambert, ancien ministre, sénateur de l'Orne

Pascal Lamy, directeur général de l'Organisation mondiale du commerce

Jacques de Larosière, gouverneur honoraire de la Banque de France,
ancien directeur général du FMI

Édouard Michelin, président-directeur général de Michelin

Didier Migaud, député de l'Isère, ancien rapporteur général du budget
Xavier Musca, directeur général du Trésor et de la politique économique
Nicole Notat, présidente de Vigeo
Maria Nowak, présidente de l'Association pour le droit à l'initiative économique

Rapporteurs :

– Rapport :

Sébastien Proto, inspecteur des finances, Inspection générale des finances

Guillaume Sarlat, inspecteur des finances, Inspection générale des finances

– Contributions thématiques :

Pierre Heilbronn, inspecteur des finances, chef du bureau « Affaires européennes et multilatérales », Direction de la législation fiscale

Résumé

1. Le choix de la facilité depuis vingt-cinq ans est la principale explication du niveau très préoccupant de notre dette publique

1.1 Nos finances publiques sont dans une situation très préoccupante

Depuis vingt-cinq ans, la dette financière des administrations publiques augmente sans cesse. Elle a été multipliée par cinq depuis 1980 et dépassera 1 100 milliards d'euros fin 2005. Elle est passée d'un cinquième aux deux tiers de notre production nationale annuelle en vingt-cinq ans.

À cette dette financière s'ajoutent d'autres engagements de l'État, qui ne figurent pas aujourd'hui dans la dette publique mais doivent être pris en compte. L'évaluation de ces engagements est complexe, tout particulièrement dans le cas des retraites des fonctionnaires. L'application des normes comptables des entreprises privées aboutit, pour ces engagements supplémentaires, à un montant compris entre 790 et 1 000 milliards d'euros. La Commission propose une méthode de calcul tenant mieux compte du principe de la retraite par répartition et des spécificités de l'État, qui conduit à un montant minimum pour l'ensemble des engagements de 400 milliards d'euros ¹.

(1) L'engagement lié aux retraites des fonctionnaires de l'État peut être évalué entre 380 et 490 milliards d'euros, auquel s'ajoutent les engagements liés aux autres acteurs publics, qui s'élèvent au minimum à 20 milliards d'euros.

Au regard de ces sommes, notre situation financière apparaît donc aujourd'hui très préoccupante. Elle l'est d'autant plus que sa dégradation permanente depuis dix ans nous distingue nettement de nos partenaires. Nous sommes en effet le pays d'Europe dont le ratio de dette publique s'est le plus accru ces dix dernières années. La plupart des pays ont pris conscience de l'enjeu et ont entrepris de réduire leur dette financière.

1.2 Cette situation ne nous a pas été imposée : nous n'avons cessé de l'accepter

L'explosion de la dette financière ne s'explique pas par des circonstances exceptionnelles, par exemple une croissance trop faible ou des taux d'intérêt trop élevés.

Elle résulte du fait que chaque année, depuis vingt-cinq ans, les administrations publiques sont en déficit. Alors même qu'elles peuvent compter sur le niveau de prélèvements obligatoires le plus élevé des grands pays industrialisés, elles doivent néanmoins s'endetter pour financer des dépenses encore plus importantes (53,5 % du PIB).

Depuis le début des années 1980, l'augmentation de l'endettement est en fait considérée comme une ressource publique à part entière. La diminution de la dette publique n'a d'ailleurs pratiquement jamais été un objectif prioritaire. Les périodes de forte croissance ou de taux d'intérêt bas n'ont pas été mises à profit pour réduire la dette publique. Et la France n'a respecté aucun des programmes de remise en ordre de ses finances publiques sur lesquels elle s'était engagée devant les institutions européennes.

1.3 Cette dette n'est pas le résultat d'un effort structuré pour la croissance et la préparation de l'avenir

Ces vingt-cinq dernières années, l'effort en matière de recherche et d'enseignement supérieur a stagné et les investissements publics ont diminué. La dette n'a donc pas financé un effort structuré en faveur des dépenses les plus utiles à la croissance et à la préparation de l'avenir.

Une large partie de l'augmentation de la dette a été utilisée pour financer les dépenses courantes de l'État et pour reporter sur les générations futures une part croissante de nos propres dépenses de santé et d'indemnisation du chômage, alors que ceci devrait être exclu par principe.

Dit autrement, cela signifie que les administrations publiques se sont appauvries en s'endettant. Entre 1980 et 2002, leur patrimoine net,

tel que le calcule l'INSEE, a été divisé par trois ; il serait aujourd'hui négatif, si l'on tenait compte de l'ensemble des engagements de l'État.

1.4 En réalité, le recours à l'endettement a été le choix de la facilité : il a permis de compenser une gestion insuffisamment rigoureuse des dépenses publiques

L'État a évolué pendant ces vingt-cinq dernières années, mais la dette lui a permis de reporter la modernisation de sa gestion. L'augmentation de ses effectifs dans un contexte de réduction des missions (+ 300 000 agents, soit + 14 % entre 1982 et 2003) et le retard pris dans l'utilisation des techniques de gestion et d'organisation les plus modernes en témoignent. L'endettement a également permis de maintenir certaines dépenses dont l'efficacité au regard des objectifs affichés n'est pas avérée. Tout ceci explique que ces dix dernières années, les dépenses de l'État ont été supérieures à ses recettes de 18 % en moyenne.

Les déficits des régimes sociaux posent également la question de la modernisation de l'organisation et de la gestion des organismes de Sécurité sociale et d'assurance chômage. En outre, en ce qui concerne les dépenses d'assurance maladie, l'existence de marges d'amélioration est aujourd'hui largement reconnue, que ce soit à l'hôpital, en médecine de ville ou pour les médicaments.

L'analyse de la situation des collectivités territoriales est complexe, en raison notamment de la faiblesse des informations disponibles. Toutefois, la croissance de leurs dépenses (qui sont passées de 7,9 à 11 % du PIB en vingt-cinq ans) et de leurs effectifs (+ 450 000 agents entre 1982 et 2003, soit + 42 %), le caractère peu responsabilisant de leurs relations avec l'État et la fréquence des observations des juges des comptes laissent penser que la qualité de leur gestion pourrait être dans certains cas améliorée.

1.5 Les lourdeurs et les incohérences de notre appareil administratif sont une première explication de la gestion peu rigoureuse des dépenses

L'organisation de notre appareil administratif est la source d'incitations permanentes à la dépense publique et de coûts injustifiés.

Depuis vingt-cinq ans, dans les administrations publiques, de nombreuses structures nouvelles ont été créées, tant au niveau central que local, sans que soient remises en cause les structures existantes. Les instruments des politiques publiques se sont parallèlement multipliés, suivant le même mécanisme d'ajout permanent sans remise en cause systématique de l'existant. Les politiques sociales en sont un exemple particulièrement frappant.

Les procédures budgétaires et financières, en dépit des progrès réalisés récemment, ne permettent pas encore de répondre à ce problème de manière satisfaisante. Elles aboutissent trop souvent à reconduire automatiquement les dépenses, sans examen d'ensemble de la légitimité des missions et de la pertinence des instruments utilisés.

1.6 Mais ce sont fondamentalement nos pratiques politiques et collectives, notamment notre préférence pour la dépense publique, qui sont à l'origine de notre situation financière actuelle

Les lourdeurs et les incohérences de notre appareil administratif sont connues. Elles ne sont pas insurmontables. Si elles perdurent depuis vingt-cinq ans, en dépit de la qualité des agents publics et de l'importance des moyens consacrés à l'audit, c'est que le problème est plus profond.

Nos pratiques politiques et collectives n'incitent pas à prendre les décisions qui permettraient, au-delà du discours en apparence volontariste sur la réforme de l'État, de véritablement moderniser les administrations publiques.

Conduire la réforme de l'appareil administratif est en effet complexe dans un système où le nombre d'échelons politiques est très important et le calendrier électoral parfois chargé. L'acceptation de la réforme suppose en outre que plusieurs conditions soient réunies, ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé. Le travail d'explication doit avoir été suffisant pour que les agents concernés adhèrent à la démarche. L'opinion publique doit prendre conscience que le coût et l'efficacité des services publics et la qualité de la réglementation sont essentiels pour nos perspectives de croissance et d'emploi.

Nos pratiques politiques et collectives font en outre de l'annonce d'une dépense publique supplémentaire la réponse systématique, et souvent unique, à nos problèmes quels qu'ils soient, y compris à nos problèmes de société.

L'action publique est en conséquence de plus en plus jugée sur deux critères : le montant des moyens supplémentaires dégagés et la rapidité avec laquelle ils sont annoncés. Le débat se réduisant à ces seuls sujets, l'analyse de l'efficacité des dépenses passe au second plan. Cela a deux effets : d'une part, les dépenses existantes, quelle que soit leur pertinence, sont rarement remises en cause ; d'autre part, les nouvelles mesures visent souvent à toucher le plus grand nombre de personnes même lorsque leur efficacité plaiderait précisément pour concentrer les moyens.

2. De notre volonté de restaurer une véritable capacité d'action publique dépendront nos perspectives de croissance et de solidarité

2.1 Nos ambitions de croissance et de solidarité sont dès aujourd'hui mises à l'épreuve

Depuis la fin des années 1970, les Français ont su s'adapter à l'ouverture croissante des frontières et nos entreprises ont fait face, le plus souvent avec succès, à une concurrence internationale de plus en plus vive. Notre pays est venu à bout de l'inflation et de l'instabilité monétaire et a continué de créer des richesses.

Mais nos performances en matière de croissance, et surtout d'emploi, ont été inférieures à nos attentes. Notre taux de croissance a en effet été en retrait par rapport à celui des économies les plus dynamiques et le marché du travail se caractérise, en France bien plus qu'ailleurs, par l'exclusion d'une part importante de la population. Notre niveau de vie, s'il augmente chaque année, a cessé de converger vers celui des économies les plus riches.

Encore pendant toutes ces années avons-nous pu compter sur la vitalité de notre démographie. Or nous allons perdre cet avantage en raison du vieillissement de notre population. Il n'y a donc pas lieu d'attendre d'amélioration spontanée de notre capacité de création de richesses et d'emplois, bien au contraire.

En ce qui concerne les régimes sociaux, les perspectives sont également préoccupantes. Ces vingt-cinq dernières années, nous avons étendu notre protection sociale et enrichi ses instruments, mais en acceptant le déséquilibre d'une partie de nos régimes sociaux et l'accumulation d'une dette sociale importante.

Si rien n'était fait, les besoins de financement des régimes de retraite et d'assurance maladie ne cesseraient de s'aggraver à l'avenir. Même en étant optimiste, dès 2015, il manquerait chaque année plusieurs dizaines de milliards d'euros pour payer les retraites et les dépenses d'assurance maladie. Ici encore, il n'y a donc pas lieu de s'attendre à une amélioration spontanée de la situation, mais au contraire à la fragilisation croissante des régimes sociaux.

2.2 Les administrations publiques ne peuvent pas compter, pour répondre à ces défis, sur une augmentation substantielle de leurs ressources

Face à ces perspectives, les pouvoirs publics devront disposer d'une forte capacité d'action. Il leur faudra à la fois réaliser les dépenses les plus utiles à la croissance et faire en sorte que chacun, notamment parmi ceux dont les revenus sont les plus modestes, soit protégé face aux risques de l'existence.

Or les administrations publiques ne peuvent pas compter sur une augmentation significative des prélèvements obligatoires. Ceux-ci se situent à un niveau très élevé par rapport aux autres pays industrialisés (44 % du PIB contre 39,5 % pour la zone euro et 35 % pour le G7). C'est un premier obstacle à leur augmentation significative, comme le démontre la stabilité de leur part dans la production nationale depuis le milieu des années 1980. L'ouverture croissante de notre économie, si elle constitue un élément positif pour notre croissance, en est un autre, puisqu'elle place notre territoire en compétition avec celui des autres grands pays industrialisés sur tous les plans, y compris au niveau fiscal.

Les perspectives de transferts entre administrations publiques sont également limitées, au regard des montants en jeu. L'État et les collectivités territoriales, pris globalement, sont déjà lourdement endettés et devront supporter le coût croissant des retraites de leurs agents. Ils ne pourront donc pas en plus prendre à leur charge le déséquilibre de certains régimes sociaux.

Les besoins de financement des régimes de retraite et de l'assurance maladie ne pourraient pas non plus être compensés par les excédents d'autres régimes sociaux. Au regard de l'ampleur des déséquilibres attendus, l'assurance chômage, les allocations familiales ou le fonds de réserve des retraites n'apporteraient que des compléments de financement limités.

2.3 La poursuite de l'endettement public ne résoudrait rien et nous exposerait au contraire à un risque réel d'asphyxie financière

Il ne faut pas croire que le recours à l'endettement nous permettrait de surmonter les défis des prochaines années. Ce choix, loin de nous donner les moyens de renforcer nos capacités de croissance et de solidarité, fragiliserait au contraire nos administrations publiques, nos régimes sociaux et l'ensemble de notre économie.

La poursuite des tendances actuelles conduirait à des taux d'endettement public astronomiques : 130 % en 2020, 200 % en 2030, 300 % en 2040 et près de 400 % en 2050.

Mais un tel scénario est impossible : les prêteurs nous sanctionneraient bien avant que nous n'atteignons ces niveaux d'endettement. Les administrations publiques, si elles continuaient à s'endetter, deviendraient de plus en plus vulnérables à l'augmentation des taux d'intérêt. Les prêteurs seraient alors de plus en plus attentifs à leur situation financière, à leur capacité à se réformer et plus largement aux perspectives de notre économie.

Le scénario le plus probable en cas de poursuite de l'augmentation de l'endettement serait qu'une hausse des taux d'intérêt dans les prochaines années conduise les administrations publiques à perdre la maîtrise de leur situation financière. Les marchés financiers le constatant, exigeraient une prime de risque plus élevée, ce qui fragiliserait encore plus les administrations publiques et affecterait gravement l'ensemble de l'économie.

2.4 Remettre en ordre nos finances publiques en maîtrisant nos dépenses et en les orientant mieux doit donc être notre objectif pour les cinq prochaines années

Ce n'est donc pas en poursuivant la facilité de l'endettement que nous renforcerons notre croissance économique, notre niveau de vie et notre cohésion sociale. C'est au contraire en abandonnant les comportements de ces vingt-cinq dernières années que nous pourrions relever les défis du futur et préserver le modèle de société dynamique, fraternel et généreux auquel aspirent les Français.

Un objectif devrait désormais nous guider : remettre en ordre nos finances publiques en cinq ans, en réorientant résolument nos dépenses vers les secteurs les plus utiles à la croissance, à la préparation de notre avenir et à la cohésion sociale.

Rien ne serait plus inexact que de penser que cet objectif traduit une vision uniquement comptable de l'action publique, qu'il mettrait en danger la qualité de nos services publics ou qu'il serait irréaliste. Bien au contraire, en sortant d'une approche essentiellement quantitative de la dépense, la remise en ordre rapide des finances publiques serait le garant de l'efficacité de notre action publique. Et cet objectif est à notre portée, à condition que **trois principes essentiels** soient respectés.

Premier principe : le partage de l'effort de réduction des dépenses publiques. Toutes les administrations publiques devraient participer au redressement financier :

– l'État devrait revenir à l'équilibre au plus tard en cinq ans. Ceci supposerait que ses dépenses soient stabilisées en euros courants. L'excès de dépenses par rapport aux recettes, aujourd'hui de 16 %, devrait donc progressivement être ramené à 0, ce qui représente une économie annuelle de 2 % des dépenses, soit 25 milliards d'euros en tout sur cinq ans ;

- les régimes sociaux devraient également revenir à l'équilibre sur la même période. En ce qui concerne les retraites, le rendez-vous de 2008 devrait définir les conditions de l'équilibre de l'ensemble des régimes, y compris les régimes spéciaux, jusqu'en 2020 au moins. Le respect de l'objectif de retour à l'équilibre de l'assurance maladie en 2009, inscrit dans la loi de financement pour 2006, est absolument impératif. Il devrait être garanti par un mécanisme d'ajustement automatique ;
- les dotations de l'État aux collectivités territoriales devraient également être stabilisées en euros courants. En contrepartie, l'État devrait renforcer leur responsabilité financière en ne leur imposant plus unilatéralement de dépenses et en augmentant progressivement la part de leurs ressources propres.

Deuxième principe : le maintien du niveau global des prélèvements obligatoires pendant la période de retour à l'équilibre. Le désendettement doit être la priorité. Les adaptations de la structure des prélèvements, qui sont nécessaires, devraient donc s'accompagner des mesures permettant de compenser leurs effets sur le niveau global des recettes publiques. Cela implique également que les recettes liées à la cession d'actifs non stratégiques ou à une accélération non anticipée de la croissance soient désormais intégralement consacrées au désendettement, à l'exception des dotations au Fonds de réserve des retraites.

Troisième principe : le réexamen intégral de l'efficacité des dépenses. Les dépenses prioritaires, soigneusement sélectionnées, devraient être préservées, voire augmentées. La réduction mécanique et uniforme des dépenses n'est pas de bonne politique.

Pour mettre en œuvre ce troisième principe, il serait nécessaire que le Gouvernement et le Parlement modifient leur mode de travail afin que l'efficacité de la dépense publique soit, plus que jamais, au centre de leurs priorités :

- pour éviter que l'empilement des dépenses continue, toute annonce de nouvelle dépense devrait désormais préciser la ou les dépenses qui seraient supprimées en contrepartie pour un montant équivalent ;
- le Gouvernement devrait mettre en place très rapidement un **dispositif de réexamen complet des dépenses de l'État et de la Sécurité sociale**, sous l'autorité d'un ministre d'État et du Premier ministre.

Ce dispositif viserait d'abord à étudier la pertinence même de chacune des missions. Lorsque cette pertinence serait confirmée, le niveau des moyens nécessaires pour mener à bien cette mission devrait être déterminé.

Cela impliquerait d'analyser l'efficacité des dispositifs d'intervention, et d'évaluer avec précision les moyens humains et matériels nécessaires à la conduite de l'action publique. Le niveau des effectifs devrait tenir compte beaucoup plus qu'aujourd'hui des gains de productivité possibles. Les départs à la retraite devraient être utilisés au maximum pour supprimer les sureffectifs, ce qui impliquerait de développer la mobilité au sein des administrations publiques.

La réorganisation de l'appareil administratif serait un élément essentiel de cette démarche :

- au niveau central, le nombre de ministères devrait être réduit et les structures systématiquement simplifiées ;
- au niveau local, la présence simultanée des services de l'État et des régimes sociaux à l'échelon régional, départemental, voire infra-départemental devrait être réexaminée ;
- la diminution du nombre de collectivités territoriales devrait également être engagée par la mise en place de mécanismes financiers incitatifs.

Le Parlement devrait jouer un rôle important dans cette démarche de réorientation des dépenses. Cela supposerait qu'il consacre désormais deux fois plus de temps au contrôle des dépenses qu'au vote du budget.

2.5 Cette nouvelle conception de l'action publique renforcerait nos perspectives de croissance et d'emploi et notre capacité de solidarité

La remise en ordre de nos finances publiques est indispensable non seulement pour préserver, mais surtout pour renforcer notre potentiel de croissance et notre cohésion sociale.

D'abord parce que le retour à l'équilibre nous permettrait enfin de pouvoir amortir les à-coups de la croissance.

Ensuite parce que les marges de manœuvre qui seraient libérées, et surtout la logique d'efficacité qui serait désormais au cœur de l'action publique, seraient un avantage indiscutable pour mettre en œuvre l'Agenda de Lisbonne. Elles nous permettraient en conséquence d'améliorer significativement nos politiques de croissance et de cohésion sociale.

Plusieurs pays, comme le Canada, la Suède ou la Finlande, ont ces dernières années fait le choix d'améliorer leur situation financière. Ils en ont rapidement tiré bénéfice pour leurs capacités de croissance et de solidarité car ils ont su placer la recherche de l'efficacité de l'action publique au cœur de leur démarche. Le niveau d'effort qu'ils ont demandé à leurs administrations publiques était au demeurant plus important que celui qui est aujourd'hui nécessaire pour que les finances publiques françaises reviennent à l'équilibre.

Pour renforcer notre capacité de croissance et améliorer l'efficacité de nos politiques sociales, la Commission a émis plusieurs propositions complémentaires. Elles concernent essentiellement l'enseignement scolaire et supérieur, l'emploi, l'assurance maladie, les allocations familiales et la présence des services publics sur le territoire.

Toutes ces propositions se fondent sur un constat simple : notre conception de l'action publique en matière de croissance potentielle et de

solidarité doit changer en profondeur et répondre désormais à deux exigences :

- évaluer sous trois ans l'efficacité non seulement des dépenses publiques mais également des réglementations, pour s'assurer de leur cohérence ;
- concentrer les moyens publics au lieu de les disperser, tant dans le domaine des politiques de croissance et d'emploi que de la cohésion sociale.

Les orientations de ce rapport sont le fruit d'une commission pluraliste. Elles ne sont ni de gauche ni de droite. Elles sont dans l'intérêt de tous les Français.

Liste des préconisations

- **Renverser la tendance à l'augmentation de la dette financière de l'État**

1) Revenir à l'équilibre en cinq ans au maximum en stabilisant les dépenses en euros courants et en modulant l'intensité de l'effort en fonction de la conjoncture.

2) Ne pas diminuer le niveau global des prélèvements obligatoires pendant la phase de retour à l'équilibre.

3) Affecter intégralement les recettes exceptionnelles au désendettement, sous réserve des dotations au Fonds de réserve des retraites (FRR).

4) Une fois l'équilibre atteint, utiliser les finances publiques pour réguler le cycle économique

- **Mieux associer à l'objectif de maîtrise des finances publiques les collectivités territoriales**

5) Durant la phase de retour à l'équilibre, stabiliser les dotations de l'État aux collectivités territoriales en euros courants.

En contrepartie : assurer la neutralité des transferts ; ne pas imposer unilatéralement de nouvelles dépenses aux collectivités territoriales ; tenir compte de la fragilité de certaines communes.

6) Assurer aux collectivités territoriales une plus grande maîtrise de leurs ressources et de leurs dépenses.

- **Garantir l'équilibre des régimes sociaux**

7) Poursuivre la réforme des retraites en 2008 avec deux priorités :

- s'assurer de l'équilibre jusqu'en 2020 de l'ensemble des régimes, y compris des régimes spéciaux ;
- préciser les conditions de fonctionnement du FRR

8) Garantir le retour à l'équilibre de l'assurance maladie en 2009 en prévoyant chaque année comment seront rééquilibrés les comptes en cas de non-respect du calendrier de retour à l'équilibre prévu par la LFSS 2006.

9) À partir de 2009, garantir l'absence d'endettement de l'assurance maladie par l'utilisation de trois instruments :

- l'obligation de vote à l'équilibre ;
- le retour automatique à l'équilibre d'une année sur l'autre ;
- la création d'un fonds de préservation de l'équilibre.

10) Garantir l'équilibre de l'assurance chômage en proposant aux partenaires sociaux un examen annuel de l'application des conventions et en utilisant le fonds de régulation une fois l'équilibre retrouvé.

• **Faire de la réduction des dépenses inefficaces la priorité du Gouvernement et du Parlement pendant la phase de retour à l'équilibre**

11) En cas d'annonce d'une nouvelle dépense, préciser la ou les dépenses qui sont supprimées en contrepartie pour le même montant.

12) Mettre en place sous l'autorité du Premier ministre un dispositif de réexamen de l'ensemble des dépenses de l'État et de la Sécurité sociale afin de les avoir très largement réorientées d'ici trois ans.

13) Consacrer deux fois plus de temps dans le calendrier parlementaire à l'analyse des résultats qu'au vote du budget.

14) Simplifier l'organisation administrative et faire disparaître toutes les structures redondantes.

• **Moderniser profondément la politique de ressources humaines des administrations publiques**

15) Utiliser dès aujourd'hui au maximum l'opportunité des départs à la retraite pour supprimer les sureffectifs.

16) Lever tous les obstacles à la mobilité des agents.

17) Fixer une part significative de la rémunération des gestionnaires en fonction de la qualité de leur gestion et du respect de leurs objectifs.

• **Changer la logique de nos politiques de croissance, d'emploi et de cohésion sociale**

18) Évaluer sous trois ans l'efficacité des réglementations publiques, pour assurer leur cohérence avec les dépenses publiques.

19) Pour renforcer notre croissance potentielle, concentrer les moyens publics au lieu de les disperser, particulièrement dans les domaines des politiques de l'emploi, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

20) Faire vraiment le choix de la cohésion sociale, c'est-à-dire accepter de concentrer les moyens beaucoup plus qu'aujourd'hui sur les situations et les risques jugés essentiels.

Introduction

Depuis vingt-cinq ans, la dette des administrations publiques augmente sans cesse : entre 1980 et 2004, elle a été multipliée par cinq et a atteint, en 2004, 1 067 milliards d'euros. À la fin de l'année 2005, elle aura encore augmenté de plusieurs dizaines de milliards d'euros. Et l'État a en plus d'autres engagements, qui n'apparaissent pas dans le montant de la dette mais qui sont pourtant réels. Le plus important d'entre eux concerne la retraite de ses agents, qu'il s'est engagé à financer.

En apparence, tout ne va pourtant pas si mal. La France fait toujours partie des pays les plus riches du monde. Chaque année depuis vingt-cinq ans, sa richesse augmente, ce qui permet à notre pays de disposer d'équipements publics de qualité et d'un niveau de protection sociale parmi les plus élevés au monde. Certains considèrent même qu'on devrait augmenter le niveau de la dette pour améliorer encore notre niveau d'équipements publics et de protection sociale.

Vue de plus près, la situation est en réalité très préoccupante.

La dette est en effet depuis vingt-cinq ans une échappatoire qui permet de reporter sans cesse l'adaptation de nos administrations publiques et de répondre à tous les problèmes, particulièrement aux questions de société, par de nouvelles dépenses. La situation de nos finances publiques révèle ainsi des dysfonctionnements profonds de notre appareil administratif et, au-delà, les graves faiblesses de nos pratiques politiques et collectives.

Tant que des réformes n'auront pas été engagées, il n'y a pas de raison que ces comportements changent.

Or, notre pays a à relever de nombreux défis économiques et sociaux : sortir enfin de vingt-cinq années de chômage de masse, accélérer la croissance économique et assurer la solidarité de sa population en dépit du vieillissement.

Ce n'est pas en poursuivant l'augmentation de la dette que nous pourrons relever ces défis.

Au contraire, avec une dette de plus en plus lourde, notre économie les aborderait dans une situation de fragilité croissante et nos administrations publiques n'auraient pas les marges d'action nécessaires pour y répondre.

En définitive, la dette non seulement nous empêcherait de renforcer notre niveau de vie et de cohésion sociale, mais serait même un obstacle à leur maintien à leur niveau actuel. Nos régimes sociaux, et notamment notre système de retraite par répartition, auquel nous sommes tous attachés, supporteraient un risque inconsidéré. Les générations futures, qui auront à financer les retraites de la génération très nombreuse qui les aura précédées, ne pourraient pas en effet assumer en plus la charge d'une dette trop lourde.

Face à cette situation, on pourrait considérer qu'il y a deux possibilités : continuer à nier le problème, ou l'assumer et en tirer les conséquences. En réalité, il n'y a pas d'alternative. Persister à nier le problème ne serait pas seulement une erreur, mais un comportement coupable.

Il faut donc enfin avoir le courage de ne plus céder à la facilité de la dette.

Pour réduire notre niveau d'endettement, l'action publique devrait nécessairement avoir pour objectif de revenir à l'équilibre dans les cinq prochaines années. Cet objectif est parfaitement réaliste, mais il suppose qu'une nouvelle conception de l'action publique, tournée vers l'efficacité des dépenses publiques, soit résolument adoptée.

Les solutions préconisées par la Commission ne limitent pas le champ de l'action publique dans les années à venir. Au contraire, leur mise en œuvre restaurerait des marges de manœuvre et ouvrirait de nouvelles perspectives aux pouvoirs publics, qui pourraient les mettre au service de nos ambitions de croissance et de solidarité.

Ces solutions ne sont tributaires d'aucun courant de pensée. Elles sont le fruit d'une commission pluraliste. Elles ne préjugent pas l'utilisation que feront les parlements et les gouvernements futurs de ces nouvelles marges de manœuvre. Elles ne sont ni de gauche ni de droite. Elles sont dans l'intérêt de tous les Français.

Première partie

**Le choix de la facilité
depuis vingt-cinq ans
est la principale
explication du niveau
très préoccupant
de notre dette publique**



Notre situation financière est très préoccupante. Notre dette publique financière (*cf.* l'encadré *infra*) a en effet été multipliée par cinq depuis 1980 et s'élevait à 1 067 milliards d'euros à fin 2004. Et à côté de cette dette, il ne faut pas oublier l'existence des autres engagements de l'État qui, s'ils ne figurent pas dans son bilan, sont néanmoins réels. Le plus important d'entre eux provient de l'engagement qu'a pris l'État de verser une retraite à ses agents.

L'alourdissement de l'endettement des administrations publiques ne leur a pas été imposé. Il est le résultat d'une gestion des dépenses publiques qui n'a pas été suffisamment rigoureuse depuis 25 ans. La dette est en fait une facilité à laquelle la France a cédé en raison des lourdeurs et des incohérences de son organisation administrative, et, plus fondamentalement, de ses pratiques politiques et collectives.

Définition : dette et déficit au sens des règles européennes

Les administrations publiques (APU) sont classées traditionnellement en quatre catégories : l'État, les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale – c'est-à-dire la Sécurité sociale (assurance maladie obligatoire, régimes obligatoires de retraite, prestations familiales, accidents du travail et maladie professionnelles) et l'assurance-chômage – et une quatrième catégorie, plus diffuse (les Organismes divers d'administration centrale – ODAC), qui regroupe notamment certaines entreprises publiques.

Chaque année, ces administrations publiques perçoivent des ressources (impôts et taxes, et autres recettes non fiscales) et payent des dépenses pour la collectivité (salaires, fournitures, prestations...). Lorsque ces dépenses sont supérieures aux recettes, un déficit est constaté. Pour financer ce déficit, les administrations publiques doivent s'endetter. Concrètement, elles se trouvent dans ce cas dans la même situation qu'un ménage qui serait contraint d'emprunter, ses ressources étant inférieures à ses dépenses.

Toutefois, à la différence d'un ménage, les administrations publiques n'empruntent généralement pas auprès d'une banque, mais

émettent des titres, essentiellement des obligations, sur les marchés. Elles s'engagent à rembourser ces obligations, en payant des intérêts, à une date future.

Si les administrations publiques sont en déficit pendant plusieurs années, leur dette augmente. En revanche, si elles sont capables de dépenser moins qu'elles n'ont de ressources, elles ont un excédent qui leur permet dans ce cas d'émettre un montant d'obligations inférieur à celui des obligations arrivant à échéance cette année-là. Dans ce cas, l'encours total des obligations – c'est-à-dire le montant de la dette – diminue.

En France, lorsque l'on évoque la dette publique, on fait le plus souvent référence au traité de Maastricht de 1992, qui a décidé la création de l'euro et au Pacte européen de stabilité et de croissance (PSC, 1997), qui a précisé les règles que devaient respecter les États membres de la zone euro.

Pour mettre en place la monnaie unique, il fallait en effet que les pays de l'Union monétaire respectent un minimum de règles budgétaires et financières communes. Celles-ci sont indispensables pour assurer la force et la crédibilité de l'euro et empêcher certains pays de profiter égoïstement de la monnaie unique, pour pratiquer des gestions peu rigoureuses.

Le PSC a fixé une valeur de référence en matière d'endettement (60 % du Produit intérieur brut, le PIB, c'est-à-dire la production nationale de richesses). Il a aussi fixé un plafond pour le déficit annuel des administrations publiques : 3 % du PIB. Pour s'assurer que tous les pays s'efforcent de le respecter dans les mêmes conditions, il a également donné sa définition de ce déficit et de cette dette. Sans entrer dans les détails, la dette au sens du PSC est une dette brute consolidée, c'est-à-dire qu'elle ne tient pas compte des actifs et des dettes entre administrations publiques. Si l'on prend l'exemple d'un foyer rassemblant plusieurs personnes, la dette du foyer, entendue au sens du PSC, serait la somme de la dette totale de ces personnes, sans prendre en compte les sommes qu'elles se seraient éventuellement prêtées entre elles. La valeur de la dette ne serait en outre pas diminuée des biens que possède le foyer, par exemple sa maison, sa voiture...

I. Le caractère très préoccupant de notre situation financière résulte de l'accumulation de vingt-cinq ans de déficits

A. L'explosion de la dette financière place nos finances publiques dans une situation très préoccupante

À force d'augmenter sans cesse, la dette publique au sens du Pacte européen de stabilité et de croissance représente désormais les deux tiers de la production nationale. Encore ne parle-t-on ici que de la dette financière.

Or, l'État, outre sa dette financière, a d'autres engagements qui doivent être impérativement pris en compte lorsque l'on veut apprécier la situation financière des administrations publiques. Le plus important d'entre eux concerne la retraite de ses agents, qu'il s'est engagé à financer.

On pourrait chercher à se rassurer, en constatant que la dette publique a pu être plus importante dans le passé ou que certains pays dans le monde sont également très endettés. Mais ces comparaisons ne sont pas pertinentes. La dette de la France n'a rien à voir avec sa dette passée et la situation des autres pays n'atténue pas la gravité de notre situation et de son évolution.

1. La dette financière publique a augmenté sans interruption depuis 1980

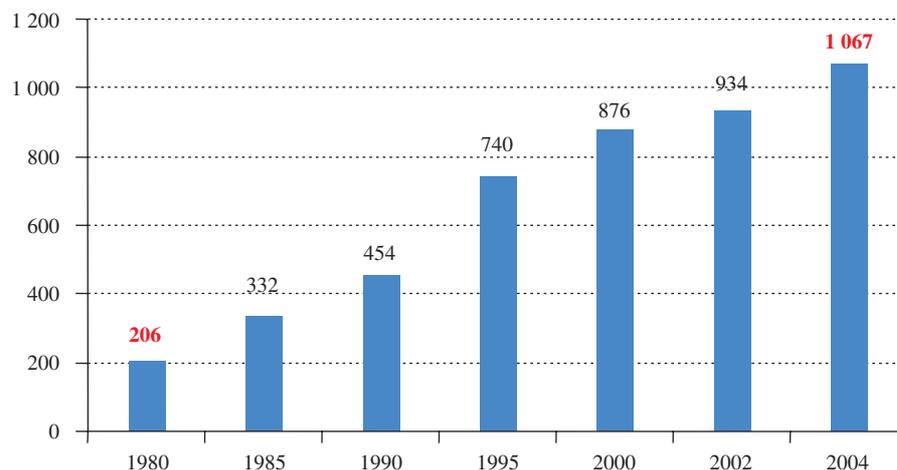
a) La dette financière a été multipliée par cinq en euros constants depuis 1980

La dette financière des administrations publiques a atteint, fin 2004, 1 067 milliards d'euros. L'État supporte 79 % de cette dette, les administrations publiques locales 10,5 %, les administrations de Sécurité sociale (y compris la Caisse d'amortissement de la dette sociale CADES) 8 % et les Organismes divers d'administration centrale (ODAC) 2,5 %.

Le montant de la dette financière est difficile à interpréter. Pour prendre la mesure du problème, deux approches sont possibles. La première consiste à regarder l'évolution du montant de la dette ; la seconde, à comparer la dette à d'autres grandeurs, par exemple la production de notre pays.

Pour mesurer correctement l'évolution de la dette, il faut éliminer l'effet de l'inflation. 1 euro de dette d'aujourd'hui n'est en effet pas équivalent à 6,60 francs de dette en 1980. Lorsque l'on corrige l'effet de l'inflation, il apparaît que la dette publique financière a été multipliée par cinq depuis 1980, soit une augmentation de 6 % par an, ce qui est considérable. Sur la même période, notre production nationale corrigée de l'inflation n'a en effet augmenté que de 2 % par an.

Dette publique financière (en milliards d'euros 2004)



Source : Rapport économique, social et financier.

Note de lecture : entre 1980 et 2004, la dette publique financière en euros constants a augmenté de 6 % par an en moyenne.

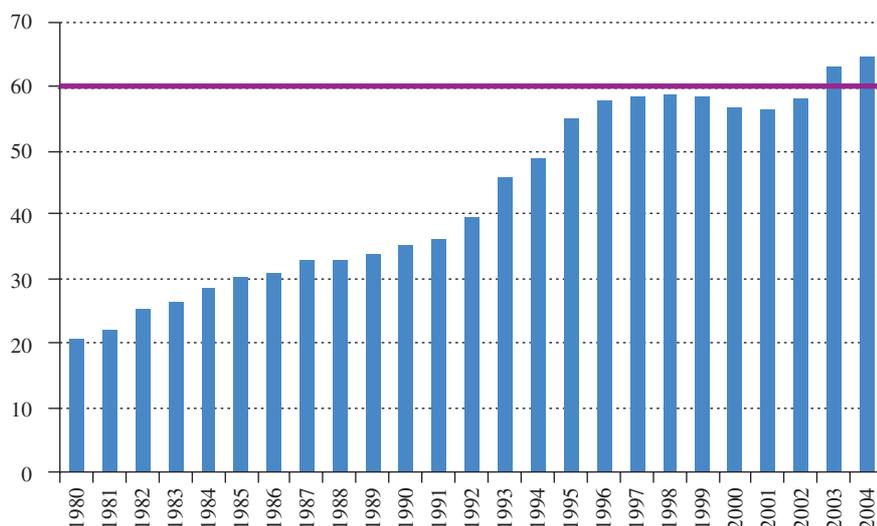
Cette multiplication par cinq de la dette montre l'ampleur du problème. Mais ces grandeurs parlent peu au grand public. Pour apprécier la gravité de la situation, il faut comparer la dette avec des grandeurs plus concrètes.

Traditionnellement, on rapporte la dette à la production nationale annuelle de richesses, définie par le Produit intérieur brut (PIB). Le Pacte européen de stabilité et de croissance a conforté cette approche, en considérant que la dette publique financière ne devait pas représenter plus de 60 % du PIB. Dit autrement, chaque pays de la zone euro s'est engagé à limiter la dette financière de ses administrations publiques à moins de 60 % de sa production annuelle.

Cette approche a un mérite substantiel, celui de la simplicité : elle rapporte la dette à l'une des grandeurs économiques dont dépend la capacité des administrations publiques à la rembourser.

En effet, une augmentation de la part de la dette dans le PIB signifie qu'il faudra prélever de plus en plus de ressources sur la production nationale pour la rembourser et qu'en conséquence, la charge de son remboursement sur les citoyens s'alourdit. Le poids de la dette de la France a, à cet égard, triplé depuis 1980, passant de 21 % à 64,7 % du PIB. Paradoxalement, c'est dans les années qui ont suivi immédiatement la négociation de Maastricht, en 1991, qu'elle a le plus rapidement augmenté : entre 1991 et 1997, la part de la dette dans la production nationale est passée de 36,2 à 58,5 %, soit une augmentation de près de 60 %.

Dette publique financière en % du PIB



Source : Rapport économique, social et financier.

D'autres données sont encore plus parlantes. Du fait de la dette publique financière, chaque ménage français supporte sans le savoir une dette d'environ 41 000 euros. C'est le double de la dette qu'il a, en moyenne, à titre privé, pour l'ensemble de ses crédits (crédit à la consommation, crédit immobilier...).

b) Les administrations publiques doivent désormais consacrer une part significative de leurs ressources au paiement des intérêts de leur dette financière

Lorsqu'il veut emprunter, un ménage s'adresse à sa banque. Les administrations publiques sont dans une situation différente : en général, l'État ne s'endette pas directement auprès des banques mais auprès des marchés financiers.

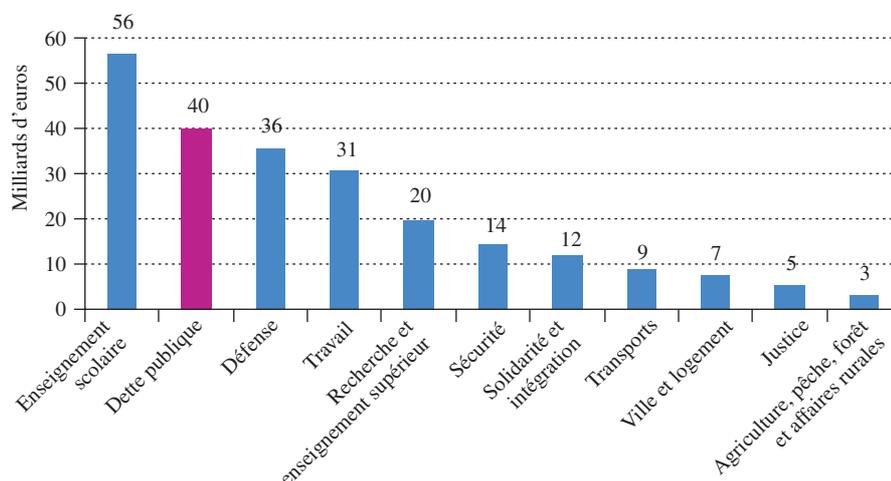
Néanmoins, les conséquences sont les mêmes : chaque année, les administrations publiques doivent payer les intérêts correspondant aux sommes empruntées. Dès lors, plus la dette augmente, plus le montant des intérêts à payer chaque année s'accroît, et moins les administrations publiques peuvent utiliser à leur gré les ressources à leur disposition pour des dépenses utiles.

C'est exactement la situation de la France aujourd'hui.

En 1980, un tiers seulement du produit de l'impôt sur le revenu était nécessaire pour payer les intérêts de la dette des administrations publiques et non des dépenses utiles, alors que les taux d'intérêt étaient élevés. En 2004, c'est l'intégralité du produit de cet impôt qu'il a fallu consacrer au paiement des intérêts de la dette, alors que les taux d'intérêt sont bas. Ce qui signifie concrètement que lorsqu'un Français paie l'impôt sur le revenu, il paie en fait uniquement les intérêts de la dette passée des administrations publiques. Et cette dette reste entièrement à rembourser.

Si l'on regarde seulement la dette de l'État, il apparaît que la France consacre aujourd'hui presque autant à payer les intérêts de sa dette financière passée qu'à assurer la défense nationale ou à éduquer ses enfants. Et encore, bénéficions-nous aujourd'hui de taux d'intérêt particulièrement bas.

Charge de la dette en 2005 comparée à certaines missions de l'État



Source : Projet loi de finances 2005.

Note de lecture : chacune des barres indique le montant, en milliards d'euros, de différents postes de dépense du budget de l'État en 2005.

La charge de la dette de l'État représente dans son budget 2005 près de 40 milliards d'euros, soit l'équivalent de la somme des budgets de l'agriculture, des affaires étrangères, de l'audiovisuel, de la culture et de la communication, de l'intérieur, de la justice et de l'enseignement supérieur.

2. La progression rapide de la dette financière est d'autant plus préoccupante que l'État a d'autres engagements

Le niveau de la dette financière des administrations publiques n'est qu'un élément dans l'appréciation de la situation des finances publiques.

En effet, l'État pourrait avoir à assumer la dette financière de certains acteurs publics qui, à ce jour, ne font pas partie du périmètre des administrations publiques au sens du Pacte européen de stabilité et de croissance. Surtout, l'État, en tant qu'employeur public, a d'autres engagements, notamment celui d'assumer la retraite de ses agents. Ces engagements constituent un élément d'appréciation incontournable de la situation financière de l'État. Leur évaluation est donc un enjeu central dans l'analyse de la situation des finances publiques.

a) L'État pourrait avoir à assumer la dette financière de certains acteurs publics

La France applique avec exactitude les règles comptables européennes applicables au secteur public, qui sont moins exigeantes que

celles qui s'imposent au secteur privé. Les États demandent en effet aux entreprises de recenser le plus largement possible toutes les dettes qu'elles auront un jour à supporter, sans exiger autant d'efforts de la part des acteurs publics.

En effet, la dette financière au sens du PSC se limite au seul périmètre des administrations publiques. Dans chaque pays, il peut exister d'autres acteurs publics qui ne font pas partie de ce périmètre, mais dont la dette pourrait à l'avenir être assumée par l'État.

L'entreprise minière et chimique (EMC) en est un exemple en France. Jusqu'en 2004, sa dette n'était pas comptabilisée dans la dette des administrations publiques. En 2005, elle a intégré le périmètre des administrations publiques et en 2006, l'État a prévu au titre de ses dépenses de l'année le remboursement de la dette restante, d'un montant de 600 millions d'euros. En réalité, il était à peu près inévitable qu'il reviendrait à l'État d'assurer le remboursement. Dans le secteur privé, une telle dette aurait dû être inscrite dans les comptes consolidés de sa maison mère bien avant l'arrêt de l'activité de l'entreprise.

Ceci ne constitue qu'un exemple des dettes de certains acteurs publics que l'État pourrait être conduit à assumer.

Il est difficile d'en évaluer précisément le montant total. On peut néanmoins l'estimer dans une fourchette comprise entre 15 et 20 milliards d'euros environ.

Si le ratio d'endettement financier des administrations publiques, calculé à partir de la définition du PSC était de 64,7 % à la fin de l'année 2004, ce ratio aurait probablement été plus proche de 66 % en intégrant ces risques potentiels.

b) L'appréciation de la situation financière des administrations publiques doit tenir compte de l'engagement de l'État au titre des retraites de ses agents

L'État a pris l'engagement de payer une retraite à ses agents, « *en rémunération des services qu'ils ont accomplis*¹ ». L'État assume lui-même en large partie cet engagement : il n'en partage pas la responsabilité avec d'autres employeurs au sein d'un régime mutualisé.

Cet engagement ne figure pas directement dans le bilan de l'État, mais uniquement dans son hors bilan. Il n'en est pas moins un élément important de sa situation financière. L'évaluation de cet engagement est donc essentielle.

(1) Article L. 1 du Code des pensions civiles et militaires.

Le régime de retraite des fonctionnaires de l'État est un régime d'employeur

Au sein des régimes de retraite, il convient de distinguer les régimes d'employeur des régimes mutualisés. Un régime d'employeur prend en charge les salariés d'un seul employeur ; un régime mutualisé regroupe les salariés de plusieurs employeurs.

En France, dans le secteur privé, la retraite de base et la retraite complémentaire sont mutualisées. La plupart des salariés relèvent d'un régime de base unique, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

Les entreprises privées peuvent également assurer un supplément de retraite, en créant un régime spécifique pour leurs salariés. Elles sont alors responsables de ce régime, des retraites qu'il verse et des droits à retraite acquis par les salariés de l'entreprise. C'est un régime d'employeur, puisqu'il est propre à l'entreprise.

En France, dans le secteur privé, il n'y a donc qu'une petite part des retraites qui n'est pas mutualisée mais qui relève d'un régime d'employeur. Dans d'autres pays en revanche, c'est l'essentiel, voire la totalité des retraites des salariés qui sont placées sous la responsabilité des entreprises. Les entreprises françaises qui opèrent dans ces pays ont souvent mis en place des régimes d'employeurs pour assurer une large partie de la retraite de leurs personnels locaux.

Pour les fonctionnaires, il convient de distinguer deux cas dans notre pays.

Pour les collectivités territoriales et les hôpitaux publics, la retraite de base relève d'un régime mutualisé entre tous les employeurs qui est géré par une caisse unique, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL).

Dans le cas des fonctionnaires de l'État, la situation est différente. Il ne s'agit pas d'un régime mutualisé, mais d'un régime d'employeur. Concrètement, les retraites des fonctionnaires de l'État sont payées essentiellement à partir de deux ressources : d'une part, des cotisations des salariés, dont le taux n'a pas varié depuis de nombreuses années ; d'autre part, une contribution de l'État à partir de son budget ¹. Le régime de retraite des agents de l'État n'est donc pas mutualisé avec d'autres employeurs, privés ou publics.

(1) Cette contribution de l'État, qui représente plus des trois quarts des recettes du régime, est affichée depuis 2004 comme un pourcentage de la masse salariale, ce qui pourrait laisser penser que c'est une cotisation employeur identique à celle qui existe dans le secteur privé. En réalité, cette contribution n'est pas une cotisation d'employeur mais une subvention d'équilibre : son taux évolue chaque année pour équilibrer le régime.

L'engagement de payer des retraites est un élément important de la situation financière de l'État, qui pourrait être dans quelques années considéré comme une dette par les normes comptables internationales

La distinction entre régime mutualisé et régime d'employeur est fondamentale.

En effet, si un employeur a des difficultés, les conséquences sont très différentes selon que l'on se trouve dans un régime mutualisé ou dans un régime d'employeur. Dans un régime mutualisé, les retraites pourront être versées, à condition que les cotisations reçues de l'ensemble des autres employeurs et des autres salariés du régime soient d'un montant suffisant pour faire face aux engagements vis-à-vis des retraités. L'engagement de verser des retraites sera alors honoré.

En revanche, dans le cas d'un régime d'employeur, c'est-à-dire si l'employeur est seul à assumer l'engagement qu'il a pris de verser une retraite, les retraites ne pourront plus être versées si l'employeur n'a pas anticipé ces difficultés.

Or il est évident que c'est un risque qui est inacceptable pour les retraités et les futurs retraités. C'est pourquoi il est progressivement apparu indispensable que les entreprises évaluent le montant de leur engagement au titre de leur régime de retraite employeur et l'inscrivent à leur passif aux côtés de leurs dettes. Ainsi, leurs actifs couvrent l'ensemble des engagements, y compris celui relatif aux régimes de retraite employeur. Il est en outre primordial que les comptes de l'entreprise reflètent de manière exhaustive et fidèle la situation financière réelle de l'entreprise, et en particulier l'ensemble de ses engagements.

C'est pour ces deux raisons – principe de prudence et principe de sincérité – qu'il a été progressivement demandé aux entreprises du secteur privé, dans le cas de régimes d'employeur, de passer d'une simple comptabilisation hors bilan à la reconnaissance d'une dette et à l'inscription de celle-ci dans leur bilan. Les normes comptables internationales (IFRS *International financial reporting standards*) l'ont prescrit. L'Union européenne a rendu obligatoire l'application de ces normes pour les entreprises européennes cotées.

Les États, contrairement aux entreprises, ne sont pas aujourd'hui obligés d'appliquer ce type de règles. Mais par prudence l'État français a décidé en 2003 de calculer le montant total des sommes qu'il devra verser jusqu'en 2100 si les règles du régime de retraite des fonctionnaires de l'État n'étaient pas modifiées. Toutefois, comme le faisaient les entreprises dans le passé, il n'inscrit pas ce montant à son bilan dans les dettes. Il le fait uniquement figurer dans une note technique.

Pourquoi cette différence entre les États et les entreprises privées ? Deux arguments sont en général avancés.

Le premier, c'est que le régime de retraite des fonctionnaires de l'État est un régime par répartition – c'est-à-dire un régime où les retraites de l'année sont financées par les cotisations perçues la même

année. L'engagement de l'État à verser une retraite serait donc sans impact sur la situation financière de celui-ci, puisque des cotisations permettraient d'honorer cet engagement.

Ce premier argument repose sur une confusion. L'analyse ne doit pas reposer sur le mode de financement du régime (répartition ou capitalisation), mais sur le nombre d'employeurs qui assument la responsabilité (régime mutualisé ou d'employeur). Lorsque l'employeur est seul à assumer son engagement de retraite, il est dans une situation très différente du cas où il partage cette responsabilité avec d'autres.

Le second argument part du constat que l'évolution des règles comptables du secteur privé provient notamment du fait que les entreprises privées peuvent faire faillite à tout moment. Il ne serait donc pas pertinent d'inscrire en dette l'engagement de retraite de l'État à l'égard de ses agents, puisqu'il apparaît inconcevable que ce dernier puisse faire faillite.

Il est vrai que l'évolution des règles comptables vise notamment à empêcher que les entreprises en difficulté, voire en liquidation, ne puissent plus honorer leur engagement de retraite. Mais cette évolution a également un autre but : apprécier le plus justement possible la situation financière et la valeur d'une entreprise, en tenant compte de l'ensemble de ses engagements.

L'évaluation précise de l'engagement de retraite d'une entreprise et son inscription en dette permettent ainsi à tous ceux qui sont en rapport avec elles – actionnaires, salariés, clients, prêteurs – d'avoir une appréciation aussi fidèle et exhaustive de sa situation financière, et donc en particulier de sa capacité d'endettement. C'est également un élément à prendre en compte lorsque l'on veut comparer la valeur et les perspectives financières de deux entreprises.

Ce raisonnement vaut pour les États aussi bien que pour les entreprises : l'évaluation de la situation financière doit être parfaitement transparente et ne peut donc pas ne pas tenir compte de l'engagement de verser des retraites, dès lors que l'on est dans le cadre d'un régime d'employeur.

C'est ce raisonnement qui guide aujourd'hui la réflexion au plan international sur les règles comptables que doivent appliquer les États. Il est très probable, à ce titre, que le groupe de travail international¹ qui étudie actuellement ces questions considère que l'engagement des États qui ont un régime de retraite d'employeur doit être évalué précisément, et qu'il doit être inscrit à leur bilan à côté de leurs dettes.

D'ailleurs, certains États appliquent déjà ces principes. Ainsi, le Canada a décidé, dès le milieu des années 1990, d'inscrire en dette le déficit prévu sur les cinquante prochaines années de la part des retraites de

(1) Ce groupe de travail réunit les secrétariats de plusieurs organisations internationales : ONU, Banque mondiale, OCDE, FMI et Eurostat. Ce dernier a, dans une communication du 2 décembre 2004, reconnu la pertinence de l'évaluation des engagements de retraite dans le cadre des régimes d'employeur.

ses fonctionnaires dont il a la responsabilité. L'État australien a également fait le choix d'inscrire dans ses comptes la dette liée aux retraites de ses fonctionnaires.

On comprend donc qu'au-delà de la question du traitement comptable de cet engagement et de son éventuelle inscription en dette, l'analyse de la situation financière d'un État, comme pour une entreprise, doit tenir compte de cet engagement, qui doit être évalué le plus justement possible.

La Commission propose un mode d'évaluation de l'engagement de retraite tenant compte des spécificités de l'État

L'évaluation de l'engagement de l'État en matière de retraite est une question complexe, car l'unique référence aujourd'hui est la norme comptable du secteur privé, qui n'est pas nécessairement parfaitement adaptée au fonctionnement des États.

Deux méthodes sont envisageables, entre lesquelles les institutions internationales n'ont pas encore tranché. À cet égard, il serait souhaitable que l'Union européenne adopte rapidement une norme en la matière, pour que les comparaisons entre les États membres puissent prendre en compte leur éventuel engagement en matière de retraite.

La première méthode consiste à appliquer à l'État le mode de calcul qui s'impose aux entreprises du secteur privé, en calculant la valeur actuelle des pensions des retraités et des droits à retraite de ses agents en activité, sur la base de la législation en vigueur. C'est la méthode qui est utilisée aujourd'hui par l'État dans la note technique qui accompagne son bilan. Au 31 décembre 2004, cette méthode conduit, suivant les hypothèses, à évaluer l'engagement de l'État dans une fourchette comprise entre 790 et 1 000 milliards d'euros.

La seconde méthode a pour but de tenir compte des spécificités des États et des régimes par répartition. Dans les pays développés, les États, à la différence des entreprises du secteur privé, ne risquent pas d'être à tout moment en cessation de paiement. En conséquence, il apparaît plus pertinent, plutôt que de chercher à calculer ce que l'État devrait déboursier pour honorer à un instant donné l'intégralité de son engagement, d'évaluer, sur les années à venir, la part aujourd'hui non financée de cet engagement, c'est-à-dire le surcoût annuel de cet engagement pour l'État par rapport à ce qu'il finance aujourd'hui.

L'État peut certes augmenter sa contribution, c'est-à-dire son taux de cotisation employeur, et ainsi équilibrer année après année le régime de retraite des fonctionnaires de l'État.

Ce qui importe cependant, ce n'est pas l'équilibre apparent du régime, qui sera forcément obtenu en diminuant d'autres dépenses voire en pesant sur le déficit, mais le poids financier croissant pour l'État de l'engagement qu'il a pris de payer ses retraites.

En conséquence, la part aujourd'hui non financée des retraites est la différence, dans les règles actuelles, entre les prestations et les recettes (taux de cotisation des salariés et part de la contribution employeur dans la masse salariale maintenus à leur niveau actuel). C'est la somme actualisée de ces écarts qui constitue le manque de financement du régime.

Cette seconde méthode a la préférence de la Commission. Elle tire en effet toutes les conséquences à la fois du principe de la répartition, des caractéristiques du régime d'employeur, et de la continuité de l'État.

Cette méthode conduit à un montant d'environ 430 milliards d'euros, variant entre 380 et 490 milliards d'euros en fonction du taux d'actualisation retenu, en se limitant aux manques de financement jusqu'en 2050. Au-delà de cette date, nous ne disposons pas d'évaluation fiable des manques de financement du régime de retraite des fonctionnaires de l'État.

C'est donc au vu de deux éléments, dette financière d'une part et poids supplémentaire pour l'État de l'engagement résultant des retraites de ses agents, que l'on comprend déjà à ce stade que la situation financière des administrations publiques est très préoccupante.

Trois précisions doivent encore être apportées.

D'abord, le fait d'évaluer aujourd'hui le poids de cet engagement ne signifie pas que l'on fige son montant. Par définition, il évoluera en fonction de la démographie, des comportements d'activité, des recrutements et de l'évolution des règles du régime de retraite des fonctionnaires de l'État.

D'autre part, ce raisonnement ne vaut ni pour le régime de retraite des fonctionnaires des collectivités territoriales, ni pour les régimes obligatoires du secteur privé, qui sont tous mutualisés.

Enfin, l'État assume aujourd'hui une partie du financement de certains régimes spéciaux de retraite – entreprises publiques, SNCF, RATP, régime des mineurs, des salariés agricoles etc. – par l'intermédiaire de subventions. On pourrait en conséquence considérer que l'engagement de ces régimes à verser une retraite est en réalité un engagement de l'État, puisque c'est à ce dernier que revient la charge de financer une partie des prestations.

Cette question est plus complexe que cela. Les exemples d'EDF et de GDF ont montré ces dernières années que lorsque leur régime de retraite était amené à évoluer, leur engagement de retraite n'était pas nécessairement repris par l'État mais pouvait être financé par d'autres voies (taxe sur les consommateurs). Ceci invite à aborder avec prudence le traitement de l'engagement de retraite de la RATP ou de la SNCF. La Commission ne s'est donc pas prononcée sur ce point.

Pour d'autres régimes, il serait en revanche probablement pertinent de les intégrer dans l'engagement de l'État (notamment les régimes des mines, des marins, des ouvriers d'État, ou encore des salariés agricoles). La Commission n'a cependant pas disposé d'estimations

précises du montant du manque de financement qui serait finalement à la charge de l'État.

3. Ni les références historiques, ni la situation des autres pays ne peuvent nous rassurer

Pour relativiser le niveau de la dette de la France, deux arguments sont souvent avancés. D'abord, un argument fondé sur l'histoire : la dette publique financière de la France a été à plusieurs reprises largement supérieure à son niveau actuel. Ensuite, un argument lié à la comparaison internationale : d'autres pays ont aujourd'hui un endettement financier public comparable ou largement supérieur au nôtre.

Ces arguments sont fondés sur des comparaisons qui laissent de côté les engagements correspondant aux droits à la retraite des fonctionnaires. Or, ceux-ci ont changé de dimension dans notre pays depuis 1950, en raison de l'accroissement massif du nombre des fonctionnaires. Et il y a peu de pays où les effectifs d'agents publics représentent une part aussi importante de la population active.

Pour s'en tenir à la dette financière, si les administrations publiques ont connu d'autres épisodes de fort endettement dans le passé, c'était en réalité dans un contexte radicalement différent. En outre, l'importance de la dette de certaines autres économies développées ne remet pas en cause la gravité de la situation française, bien au contraire.

a) Les épisodes de fort endettement public du passé s'inscrivaient dans un contexte radicalement différent

À la fin du XIX^e siècle, la dette financière des administrations publiques s'élevait à près de 100 % du PIB. En 1918, à 130 % du PIB. Entre 1945, à 170 %. Au regard de tels précédents, la situation actuelle n'aurait donc rien d'exceptionnel. Mieux, la situation n'aurait même rien de dramatique, puisque, dans ce passé lointain, notre pays a été capable de réduire rapidement le niveau de sa dette. Entre 1945 et 1946, en un an, les administrations publiques sont parvenues à diminuer de moitié le rapport de leur dette au PIB.

Mais la situation de notre pays est bien différente de celle qui prévalait dans ces périodes antérieures de fort endettement.

Les périodes de fort endettement dans le passé correspondent toutes à des circonstances historiques exceptionnelles. À la fin du XIX^e siècle, l'endettement provenait notamment du paiement par emprunt des dommages de guerre. En 1918 et 1945, il résultait des déséquilibres des deux guerres mondiales.

En outre, la France ne peut plus, comme par le passé, compter sur l'inflation pour réduire considérablement et rapidement le montant de sa dette.

L'inflation a en effet longtemps permis de réduire le poids de la dette par rapport à la production nationale. C'est l'inflation qui a conduit à la réduction très rapide de la dette rapportée à la production nationale dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale.

Aujourd'hui, notre pays ne peut plus décider seul de se laisser aller aux facilités illusoire de l'inflation, car il n'a plus la maîtrise de sa politique monétaire. Concrètement, c'est la banque centrale européenne qui définit la politique monétaire. Celle-ci s'est fixée comme objectif de limiter l'inflation dans l'ensemble de la zone euro à 2 % par an environ. En outre, la liberté des mouvements de capitaux pourrait conduire les épargnants, face à un État qui s'engagerait dans la voie de la hausse des prix et d'un endettement excessif, à transférer leurs fonds dans des pays plus vertueux.

Certains pourraient regretter que notre économie ne dispose plus de l'inflation pour réduire rapidement l'endettement public dans le passé. Ils auraient tort. En effet, l'inflation élevée aboutissait à ruiner les épargnants qui plaçaient leur argent dans notre monnaie nationale et, plus généralement, affectait le niveau de vie de tous les Français, particulièrement les plus vulnérables. Elle était également la source de perturbations économiques et financières majeures. Elle débouchait inévitablement sur des crises financières, en raison des pressions subies par notre monnaie sur le marché des changes.

Compte tenu de cette évolution, la France n'a plus aujourd'hui la possibilité de réduire subrepticement le poids réel de sa dette. En théorie, elle peut toujours en revanche l'annuler officiellement en tout ou partie. Ce choix a pu être fait dans le passé, mais dans un contexte radicalement différent, puisqu'il s'agissait de la Révolution française. On comprend bien à la lumière de cette référence historique qu'une annulation, même partielle, de la dette de notre pays est aujourd'hui inconcevable. Ce sont en effet la position de la France, en Europe et dans le monde, et son crédit international, c'est-à-dire l'avenir de notre Nation, qui seraient affectés.

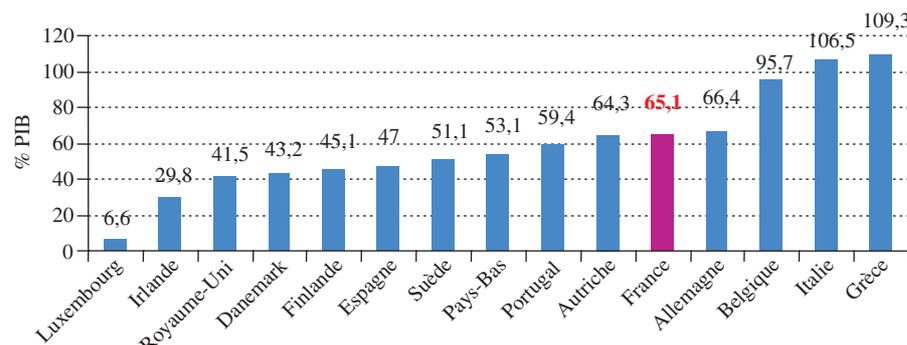
b) La comparaison avec nos principaux partenaires européens montre que notre situation est très délicate

Pour se rassurer encore, certains avanceront que la dette de la France, exprimée en part de sa production nationale, n'est pas si importante que cela, au regard de la situation dans d'autres économies européennes.

Certains pays européens comparables à la France ont en effet une dette financière – c'est-à-dire sans prendre en compte les éventuels engagements liés à l'existence d'un régime employeur de retraite – égale ou supérieure à la nôtre. C'est le cas notamment de l'Allemagne (66 % du PIB), mais surtout de la Belgique (96 %), de l'Italie (106 %) et de la Grèce (110,5 %).

En réalité, le fait que certains pays européens présentent un niveau de dette publique financière plus élevé que le nôtre ne doit pas nous rassurer, pour deux raisons.

Dette publique financière dans l'Europe des 15 en 2004 (% PIB)



Source : ces données proviennent de l'office statistique européen Eurostat.

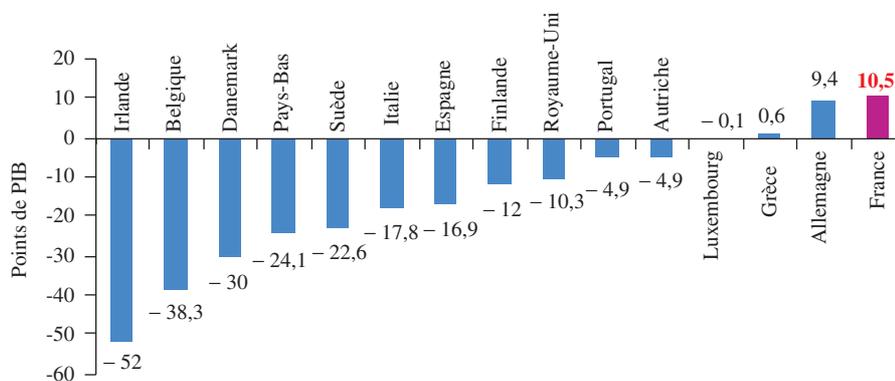
Note de lecture : pour la France, la dette financière est de 65,1 % du PIB. Ce chiffre diffère des 64,7 % du PIB précédemment indiqué en raison de conventions statistiques différentes.

En 2004, la France faisait partie des cinq pays les plus endettés de l'Europe des quinze. En 1994, la situation était radicalement différente, puisque nous faisons partie des deux pays les moins endettés de l'Europe des quinze.

Cette évolution s'explique simplement : nous sommes le pays d'Europe dont le ratio d'endettement a le plus augmenté depuis dix ans (+ 10,5 points de PIB). Cette évolution à contre-courant de celle de la majorité des pays de l'Europe des quinze a été particulièrement forte ces dernières années. En effet, entre 2000 et 2004, le ratio d'endettement moyen des pays de l'Europe des quinze, hors France, a diminué de 3,4 points de PIB, alors qu'en France il s'est accru de 8,3 points de PIB.

Au-delà de la trajectoire d'endettement des administrations publiques françaises, le fait que deux des principales économies de la zone euro – l'Allemagne et l'Italie – partagent nos difficultés ne diminue pas les risques qui pèsent sur notre pays, bien au contraire. En effet, comme nous le verrons plus loin, dans un tel cas, la conjonction d'un fort niveau d'endettement actuel et de perspectives démographiques et économiques dégradées conduirait chacun de ces pays, si rien n'était fait, à connaître de très graves problèmes de financement.

Évolution de la dette publique financière dans l'Europe des 15 entre 1995 et 2004



Source : ces données proviennent de l'office statistique européen Eurostat.

On ne peut pas préjuger la réaction des marchés et des autres acteurs économiques si la France, l'Allemagne et l'Italie se trouvaient ensemble dans une telle situation. Les expériences passées de crise financière indiquent cependant que, dans ce cas, le fait qu'une crise ait lieu au même moment dans des pays voisins est de nature à aggraver la situation. Sur le plan financier, cela renforce l'inquiétude des marchés. Sur le plan économique, en raison de l'intégration croissante des économies européennes, ce serait une part importante des débouchés des entreprises de chacun de ces trois pays qui dans ce cas disparaîtrait.

Au total, la question n'est donc pas de savoir si d'autres pays sont plus endettés que nous, mais de tirer les conséquences de deux réalités. D'une part, que la France est le pays d'Europe où la dette publique a progressé le plus vite ces dernières années. D'autre part, qu'il est dangereux que trois des plus grandes économies européennes soient si lourdement endettées.

Il est indispensable que chacun de ces trois pays tire les conséquences de sa situation. C'est ce vers quoi semble s'orienter l'Allemagne aujourd'hui, puisque le nouveau gouvernement s'est engagé à réduire les déficits publics. Au demeurant, une partie de l'augmentation de la dette allemande est liée au financement de la réunification, qui peut-être considérée, au-delà de sa signification politique, comme un investissement dont l'Allemagne tirera parti dans le futur. En revanche, en Italie, le ratio d'endettement est reparti à la hausse en 2004, après sept années de baisse consécutive.

c) Notre situation n'est pas comparable à celle du Japon ou des États-Unis

L'exemple du Japon et celui des États-Unis, sont également souvent avancés pour apaiser les craintes que suscite le niveau de la dette française ou de celle d'autres pays européens. Il est vrai que ces pays ont leurs propres problèmes. Le Japon présente en effet une dette publique

financière deux fois et demi supérieure à celle de la France (157 % du PIB en 2004), et celle des États-Unis est désormais proche de la nôtre (63,4 % en 2004). Mais ces deux pays sont dans des situations fort différentes de la nôtre.

Le Japon est dans une situation économique très problématique. Il a été enlisé pendant près de quinze ans dans la récession et dans la déflation et est confronté, en outre, à des perspectives démographiques particulièrement défavorables. Face à cette situation, le gouvernement japonais a essayé de relancer l'économie en augmentant son déficit budgétaire. La France n'a, à l'évidence, pas connu un tel contexte économique. Le Japon est en outre d'autant plus enclin à s'endetter que le niveau d'imposition de ses citoyens est faible – les prélèvements obligatoires ne dépassant pas 26 % du PIB, contre 44 % pour la France, en 2004. Ceci signifie concrètement qu'il pourrait réduire sa dette, le moment venu, par une augmentation très significative de ses recettes, sans compromettre la compétitivité fiscale de son territoire.

Aux États-Unis, les administrations publiques ont fortement augmenté leurs dépenses et réduit leurs recettes ces dernières années, ce qui a entraîné un net accroissement du déficit public et de la dette. En 2001, la dette financière des administrations américaines représentait 58 % de la production nationale. Quatre ans plus tard, environ 63 %. L'exemple américain conduirait ainsi à relativiser l'endettement public français, puisque les États-Unis ont désormais un niveau de dette proche de celui de la France et que leur croissance économique n'en a pas souffert.

Il y a cependant trois grandes différences entre les États-Unis et la France en la matière.

Les États-Unis connaissent depuis plusieurs années une croissance économique forte et le plein emploi. Ils ont en outre prouvé récemment qu'ils étaient capables de redresser très rapidement leurs finances publiques, de revenir à l'équilibre et ainsi de réduire rapidement leur dette : entre 1993 et 2001, la part de la dette financière dans la production nationale a ainsi diminué de 17,5 points de PIB, passant de 75,4 % à 57,9 %.

Certes, la croissance économique a été particulièrement forte sur cette période aux États-Unis, ce qui a largement contribué à cette évolution. Mais, d'autres facteurs interviennent, notamment le comportement des pouvoirs publics qui, lorsque la croissance est élevée, augmentent les prélèvements sur les ménages – ce qui est facilité par le niveau limité des prélèvements obligatoires. Les administrations publiques françaises n'ont pas démontré une telle capacité à redresser rapidement leur situation financière. Le déséquilibre des finances publiques en France n'est pas temporaire : il dure depuis vingt-cinq ans.

Enfin, les États-Unis ont l'avantage d'émettre et de gérer eux-mêmes la monnaie dans laquelle ils s'endettent : le dollar. La France emprunte, elle, dans une monnaie (l'euro) dont les règles d'émission sont régies par un traité international et sur laquelle l'emprunteur qu'elle est n'a aucune action discrétionnaire.

B. L'explosion de la dette financière résulte de la succession ininterrompue de déficits publics depuis vingt-cinq ans

Si la dette a autant augmenté en France depuis la fin des années 1970, c'est parce que les dépenses publiques se sont accrues en moyenne plus vite que la production nationale. Les recettes progressent elles au même rythme que le PIB.

La France est à ce titre dans une situation paradoxale. Alors qu'elle a l'un des niveaux de prélèvements obligatoires les plus élevés au monde en part de la production nationale, ses administrations publiques ont quand même besoin de s'endetter pour financer leurs dépenses, parce que celles-ci sont elles aussi, et plus encore, parmi les plus élevées au monde.

Rien de substantiel n'a été véritablement mis en œuvre pour enrayer cette spirale d'endettement. Les objectifs de remise en ordre des finances publiques sont rarement respectés. Les opportunités qui ont été offertes à la France pour réduire sa dette (forte croissance à certains moments, faibles niveaux des taux d'intérêt, recettes de privatisation) n'ont été que partiellement exploitées.

Notre pays n'a pas de difficultés à emprunter, en raison notamment de sa réputation, de la force de son économie et de l'efficacité avec laquelle sa dette est gérée. Ceci a probablement renforcé son indifférence à la croissance de sa dette financière.

1. Depuis 1980, les dépenses augmentent plus vite que les recettes

a) Le déséquilibre entre les dépenses et les recettes est permanent depuis vingt-cinq ans

Un ménage peut s'endetter pour réaliser un investissement durable (bien immobilier, automobile...). Il peut également choisir de s'endetter s'il traverse une mauvaise passe, c'est-à-dire si ses revenus diminuent temporairement et deviennent inférieurs à ses dépenses de manière passagère. Dans ce cas, s'endetter peut être une solution pour passer le cap, s'il estime soit que ses ressources augmenteront, soit qu'il sera capable de réduire son train de vie rapidement. Sa dette n'est alors que temporaire parce qu'il ne veut pas vivre à crédit en permanence.

Tel n'est pas le cas de nos administrations publiques.

Prises globalement, celles-ci sont en effet constamment en déficit depuis la fin des années 1970, du fait principalement du déséquilibre des comptes de l'État. Il existe donc un déséquilibre durable entre les

dépenses et les recettes, qui constitue la principale explication de l'endettement actuel.

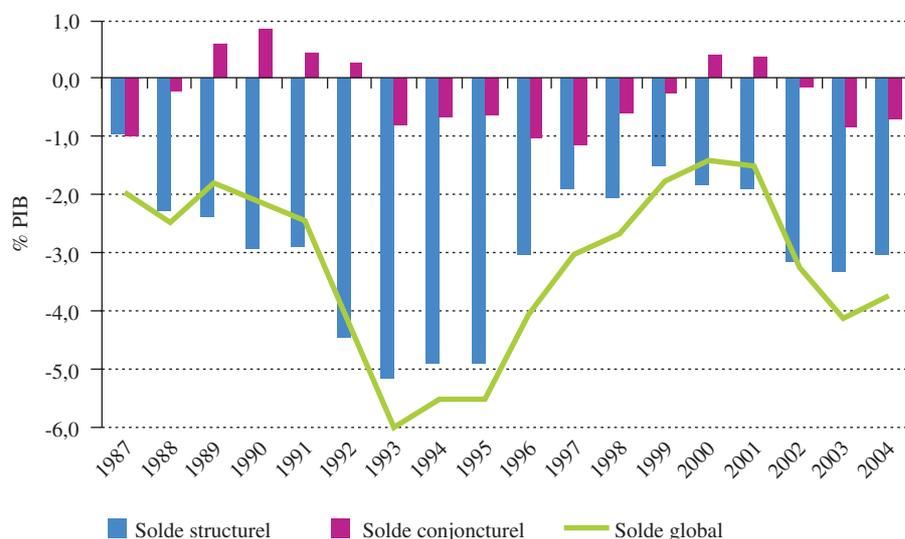
On pourrait toutefois répondre que les administrations publiques ont été condamnées à vivre à crédit du fait d'une croissance trop faible.

Il est vrai que la croissance en moyenne depuis le milieu des années 1980 n'est pas très forte (2,2 % par an en moyenne). Il est vrai également que dans les périodes où la croissance ralentit, le déficit des administrations publiques a tendance spontanément à augmenter. C'est ce que les économistes appellent le jeu des stabilisateurs automatiques. C'est ce que l'on peut aussi appeler l'effet de ciseau. Les revenus des ménages et des entreprises sont moins élevés, ce qui réduit donc les recettes publiques (TVA, impôt sur les bénéfices des sociétés, CSG...). Dans le même temps, une partie des dépenses s'accroît fortement, notamment les dépenses d'indemnisation du chômage et les minima sociaux.

Il est possible de mesurer cet effet de ciseau, et donc de faire la part chaque année entre un solde dit « conjoncturel », dû à cet effet, et un solde « structurel ». En faisant cette distinction, on isole la partie du solde qui ne dépend pas de la situation économique du moment : le solde structurel, qui traduit l'augmentation (en cas de déficit) ou la diminution (en cas d'excédent) volontaire de l'endettement.

Dans le cas de la France, l'effet de ciseau a joué dans les deux sens, c'est-à-dire que la France a alterné des phases de croissance soutenue et des périodes de ralentissement économique parfois très marquées.

Soldes structurel et conjoncturel des administrations publiques



Note de lecture : ce graphique a été établi à partir des données de l'OCDE, qui ne sont pas disponibles avant 1987.

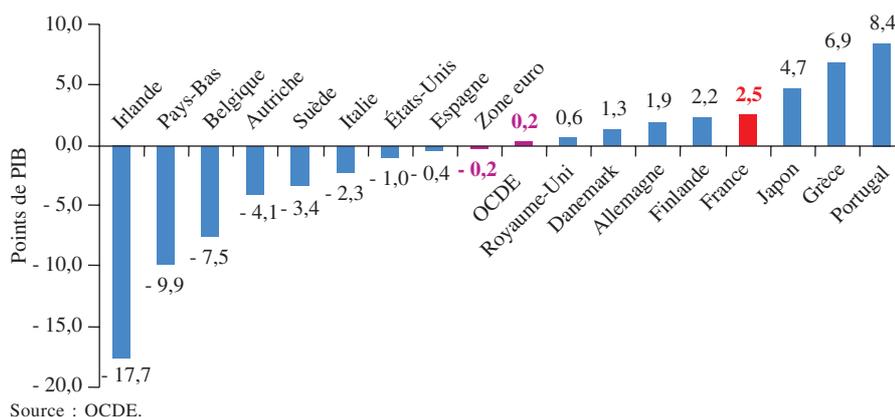
En revanche, le solde structurel est constamment négatif depuis près de vingt ans (- 2,9 % de la richesse nationale en moyenne). Autrement dit, si le rapport de la dette au PIB a plus que triplé en vingt-cinq ans, ce n'est pas parce que la France a été confrontée à une croissance trop faible, mais parce que ses dépenses publiques sont durablement supérieures à ses recettes. Ces dix dernières années, les dépenses des administrations publiques ont été supérieures à leurs ressources, en moyenne, de 7 % chaque année. Les dépenses de l'État lui-même ont été en moyenne supérieures à ses recettes de 18 % par an pendant cette période.

Le déficit de l'État se situe donc à un niveau qui heurte le bon sens : on imagine mal une entreprise qui connaîtrait chaque année pendant dix ans un déficit égal à 18 % de son chiffre d'affaires, ou un ménage qui dépenserait chaque année 18 % de plus que son revenu.

Expliquer l'endettement par la faiblesse de la croissance est donc abusif. C'est pourtant une explication que l'on avance souvent, tout particulièrement pour la dette sociale, qui en moins de quinze ans a atteint 110 milliards d'euros. Là encore, l'impact de la croissance sur cette dette a été très limité. Si cette dette existe et s'est accrue, c'est parce que les dépenses d'assurance maladie augmentent à peu près continûment plus vite (+ 3,2 % entre 1982 et 2002 en volume) que les recettes, bien que celles-ci augmentent globalement aussi vite que la production nationale (2,1 %). De ce fait, l'assurance maladie est en déficit permanent depuis quinze ans.

En réalité, les administrations publiques se sont habituées à vivre à crédit. Malgré un niveau de prélèvements très important ¹, il n'y avait en effet pas d'autre solution que la dette pour financer des dépenses publiques qui ont fortement augmenté. Entre 1980 et 2004, elles ont augmenté de 7 points de PIB, soit une croissance moyenne de 2,7 % par an en volume.

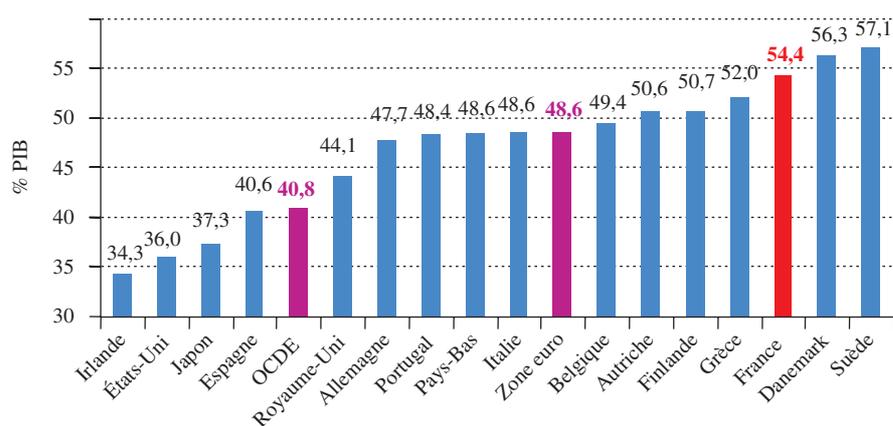
Évolution de la part des dépenses publiques dans le PIB entre 1987 et 2004



(1) 44 % environ de la production nationale contre 39,5 % en moyenne dans la zone euro en 2004 pour les prélèvements obligatoires ; 50,7 % contre 45,8 % pour l'ensemble des recettes publiques en tenant compte des recettes non fiscales.

Le niveau des dépenses publiques en France est désormais le plus élevé de la zone euro. Au sein de l'Europe des quinze, seuls le Danemark et la Suède présentent un ratio des dépenses publiques rapportées au PIB plus élevé que la France. Depuis près de vingt ans, la France est également l'un des pays européens où les dépenses publiques ont le plus augmenté.

Dépenses publiques rapportées au PIB en 2004



Source : OCDE.

Du fait du dérapage de ses dépenses publiques, la France est donc à la fois une des économies où les administrations publiques prélèvent le plus et où elles sont le plus lourdement endettées.

b) Les taux d'intérêt, parfois présentés comme responsables de ces déséquilibres, sont un faux prétexte

Pour expliquer la croissance de la dette, notamment dans les années 1990, on dit parfois que celle-ci augmenterait toute seule : l'endettement serait désormais une fatalité.

Pour les tenants de cette thèse, concrètement, les administrations publiques seraient piégées par le niveau des taux d'intérêt. Ceux-ci seraient très élevés, ce qui rendrait les frais financiers si importants que les administrations publiques n'auraient pas d'autre solution que de s'endetter à nouveau pour les payer. La dette augmenterait donc toute seule même si les administrations n'augmentaient pas leurs dépenses. C'est ce que l'on appelle l'effet « boule de neige ».

Jusqu'au début des années 1980, les taux d'intérêt réels étaient très faibles et cet enchaînement ne s'est pas produit. De même, dans la période récente, le niveau très bas des taux d'intérêt n'est guère compatible avec cette thèse. En revanche, à partir du milieu des années 1980, et jusque vers la fin des années 1990, cet effet a pu jouer, les taux d'intérêt ayant été plus élevés. Si les taux d'intérêt avaient été égaux chaque année

au taux de croissance du PIB entre 1980 et 1997 – soit un niveau de taux d'intérêt exceptionnellement bas – le ratio d'endettement public en 1997 aurait été de 40 % environ et non de 58,1 % du PIB. Certains en déduisent qu'il était impossible d'empêcher cette augmentation de la dette. L'endettement des années 1990 n'aurait donc pas de responsable, si ce n'est le niveau des taux d'intérêt.

Ce raisonnement est étrange. Tous les pays, toutes les entreprises et tous les ménages endettés ont connu le même problème. Or, ils sont généralement parvenus à éviter l'explosion de leur endettement parce qu'ils savent bien que rien n'est plus dangereux que de payer ses intérêts par une augmentation de sa dette.

Quand les taux d'intérêt sont élevés, chacun sait en effet que les frais financiers, qui constituent des dépenses incompressibles, seront très lourds. Si l'on ne veut pas creuser le déficit et augmenter la dette, il faut donc compenser ces frais financiers par une maîtrise des autres dépenses et/ou une hausse des recettes au niveau adéquat. Concrètement, cela signifie qu'il faut atteindre un solde entre les recettes et les dépenses qui permette d'empêcher l'augmentation de la dette financière. C'est ce que les économistes appellent le solde primaire stabilisant (cf. l'encadré *infra*).

Définition : solde primaire et solde primaire stabilisant

Le solde primaire, c'est la différence entre les recettes et les dépenses, hors frais financiers. Autrement dit, le solde primaire permet de raisonner en isolant le poids de la dette. Il existe un solde primaire qui, à un niveau déterminé de frais financiers, permet de stabiliser la part de la dette dans la production nationale, compte tenu de la croissance de celle-ci. Par définition, plus les frais financiers sont élevés, plus il faut faire d'efforts pour atteindre ce solde stabilisant.

Il est certain que face à une augmentation subite des taux d'intérêt, il est difficile d'amortir totalement le choc en diminuant d'autant les autres catégories de dépense la même année. Les administrations publiques peuvent donc avoir à subir, une année, l'effet boule de neige et voir la dette augmenter alors même que les recettes et les autres dépenses sont restées stables.

Mais lorsque les taux restent élevés pendant plusieurs années, si l'on veut enrayer la progression de la dette, il est possible d'améliorer progressivement le solde primaire afin d'atteindre le seuil stabilisant.

Ce qui est frappant dans le cas de la France, c'est que l'effort pour atteindre le seuil stabilisant a été faible. Sur les vingt dernières années,

le solde stabilisant n'a été atteint que quatre fois, en 1988 et de 1999 à 2001. Autrement dit, les administrations publiques ne se sont donné les moyens de compenser le coût des frais financiers afin de stabiliser l'endettement qu'une année sur cinq.

C'est un domaine dans lequel on peut parler d'exception française. Parmi les principaux pays industrialisés, la France apparaît comme l'un de ceux où la dette financière est la plus élevée, et où les efforts pour la contenir ont été les plus faibles. Tel a été particulièrement le cas dans les années 1990, durant lesquelles la majeure partie des pays comparables à la France sont parvenus à améliorer leur solde primaire beaucoup plus que nous ne l'avons fait.

Au total, si la dette a augmenté, ce n'est pas parce qu'un haut niveau de taux d'intérêt conduit automatiquement à plus de dette. Mais c'est parce qu'à la différence des autres pays, lorsque les taux d'intérêt ont été particulièrement élevés, nous n'en avons guère tiré de conséquences sur les autres dépenses publiques. Nous verrons par la suite qu'en outre, lorsque les taux d'intérêt sont particulièrement bas, nous n'en profitons pas non plus pour réduire notre endettement.

2. La diminution de la dette n'a pratiquement jamais été un objectif prioritaire

a) La maîtrise des finances publiques a été un objectif assez théorique

Les pouvoirs publics fixent des objectifs en matière de dépenses et de recettes publiques.

Chaque année, la France transmet à la Commission européenne un Programme de stabilité. Celui-ci présente les objectifs de déficit et de dette du gouvernement pour les trois années suivantes. Ces objectifs doivent être conformes aux engagements pris par notre pays au titre du Pacte européen de stabilité et de croissance (déficit inférieur à 3 % de la production nationale, dette inférieure à 60 % de la production nationale).

Le dernier programme de stabilité porte sur la période 2007-2009 et a été réalisé à l'automne 2005. Deux scénarios économiques ont été établis, avec une croissance économique à 2,25 % ou à 3 %. En fonction des hypothèses retenues, le déficit passerait de - 3,0 % en 2005 à - 1,4 % ou à - 0,1 % du PIB en 2009. Dans le même temps, la dette diminuerait entre 2007 et 2009 pour atteindre 64,6 % ou 60,8 % du PIB.

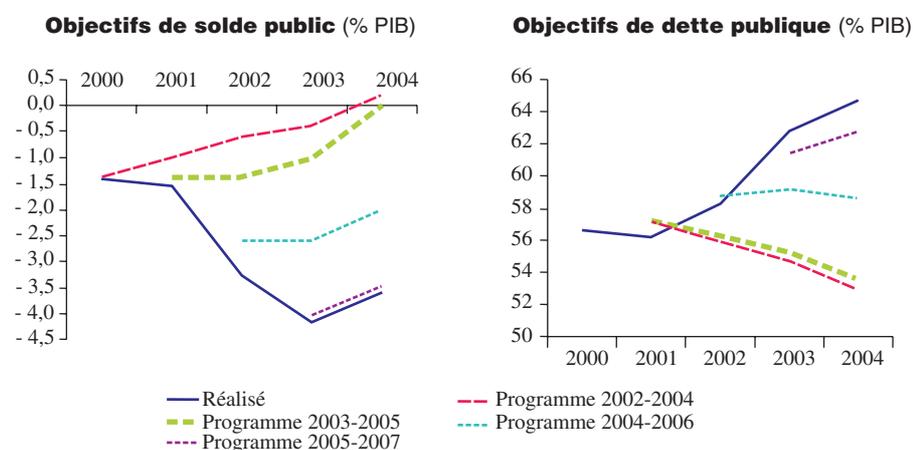
C'est la huitième fois que les pouvoirs publics se livrent à un tel exercice. Le problème, c'est que les objectifs des sept programmes précédents n'ont jamais été respectés.

Ces programmes reposaient tous sur des hypothèses économiques favorables. À vrai dire, l'exercice incite au principe d'optimisme plutôt qu'au principe de prudence, car il importe d'adresser aux ménages, aux entreprises

et aux marchés financiers un message de confiance pour soutenir la croissance. Mais cet optimisme apparaît aujourd'hui, à l'épreuve des faits, avoir été assez excessif : les prévisions de recettes, par nature difficiles, n'ont pas toujours été atteintes, ce qui signifie que les objectifs affichés n'ont pas eu l'effet espéré sur les comportements et donc sur la croissance ; mais les prévisions des dépenses, qui devraient pouvoir être mieux maîtrisées par les pouvoirs publics, ont elles-mêmes été systématiquement dépassées.

Si ces programmes n'ont jamais été respectés, c'est en partie la conséquence du choix d'un scénario de croissance très favorable, ce qui a conduit notamment à surestimer les recettes attendues. Mais c'est également le résultat du manque de maîtrise des dépenses. Tel est particulièrement le cas pour les collectivités territoriales et la Sécurité sociale, dont les objectifs de dépenses, tels qu'ils ont été présentés dans les programmes de stabilité, ont été dépassés dans des proportions extrêmement importantes. Entre 1997 et 2002, les dépenses d'assurance maladie ont ainsi augmenté deux fois plus vite qu'annoncé.

L'optimisme sur les recettes et le dérapage des dépenses aboutissent chaque année à un très large écart entre les objectifs de déficit et de dette inscrits dans les programmes de stabilité et les montants effectivement réalisés, qui sont généralement très supérieurs. Le système fonctionne en réalité en escalier : les objectifs sont recalés au fur et à mesure que l'on s'aperçoit que les objectifs initiaux ne seront pas atteints. Ces programmes n'ont donc qu'un effet d'encadrement très limité : on adapte d'année en année les objectifs aux tendances, alors que c'est l'inverse qui devrait se produire.



Commentaire : le déficit des administrations publiques a dépassé 4 % du PIB en 2003. Pourtant, à l'automne 2000, la France s'était engagée à limiter ce déficit à 0,4 % du PIB à la fin de l'année 2003. Constatant que la cible initiale ne serait pas atteinte, elle a réduit ses ambitions de réduction du déficit 2003 chaque année entre 2000 et 2002. Le dernier objectif (fixé en 2002) était de limiter le déficit à 2,6 % du PIB. Cet objectif a néanmoins été dépassé de 50 %.

Le programme de stabilité actuel est également fondé sur des hypothèses volontaristes. Le scénario de base, qualifié de prudent, fait l'hypothèse que la croissance ne sera pas inférieure à celle qu'a connue la France en moyenne ces vingt dernières années, soit 2,25 %, ce qui est supérieur à la croissance enregistrée en moyenne sur les cinq dernières années (2,1 %). Quant aux objectifs de dépenses, ils supposent une nette amélioration des tendances passées pour toutes les catégories d'administrations publiques.

D'autres pays en Europe ne respectent pas non plus leurs engagements. En effet, au terme des programmes de stabilité 2003-2005 communiqués en 2001 par les différents États membres, le déficit aurait dû être totalement résorbé dans la zone euro en 2004. En réalité, le déficit moyen de la zone euro s'est établi cette année-là à - 2,8 % du PIB. Et, comme dans le cas de la France, l'objectif correspondant a été revu à la baisse au fur et à mesure des programmes de stabilité successifs.

On l'a vu, il n'est pas rassurant que certains pays connaissent des niveaux d'endettement similaires à celui de la France. Il ne l'est pas davantage que la France ne soit pas la seule à ne pas respecter ses objectifs. En effet, plus les dérapages budgétaires sont fréquents dans la zone euro, plus le risque est important pour l'ensemble des économies de cette zone.

En tout état de cause, il ne faut pas oublier que plusieurs pays d'Europe ont respecté très largement ces dernières années leurs programmes de stabilité. Tel est le cas notamment de la Finlande, du Danemark, de l'Espagne ou de la Belgique. Ce sont précisément là les pays de la zone euro qui ont le plus réduit la part de la dette publique dans le PIB ces dix dernières années.

b) L'État n'a pas profité des périodes favorables pour maîtriser ses déficits et se désendetter

La France fait donc peu d'efforts pour limiter l'accroissement de sa dette lorsque les circonstances économiques sont défavorables (croissance faible, taux d'intérêt élevés).

Mais lorsque les circonstances économiques sont favorables (croissance forte, taux d'intérêt faibles), notre pays n'en profite pas pour se désendetter. Pire, alors que ces périodes lui permettraient de se désendetter sans trop de peine, la France continue à augmenter sa dette publique.

Les périodes de forte croissance

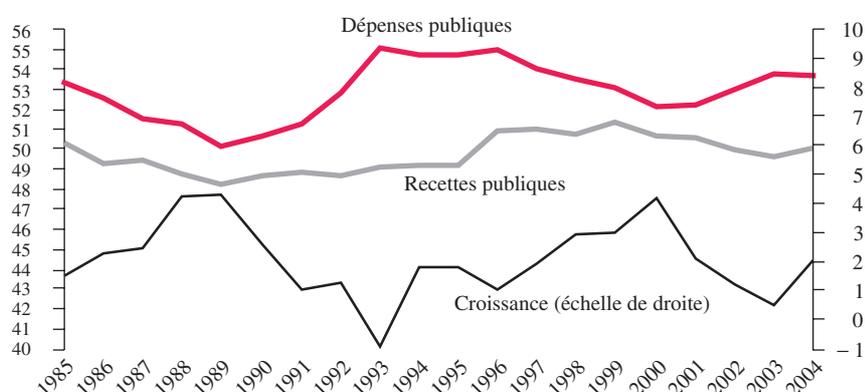
Depuis vingt ans, la France a connu deux phases de forte croissance de sa production : 1988-1990 (+ 3,6 % par an en moyenne) et 1997-2000 (+ 3,4 %). Or, pendant ces périodes, la dette financière a continué à augmenter en volume ; et rapportée à la production nationale, elle n'a que très faiblement diminué.

Si l'endettement n'a pas diminué en dépit de la forte croissance sur ces deux périodes, c'est parce que le solde structurel primaire (c'est-à-dire

le solde budgétaire hors effets croissance et taux d'intérêt) s'est alors dégradé. Entre 1988 et 1990, il est passé de - 0,1 % à - 0,5 % du PIB ; sur la période 1997-2000, il est passé de + 1,2 % du PIB à + 1,0 % du PIB.

Cette dégradation démontre que l'on n'a pas suffisamment profité des circonstances économiques favorables pour se désendetter. Ceci distingue fondamentalement la France des pays de niveau économique comparable, qui tous, à l'exception de l'Italie et du Japon, ont réussi à dégager un excédent budgétaire ces dix dernières années. La France, même en période de très forte croissance, n'a jamais fait mieux ces dernières années qu'un déficit de -1,4 % du PIB.

Dépenses et recettes totales des administrations publiques françaises (en % du PIB)



Source : OCDE et CDC Ixis.

Note de lecture : dans notre pays, les dépenses publiques diminuent peu quand l'activité s'accélère et augmentent peu quand elle ralentit.

En outre, du fait de modifications des règles fiscales, les périodes de forte croissance de la fin des années 1980 et 1990 ont vu la part des prélèvements obligatoires dans la production nationale diminuer.

Au total, les phases de forte croissance ne sont pas suffisamment mises à profit pour se désendetter.

C'est particulièrement vrai durant la deuxième moitié des années 1990 où l'on a à la fois augmenté les dépenses et diminué la part des prélèvements obligatoires dans le PIB plutôt que de profiter des circonstances pour améliorer le solde structurel.

La part des prélèvements obligatoires dans le PIB a en effet été réduite entre 1999 et 2001. Si l'on avait profité des circonstances pour rechercher une répartition plus efficace des prélèvements obligatoires sans réduire le produit global des prélèvements, le solde des administrations publiques aurait été amélioré de 1,2 point de PIB en 2000 et de 1,0 point en 2001. En outre, en 2000, les dépenses publiques ont augmenté plus vite que la croissance potentielle, ce qui a aussi contribué à dégrader le solde des administrations publiques.

Si ces choix n'avaient pas été faits, la dette n'aurait pas été en 2001 de 56,2 % du PIB mais de 53,6 %. Et si l'on avait voulu stabiliser la dette en montant, il aurait fallu, non seulement ne pas faire ces choix, mais faire des efforts supplémentaires en matière de dépenses, en profitant de la bonne conjoncture.

En fait, lors des périodes d'amélioration de la situation économique, les suppléments de recettes inattendus sont rapidement considérés comme des « cagnottes », qui n'ont pas vocation à diminuer le déficit et à rembourser la dette, mais à être rendues aux citoyens, soit sous la forme de dépenses supplémentaires, soit par des baisses d'impôts.

Le phénomène a été particulièrement fort en 2000, un an après l'apparition du terme de cagnotte dans les médias. C'est une année qui s'est achevée sur un déficit de l'État de 35 milliards d'euros, soit 12,4 % de ses recettes alors qu'il aurait pu être réduit de plusieurs milliards si le débat public sur la cagnotte n'avait pas conduit à consommer par des augmentations de dépenses et des diminutions de recettes les améliorations du solde budgétaire provoquées par la bonne conjoncture. La dette des administrations publiques s'est accrue de 21 milliards d'euros seulement, grâce à l'excédent global des autres administrations.

Du fait de ces choix, les marges de manœuvre des pouvoirs publics pour soutenir la croissance ont été limitées lorsque la conjoncture s'est retournée en 2001.

Les taux d'intérêt

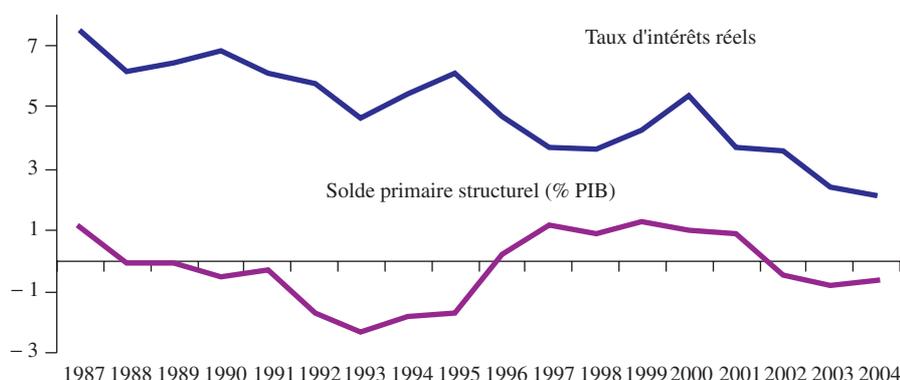
Comme nous l'avons vu, le niveau des taux d'intérêt ces dernières années ne saurait justifier l'augmentation de l'endettement.

Il ne permet pas non plus de justifier la faiblesse de la baisse du ratio d'endettement dans les périodes de forte croissance. Un argument souvent entendu est qu'il aurait été impossible de profiter des phases de croissance forte pour se désendetter en raison du niveau des taux d'intérêt pendant ces périodes. L'importance du relèvement des taux aurait annulé l'effet positif de la croissance sur les recettes et les dépenses publiques.

Il est exact que les taux d'intérêt réels étaient élevés (supérieurs à 6 %) à la fin des années 1980. Mais tel n'était pas le cas à la fin des années 1990.

Bien au contraire, la France connaît un contexte très favorable en matière de taux d'intérêt depuis la fin des années 1990. Les taux d'intérêt réel sont aujourd'hui voisins de 2 %, et le coût apparent de la dette, c'est-à-dire le taux moyen auquel l'État est endetté, est passé de plus de 8 % à moins de 4 % de 2000 à 2004. Ceci a permis pratiquement de stabiliser les frais financiers des administrations publiques sur cette période (+ 4,4 % entre 2002 et 2004 en euros courants), alors que le montant de la dette augmentait fortement (+ 18,5 % de 2002 à 2004).

Évolutions des taux réels et du solde primaire structurel



Source : Rapport économique social et financier.

Note de lecture : si l'on souhaite que l'endettement soit maîtrisé, lorsque les taux augmentent, le solde primaire structurel doit s'améliorer pour compenser la hausse des frais financiers. Lorsque les taux diminuent, la baisse des frais financiers ne doit pas être immédiatement utilisée pour financer des dépenses ou des baisses de recettes. Autrement dit, le solde primaire structurel doit au minimum rester constant.

Or entre 1987 et 1993 ainsi que depuis 2000, la baisse des taux s'est accompagnée d'une dégradation du solde primaire structurel. Elle n'a donc pas été utilisée pour maîtriser la dette.

Au total, une période extrêmement favorable comme la fin des années 1990 aurait pu permettre de réduire significativement l'endettement de la France puisque dans ce type de situation, le désendettement est plus indolore. Tel n'a pas été le cas.

En réalité, l'analyse de la pratique budgétaire de ces dernières années montre que le désendettement est traité comme un objectif largement secondaire. Dès qu'une possibilité de réduire le déficit apparaît, soit parce que la croissance est plus forte, soit parce que le contexte permettrait d'infléchir la dépense, cette marge de manœuvre est immédiatement utilisée non pas pour diminuer le déficit et donc limiter l'augmentation de la dette, mais pour financer de nouvelles dépenses ou des baisses de prélèvements obligatoires. Ce raisonnement repose sur l'idée incongrue que si la conjoncture tend à réduire le déficit, un État avec un niveau d'endettement tel que le nôtre et un déficit de 18 % de ses recettes en moyenne période, dispose de cagnottes, qu'il peut utiliser pour creuser à nouveau les pertes.

Les pratiques et les débats des dernières années montrent que ce raisonnement étonnant reste toujours d'actualité.

c) Les recettes des privatisations ont été très peu utilisées pour réduire la dette

À partir de 1986, les pouvoirs publics ont engagé la privatisation d'une partie des entreprises publiques. Entre 1986 et 2004, ces opérations ont rapporté 83 milliards d'euros (en euros 2003).

Sur ces recettes, 12 milliards d'euros (en euros 2003), soit 14 % du total, ont été affectés directement au désendettement de l'État, c'est-à-dire qu'elles ont servi à racheter des titres de dette. En outre, 1,7 milliard d'euros (en euros 2003) a été affecté au Fonds de réserve des retraites (FRR). Ce dernier a été créé en 1999 pour constituer des réserves et les placer judicieusement afin de contribuer après 2020 au financement du régime général, des régimes des commerçants, des artisans, et des salariés agricoles.

Il y a une incertitude sur 14 milliards d'euros (en euros 2003). On sait qu'ils ont financé des dépenses courantes de l'État ; ce que l'on ne sait pas, c'est si ces dépenses ont été réalisées en l'absence de ces recettes exceptionnelles. Dans l'affirmative, cette somme a limité d'autant la croissance de la dette financière.

Le reste des recettes de privatisation a servi à refinancer des entreprises publiques en difficulté. L'impact de ces opérations sur l'endettement des administrations publiques est impossible à déterminer. En effet, on ne peut pas savoir si l'État aurait recapitalisé ces entreprises s'il n'avait pas disposé des produits de privatisation. S'il l'avait fait, alors on pourrait dire que les recettes de privatisation lui auraient permis de limiter l'endettement.

En outre, l'impact de ces opérations de recapitalisation sur la situation de certaines de ces entreprises reste incertain. Dans certains cas, il a été excellent (Thomson par exemple). Dans d'autres, la situation des entreprises reste fragile. C'est le cas notamment de Réseau ferré de France et GIAT qui ont reçu entre 1986 et 2005 respectivement 10,7 et 3,8 milliards d'euros (en euros 2003).

3. L'aisance avec laquelle les administrations publiques s'endettent jusqu'à présent a joué un rôle anesthésiant

La mise en place de l'euro a modifié le contexte dans lequel les États européens s'endettent. Elle a en effet créé un marché de titres de dette libellés dans la même monnaie présentant une liquidité mécaniquement supérieure à celle des marchés nationaux antérieurs. À la fin de l'exercice 2003, l'encours de dette libellé en euros s'élevait à 7 205 milliards d'euros. Cet effet de liquidité a été d'autant plus fort que l'euro a acquis rapidement un statut de monnaie internationale. La part de l'euro dans l'encours de titres de dettes en devises est ainsi passée entre 1999 et 2003 de 29 % à 43 %.

Les États, qui représentent environ 50 % du marché obligataire, ont profité de cette situation. Ils bénéficient en outre aujourd'hui du niveau élevé des liquidités au plan mondial, qui rend les conditions de financement des emprunteurs, privés ou publics, encore plus favorables.

La France a su particulièrement bien tirer parti de cet environnement financier favorable.

En effet, au sein de la zone euro, la France bénéficie des meilleures conditions de financement, avec des taux d'intérêt inférieurs d'environ 0,05 % ces derniers mois à la moyenne de la zone euro. Si la France empruntait au taux moyen de la zone d'euro, sa charge d'intérêt s'en trouverait augmentée d'environ 500 millions d'euros.

La qualité de la gestion de la dette assurée par l'Agence France Trésor (AFT) explique sans doute pour une part cette situation. L'agence offre aux marchés les produits traditionnels de dette, selon des modalités d'émission et avec une clarté des objectifs correspondant à leurs attentes. Elle leur propose des produits nouveaux, susceptibles de mieux répondre à leurs besoins. Elle a ainsi introduit en 2001 les premières obligations indexées sur l'inflation de la zone euro. L'AFT a également été la première en 2005 à émettre des obligations d'État à cinquante ans, répondant ainsi aux besoins nouveaux des fonds de pension.

Cette situation traduit fondamentalement la qualité de la signature de notre pays. La France a toujours accordé la plus grande importance au respect de ses engagements financiers depuis près de deux siècles et, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, a démontré sa capacité à créer des richesses et à offrir aux investisseurs un environnement économique stable, même dans des périodes difficiles.

Mais la confiance des marchés est fragile. Elle dépend largement de la transparence de l'information, de la qualité des performances et du respect des engagements pris par l'emprunteur dans ce domaine. Et lorsque la confiance est entamée, les réactions des marchés sont souvent très brutales. Pour un emprunteur, rien n'est plus important que de présenter clairement et complètement sa situation financière, d'expliquer les politiques qu'il entend mettre en œuvre pour traiter les problèmes auquel il doit faire face et d'atteindre les objectifs qu'il s'est à cet égard fixés.



II. L'augmentation de la dette ne résulte pas d'un effort spécifique pour la croissance mais, pour l'essentiel, d'une gestion peu rigoureuse

L'endettement n'est pas forcément une mauvaise chose. Tout dépend de son utilisation.

Dans une entreprise, le recours à l'endettement vise généralement à financer des investissements, c'est-à-dire à augmenter la capacité de production de richesses. Une entreprise ne trouverait rapidement plus personne pour lui prêter de l'argent si son endettement venait uniquement financer des pertes récurrentes.

Autrement dit, l'endettement des entreprises repose sur un principe simple : s'endetter aujourd'hui pour être capable de produire et de vendre plus, c'est-à-dire de s'enrichir demain.

Ce principe est tout aussi pertinent dans le cas des administrations publiques. Si l'endettement a été utilisé pour réaliser des dépenses qui permettront d'accroître leur patrimoine et la capacité de production de richesses de la collectivité dans le futur, alors les pouvoirs publics ont fait le bon choix.

Ils ont également fait le bon choix s'ils ont utilisé les variations de la dette publique pour compenser les à-coups de la croissance.

En France, l'augmentation de la dette n'est pas la conséquence d'une augmentation des dépenses destinées à accroître notre potentiel de croissance. Elle n'a pas non plus été un instrument de régulation du cycle économique. La dette financière s'est accrue parce que, depuis vingt-cinq ans, l'endettement a permis d'éviter d'avoir à limiter et à sélectionner les dépenses des administrations publiques en fonction du niveau des recettes.

A. L'augmentation de la dette n'est pas le résultat d'un effort structuré pour la croissance et la préparation de l'avenir

La croissance future de notre pays, ce que les experts appellent sa croissance potentielle, dépend pour une part de certaines dépenses publiques : les investissements publics, notamment dans les infrastructures, mais aussi les dépenses nécessaires à une amélioration de notre potentiel de savoir et d'innovations, dans la perspective européenne de société de la connaissance prévue par l'Agenda de Lisbonne.

On pourrait penser que l'alourdissement de l'endettement public des vingt-cinq dernières années trouve son origine dans un accroissement significatif de ces dépenses visant à améliorer notre potentiel de croissance. Tel n'est pas le cas.

L'importance de la dette n'est pas non plus liée à son utilisation comme outil de régulation de la croissance à court terme.

1. La dette n'a pas été utilisée pour amortir les à-coups de la croissance comme dans d'autres pays

Dans toutes les économies de marché, l'activité est cyclique. À des périodes de croissance forte de la production succèdent des phases de ralentissement. Ces variations, lorsqu'elles sont trop amples peuvent être dommageables pour l'emploi, les entreprises et les ménages. Si la croissance est excessivement forte, l'économie risque de s'emballer, ce qui peut notamment déboucher sur l'inflation. À l'inverse, lorsque la croissance est faible, l'investissement est insuffisant pour assurer la création de richesses futures et le chômage augmente. Lisser la croissance pour éviter de telles difficultés est donc un objectif important de toute politique économique.

Les gouvernements disposent à ce titre de deux outils : la politique monétaire qui permet de faire varier les taux d'intérêt et la liquidité de l'économie, et la politique budgétaire, qui permet en agissant sur les recettes et/ou les dépenses publiques, de ralentir ou de renforcer temporairement l'activité.

Si l'activité économique ralentit ou s'accélère uniquement en France, la Banque centrale européenne, qui a aujourd'hui la responsabilité de la politique monétaire pour toute la zone euro, ne modifiera pas le niveau des taux d'intérêt autant que la situation française le nécessiterait. Les pouvoirs publics doivent donc nécessairement avoir alors recours à la politique budgétaire.

Pour que ce soit possible, la logique serait que les administrations publiques s'efforcent de dégager des excédents budgétaires dans les

périodes de forte croissance, de façon à disposer de marges de manœuvre leur permettant de creuser des déficits dans les périodes de faible croissance. Globalement, de telles politiques conduisent à un endettement stable sur longue période : à l'endettement créé par les périodes de déficit succède un désendettement dans les périodes d'excédent. Cela suppose qu'en rythme de croisière, lorsque la croissance se situe autour de ce que l'on appelle la croissance potentielle, les finances publiques soient équilibrées.

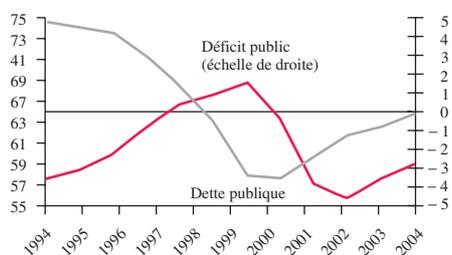
Malheureusement, les administrations publiques s'étant installées durablement dans le déficit, leur capacité de régulation conjoncturelle de notre économie s'en trouve affaiblie.

En apparence, les gouvernements successifs ont eu largement recours à l'outil de régulation conjoncturelle. En effet, le solde des administrations publiques suit l'évolution de l'activité : le déficit augmente lorsque la croissance est faible et diminue lorsque la croissance repart. En réalité, l'effet de lissage est faible. Sur les dix dernières années, lorsque l'activité a diminué de 1 point de PIB, le déficit a augmenté en moyenne de 0,3 point de PIB. Autrement dit, le déficit compense moins du tiers des à-coups de la croissance.

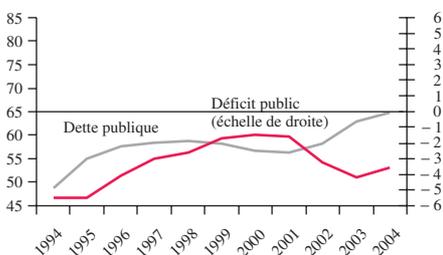
C'est nettement moins que dans d'autres économies. Ainsi aux États-Unis, sur les dix dernières années, lorsque l'activité a diminué de 1 point de PIB, le solde des administrations publiques s'est dégradé de 1,1 point de PIB. Une part sensible de la forte croissance économique des États-Unis ces dernières années est sans doute liée à cette capacité à amortir fortement les variations de la croissance.

Si les États-Unis sont capables d'augmenter leur dette pour soutenir l'activité en cas de besoin, c'est parce qu'ils ont su la réduire lorsque l'économie allait mieux. Comme nous l'avons vu précédemment, les États-Unis ont en effet su constituer des réserves en période de croissance forte et les utiliser lorsque l'activité ralentit. Ainsi, au plus haut de la croissance fin 2000, les États-Unis avaient réduit la dette de 17 points de PIB par rapport à 1993 et affichaient un excédent budgétaire de 1,5 % du PIB. Ils étaient donc prêts à faire face au ralentissement de 2001.

Dettes et déficits publics américains sur le dernier cycle économique (% PIB)



Dettes et déficits publics français sur le dernier cycle économique (% PIB)



Source : CDC Ixis et rapport économique social et financier

La France n'a pas cette capacité d'action. Elle aborde chaque ralentissement économique sans aucune réserve, puisque sa dette et son déficit sont proches des plafonds fixés par le Pacte européen de stabilité et de croissance. Ainsi, en raison des choix budgétaires faits en 2000, la France a abordé le ralentissement de 2001-2002 encore en déficit (- 1,6 % du PIB) et une dette de 56,2 % du PIB. Ce n'est donc pas le Pacte de stabilité et de croissance qui est responsable de notre manque de moyens budgétaires d'action, mais l'absence d'anticipation des pouvoirs publics

2. Notre dette ne s'explique pas par le renforcement des dépenses destinées à accroître notre potentiel de croissance

a) L'augmentation de la dette ne provient pas d'un effort particulier en faveur de l'investissement public

Les administrations publiques

Depuis vingt-cinq ans, le déficit des administrations publiques a toujours été inférieur aux investissements, à l'exception des années 1994 à 1996.

On pourrait donc en première analyse penser qu'à l'exception de ces trois années, l'augmentation de la dette a financé un effort particulier pour l'investissement. Si tel avait été le cas, le patrimoine des administrations publiques se serait accru, parce que l'endettement aurait eu pour but de financer des éléments d'actifs supplémentaires. Cet effort en faveur de l'investissement aurait en outre contribué à renforcer le potentiel de croissance de l'économie française.

En réalité, l'accroissement de l'endettement ces vingt-cinq dernières années ne provient pas d'un effort spécifique en faveur de l'investissement public.

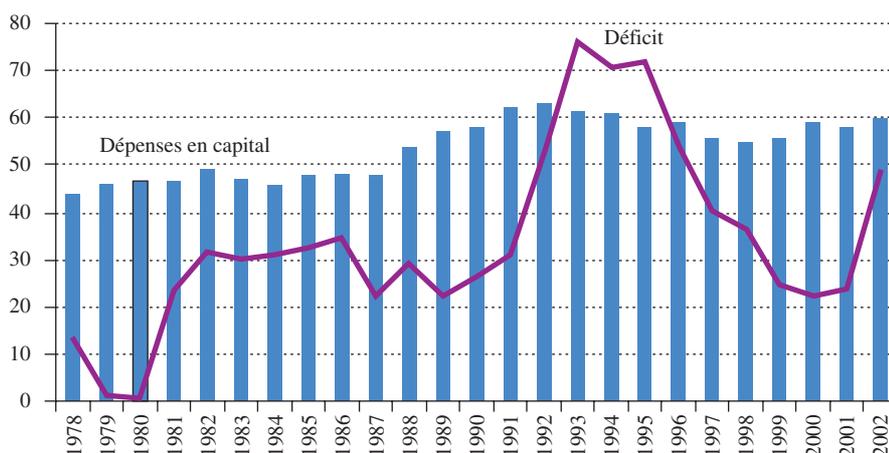
Alors que la dépense publique a augmenté en moyenne de 2 % par an en volume entre 1993 et 2004, les dépenses en capital des administrations publiques sont restées pratiquement stables en volume sur cette période. Les administrations publiques consacrent donc à l'investissement une part de moins en moins importante de leurs dépenses : entre 7,5 et 8 % seulement depuis le milieu des années 1990 contre 9,5 % en 1978.

L'accroissement de la dette publique s'est en fait accompagné d'un appauvrissement global des administrations publiques, parce que leur patrimoine s'est dégradé : le déficit a mécaniquement augmenté leur passif, sans accroître dans le même temps leur actif à due concurrence.

Le raisonnement est le suivant. En règle générale, un investissement augmente l'actif, c'est-à-dire le patrimoine d'une entité, s'il sert

non pas seulement à renouveler les installations existantes, mais également à en acquérir ou à en constituer de nouvelles. Si cet investissement est financé par endettement, il accroît dans le même temps le passif. L'augmentation du passif ayant pour contrepartie un accroissement de l'actif, le patrimoine ne diminue pas.

Déficit et dépenses en capital des administrations publiques (milliards d'euros 2002)



Source : Commission sur la dette.

Données : INSEE.

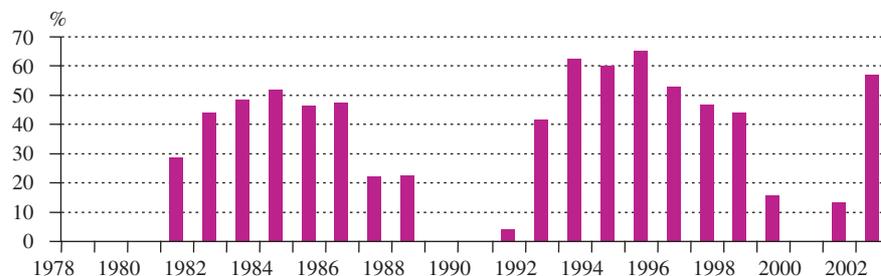
Note de lecture : le déficit au sens du PSC est un besoin de financement. Il ne comprend notamment aucune dotation aux amortissements qui ferait apparaître le coût de renouvellement du capital. Mais un amortissement est calculé rétrospectivement dans les comptes nationaux, à partir d'une table d'amortissement par grandes catégories de biens.

Une petite partie des équipements militaires est considérée comme des investissements, le reste étant réputé à usage unique. Les données présentées dans ce rapport retiennent une définition plus large de l'investissement militaire, afin de tenir compte de l'importance des dépenses militaires en France par rapport à la moyenne des pays européens.

Par ailleurs, certaines dépenses considérées comptablement comme relevant du fonctionnement sont en fait une forme d'investissement (recherche, enseignement supérieur...). En faisant ces dépenses, les administrations publiques ne s'enrichissent pas elles-mêmes, mais contribuent à augmenter la capacité de production de richesses futures de l'ensemble de l'économie. Ce type de dépenses est étudié plus loin.

Or, depuis vingt-cinq ans, la plupart du temps (dix-neuf années sur vingt-cinq), le déficit public (et donc la dette correspondante) n'a pas servi qu'à financer de nouveaux éléments d'actifs mais d'autres dépenses : le renouvellement des équipements existants et des dépenses de fonctionnement courant. En moyenne sur ces dix-neuf années, ce sont donc 40 % du déficit (et donc de l'augmentation de la dette) qui n'ont pas eu de contrepartie à l'actif et ont donc contribué à dégrader le patrimoine des administrations publiques.

Part du déficit des administrations publiques sans contrepartie à l'actif



Source : Commission sur la dette.

Données : INSEE.

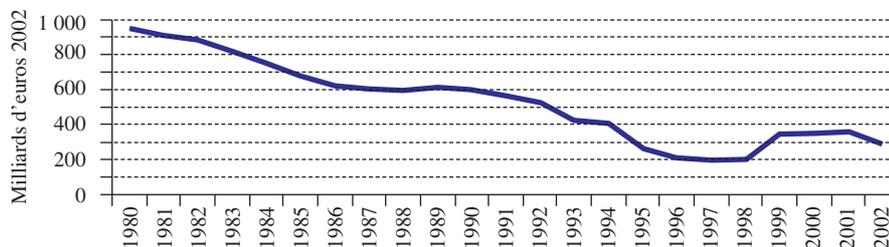
Note de lecture : ce graphique se concentre sur les dix-neuf années, entre 1978 et 2002, durant lesquelles le déficit a été supérieur aux dépenses en capital hors renouvellement. Pour ces années, il présente la part du déficit qui n'a pas financé des équipements supplémentaires, mais d'autres dépenses, c'est-à-dire du fonctionnement ou le renouvellement d'équipements existants. Cette part s'est élevée en moyenne à 40 % du déficit pendant ces dix-neuf années. Le montant des opérations de renouvellement a été estimé dans ce graphique à partir de l'amortissement calculé dans les comptes nationaux.

Par exemple, en 1994, 60 % du déficit (soit 42 milliards d'euros 2002) n'a pas financé d'équipements supplémentaires. Cela signifie que 60 % de l'augmentation de la dette cette année-là n'a pas eu de contrepartie à l'actif et a donc dégradé le patrimoine des administrations publiques.

On comprend, dans ces conditions, la baisse de la valeur du patrimoine de l'ensemble des administrations publiques depuis 1978. D'après les comptes nationaux, la différence entre la valeur actuelle des actifs et les passifs a en effet été divisée par trois en euros constants entre 1980 et 2002, passant de 807 milliards d'euros 2002 à 289 milliards d'euros 2002. Autrement dit, la différence entre la valeur des biens des administrations publiques et leurs dettes a été divisée par trois en vingt-cinq ans. Et encore, ceci ne tient pas compte de l'engagement qu'a l'État de verser des retraites, dont le coût s'accroît chaque année. Si on les intégrait, la valeur nette du patrimoine des administrations publiques serait négative.

En résumé, ce n'est pas parce que les administrations publiques se sont mises à investir massivement que la dette a augmenté depuis la fin des années 1970. C'est au contraire parce que l'augmentation de la dette a financé autre chose que des équipements supplémentaires que les administrations publiques se sont globalement appauvries.

Évolution du patrimoine net des administrations publiques



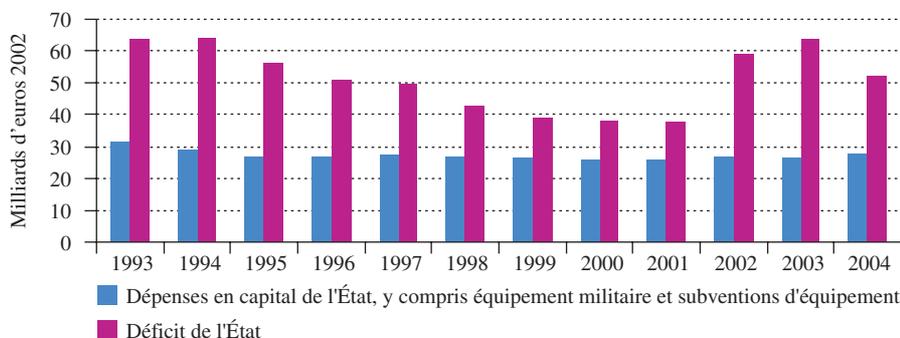
Source : INSEE.

L'État

Le constat d'appauvrissement, c'est-à-dire de la diminution du patrimoine, vaut particulièrement dans le cas de l'État.

Même en comptabilisant plus largement dans l'investissement les équipements militaires et en tenant compte du fait que l'État finance en partie l'investissement des collectivités territoriales, on constate que les dépenses en capital sont constamment inférieures au déficit budgétaire entre 1993 et 2004. Autrement dit, chaque année, l'État s'appauvrit parce qu'une partie de l'augmentation de la dette finance d'autres dépenses que l'investissement.

Le déficit de l'État comparé à ses investissements



Source : Commission sur la dette.

Données : INSEE.

Note méthodologique : ce graphique compare le déficit de l'État (hors dotations aux amortissements) à ses investissements. Ceux-ci ont été retraités à partir de la comptabilité nationale pour ajouter la part des investissements militaires qui sont traditionnellement considérés comme des dépenses de fonctionnement, ainsi que les subventions d'investissement à d'autres acteurs. À ce titre, ont notamment été ajoutées les subventions d'investissement aux collectivités territoriales.

Ceci permet de dire que depuis 1993, chaque année, le déficit de l'État est supérieur à ses investissements, qu'ils soient directement réalisés par lui et inscrits dans ses comptes, ou par d'autres acteurs publics, notamment les collectivités territoriales.

On pourrait objecter ici que les collectivités territoriales dégagent chaque année une capacité d'autofinancement très importante (plus de 25 milliards d'euros en 2004). Comme l'État alloue par ailleurs près de 43 milliards d'euros de dotation globale de fonctionnement aux collectivités territoriales, il serait donc le financeur unique de cette capacité d'autofinancement. La quasi intégralité des 34 milliards d'euros d'investissements nets des collectivités territoriales seraient en fait financés par l'État, sous forme de subventions d'investissement ou de dotation globale de fonctionnement.

Mais raisonner de la sorte, c'est oublier que les collectivités territoriales ont également d'autres ressources, notamment la fiscalité locale, qui elle aussi chaque année est supérieure au montant des investissements. On ne peut donc pas dire que les transferts de l'État sont les uniques responsables de la capacité d'autofinancement des collectivités territoriales ; ils l'expliquent probablement pour partie, mais dans une proportion impossible à déterminer.

Cette part de l'endettement, qui n'a financé que des dépenses de fonctionnement et de transfert, a été variable selon les années. Selon que l'on comptabilise ou pas l'ensemble des dépenses militaires comme des investissements, elle a été en moyenne de 40 ou de 60 % du déficit annuel entre 1993 et 2004.

b) L'accroissement des dépenses et des déficits publics n'est pas la contrepartie d'un effort particulier en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur

Les administrations publiques peuvent contribuer à renforcer la croissance d'une économie par l'amélioration des infrastructures publiques et par des dépenses susceptibles de renforcer la capacité d'innovation : l'enseignement supérieur et la recherche-développement.

Nous avons déjà vu que l'accroissement de la dette financière ne provenait pas d'une augmentation de l'investissement public, bien au contraire. Mais il est également nécessaire de savoir si l'accroissement de la dette a financé un effort spécifique en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

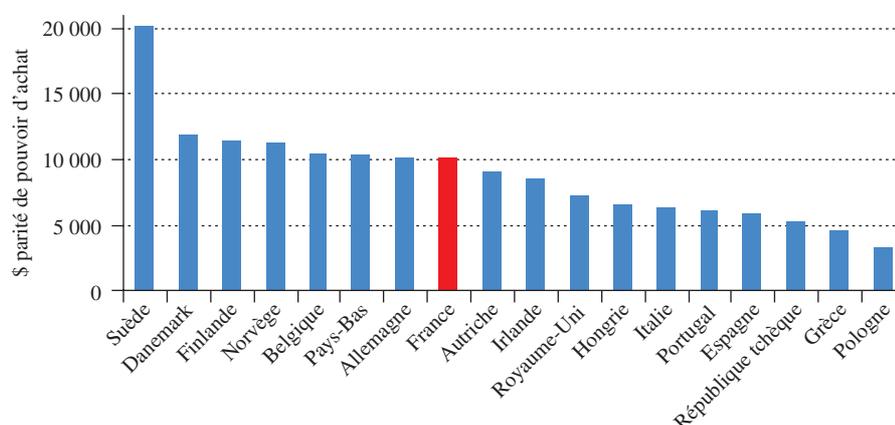
En effet, si ces dépenses n'apparaissent pas dans les comptes comme des investissements publics, elles peuvent cependant contribuer fortement à la croissance de demain.

Il ne s'agit pas d'affirmer qu'il serait aujourd'hui pertinent d'augmenter les dépenses publiques dans ces deux domaines, mais uniquement de souligner que notre dette aurait été plus utile si elle avait permis de renforcer ce type de dépenses. Or, cela n'a pas été le cas.

L'enseignement supérieur

En France, alors que le niveau de la dépense publique totale est l'un des plus élevés de l'Union européenne, la dépense publique d'enseignement supérieur par élève reste d'un niveau moyen. Cette situation contraste avec celles de la Suède et du Danemark. Ces États sont les seuls en Europe à avoir un niveau de dépense publique supérieur au nôtre, en pourcentage de la production nationale. Mais ils ont une dépense publique d'enseignement supérieur par étudiant nettement plus élevée que celle de la France.

Dépense publique d'enseignement supérieur par élève



Source : Commission sur la dette.

Données : OCDE.

Note de lecture : la dépense publique d'enseignement supérieur par élève, en incluant les classes préparatoires aux grandes écoles, ne se situe pas à un niveau particulièrement élevé en Europe. Au Danemark, elle est supérieure de 18 % à celle de la France et est deux fois plus élevée en Suède.

Ce constat est d'autant plus dommageable pour notre potentiel de croissance qu'en France, à la différence de bien d'autres pays, les financements privés de l'enseignement supérieur sont extrêmement faibles, pour des raisons de principe.

On pourrait objecter que la dépense publique totale d'enseignement supérieur (État et collectivités territoriales) s'est accrue en volume de 3,2 % par an en moyenne entre 1980 et 2004, soit plus vite que l'ensemble des dépenses de l'État et des collectivités territoriales (2,7 %).

Cette analyse est cependant trop rapide. Il convient en effet de tenir compte de l'évolution du nombre d'étudiants sur cette période. Lorsque l'on intègre ce facteur, la dépense publique totale d'enseignement supérieur par étudiant n'a en réalité augmenté que de 0,4 % par an entre 1980 et 2000, soit 1,6 point de croissance de moins que la dépense de l'État et des collectivités territoriales par habitant. Si la dépense publique d'enseignement supérieur par étudiant avait évolué au même rythme que l'ensemble des dépenses de l'État et des collectivités territoriales par habitant – ce que l'on ne pourrait toujours pas qualifier « d'effort particulier » pour l'enseignement supérieur – elle serait aujourd'hui supérieure de 40 %.

L'accroissement de notre dette financière n'a donc pas financé un effort public particulier dans l'enseignement supérieur, qui nous aurait permis d'être mieux placés en la matière que nos partenaires.

La recherche-développement

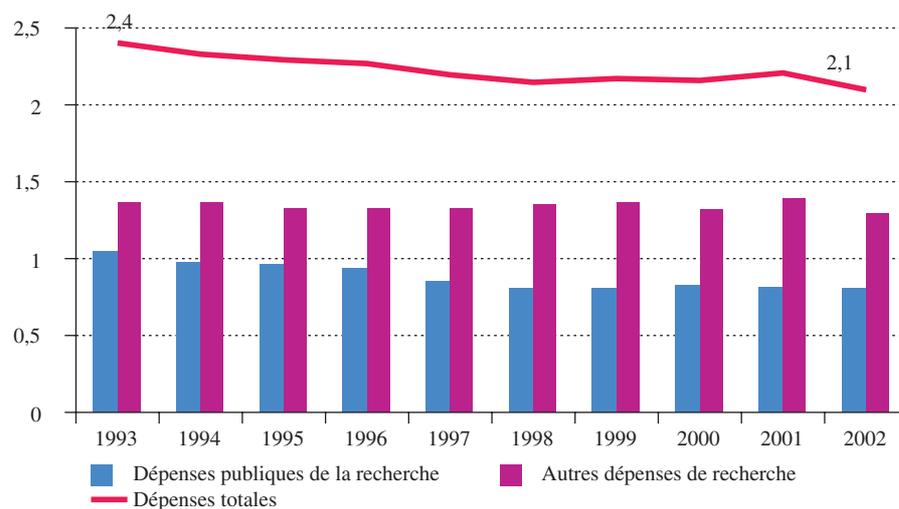
En ce qui concerne la recherche, le niveau de dépense global, c'est-à-dire à la fois public et privé, est en France dans la moyenne des

pays développés (2,1 % de la production nationale). Dans de nombreux pays, la dépense est en revanche largement plus importante ; en Suède, elle est deux fois plus élevée.

Certes, cette situation s'explique pour partie par des financements privés de la recherche plus faibles en France que dans d'autres pays. Mais ce qui est étonnant, c'est que sur les dix dernières années, alors que la dette augmentait de 3,5 % par an en euros constants et la dépense publique de 2 %, l'effort de recherche a fortement diminué, passant de 2,4 à 2,1 % de la production nationale, et ce en raison de la diminution des dépenses publiques de recherche, qui sont passées de 1 à 0,8 point du PIB.

Au total, la part des dépenses publiques qui permettront de créer plus de richesses demain a diminué ces dernières années. L'augmentation des dépenses publiques et de la dette n'a donc pas servi à renforcer notre potentiel de croissance future.

Évolution des dépenses de recherche en France (% PIB)



Source : Conseil d'analyse économique.

Données : OCDE.

Sur les dix dernières années, la part des dépenses de recherche dans la richesse nationale a diminué en France. Les financements privés sont restés à peu près stables. Ce sont les financements publics qui ont diminué.

c) Une partie de la dette ne sert qu'à faire payer par les générations futures nos dépenses de santé et d'indemnisation du chômage

Il est impossible d'affecter l'augmentation de la dette à certaines catégories de dépenses publiques. En effet, dans les comptes des

administrations publiques, il n'existe qu'un seul déficit, qui est la différence entre toutes les recettes et toutes les dépenses, sans que l'on sache identifier précisément les dépenses qui ont été financées par de la dette.

Il n'existe que deux exceptions : la Sécurité sociale et l'assurance chômage. Pour ces deux catégories de dépenses, la dette est précisément identifiée.

La Sécurité sociale regroupe les dépenses d'assurance maladie, de retraite, de dépendance, les prestations familiales, et la prise en charge des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Jusqu'à la fin des années 1980, la Sécurité sociale ne s'était pas endettée. La situation a radicalement changé à partir du début des années 1990. En quinze ans, la Sécurité sociale a accumulé une dette qui s'élèvera, en tenant compte des déficits attendus en 2005 et 2006, à environ 110 milliards d'euros fin 2006. Cette dette provient exclusivement des dépenses d'assurance maladie.

Financer par endettement ce type de dépenses, c'est décider de reporter le coût de nos dépenses de tous les jours sur les générations futures. Cela signifie que les générations futures devront faire face à deux problèmes : leurs propres dépenses sociales, et le report très contestable de nos propres dépenses sociales de ces quinze dernières années.

Concrètement, jusqu'en 2020 au moins, les actifs assumeront une dette correspondant à nos dépenses courantes de santé des années 1990 à 2006. Dans le même temps, ils devront faire face à leurs propres dépenses de santé. Ils paieront donc deux fois.

À cet égard, il n'y a pas lieu de considérer que la décision récente du Conseil constitutionnel permettra désormais d'empêcher l'augmentation de la dette sociale. Le Conseil a certes considéré que le principe selon lequel tout nouveau transfert de dette à la CADES devrait être compensé par des ressources s'imposait au législateur. Mais ce principe n'est pas très contraignant pour au moins deux raisons. D'une part, le recours au déficit reste toujours possible. D'autre part, les nouvelles ressources de la CADES peuvent ne pas être des ressources supplémentaires, mais simplement des ressources existantes d'autres administrations publiques, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, aboutirait à l'augmentation de l'endettement de ces dernières.

L'assurance chômage a également eu recours ces dernières années à l'endettement, alors même qu'il est tout aussi injustifié de demander aux actifs de demain de financer nos propres dépenses d'indemnisation du chômage en plus des leurs.

L'endettement actuel de l'assurance chômage s'élève à 14 milliards d'euros environ. Il s'est constitué entre 2001 et 2005. Entre 1997 et 2001, la croissance a été forte et le chômage a fortement diminué (près de 900 000 chômeurs en moins). En l'absence de mécanismes permettant de se préparer aux retournements conjoncturels, les excédents accumulés pendant cette période n'ont pas été mis en réserve en prévision de futures phases de ralentissement économique. Ils ont en partie permis

de financer la nouvelle architecture du système d'assurance chômage mise en place par la convention de 2001. Sur les 14 milliards d'euros de dette, la moitié provient de cette réforme de l'assurance-chômage.

L'autre moitié résulte de l'augmentation du chômage depuis 2001. Comme excédents accumulés pendant la phase de forte croissance n'avaient pas été suffisamment conservés, l'assurance-chômage a dû emprunter.

L'actuelle convention d'assurance chômage, adoptée en 2003, ne permettra pas de dégager des excédents suffisants pour rembourser rapidement cette dette, même si le chômage structurel devait baisser significativement dans les prochaines années. Le financement des prestations chômage des années 2001 à 2005, risque donc de peser encore pendant de nombreuses années sur les actifs.

Au total, en raison de ces choix très contestables, nos enfants auront à financer nos dépenses de santé et peut-être d'indemnisation du chômage actuel en plus des leurs.

B. L'augmentation de l'endettement a été une facilité qui a permis de ne pas assez se préoccuper du niveau des dépenses publiques et de l'efficacité de leur gestion

Comme nous l'avons vu, ce n'est pas l'augmentation des dépenses publiques les plus utiles au renforcement de notre croissance potentielle qui est à l'origine de l'accroissement de la dette publique, mais celle des dépenses de fonctionnement des administrations publiques et des dépenses de transfert.

Il ne s'agit pas ici de critiquer globalement l'action des administrations publiques depuis vingt-cinq ans. Celle-ci a permis d'améliorer la qualité de vie des Français, par exemple en développant le réseau de transport et en améliorant la performance du système de soins. Elle a également su renforcer, année après année, les mécanismes de solidarité en élargissant par exemple l'accès aux soins, en garantissant une retraite minimale aux plus modestes, ou en prenant en charge de nouveaux risques, comme la dépendance.

Mais lorsque l'on s'intéresse à la situation financière des administrations publiques, on doit nécessairement s'intéresser au rapport entre le coût de l'action publique et les résultats auxquelles elle aboutit.

Or, une analyse des dépenses publiques actuelles, à partir d'informations accessibles, met en évidence dans différents domaines que la gestion de certaines dépenses pourrait être plus rigoureuse. L'action

publique pourrait être dans différents cas aussi efficace avec un niveau de dépenses inférieur.

En fait, le recours à la dette a permis de limiter la contrainte de financement des administrations publiques, et, en conséquence, d'éviter de s'interroger sur le niveau de leurs dépenses et l'efficacité de leur gestion.

Ce constat vaut particulièrement pour l'État et la Sécurité sociale, pour lesquels le recours à l'endettement a compensé, dans certains cas, une gestion peu rigoureuse des dépenses.

Dans le cas des collectivités territoriales, l'analyse est plus complexe. On ne peut pas dire que les collectivités territoriales aient cédé à la facilité du recours à l'endettement. On ne dispose pas d'informations globales qui permettraient de porter un jugement général sur l'efficacité de leur gestion. Mais on doit s'inquiéter de la rapidité de la croissance de leurs dépenses. Et il faut souligner que leur mode de financement, qui repose pour une large partie sur l'État, ne garantit pas la maîtrise des dépenses locales.

1. Grâce à l'augmentation de la dette, l'État a pu retarder l'adaptation de sa gestion et maintenir des dépenses à l'efficacité contestable

a) Une partie de l'augmentation de la dette financière aurait pu être évitée si un fonctionnement plus efficace des services de l'État avait été recherché plus activement

Ces dernières années, l'État n'est pas resté immobile. Dans plusieurs secteurs, il est parvenu à se réformer. De nombreux exemples en témoignent. L'État a su changer radicalement son mode d'action, par exemple en passant à l'armée de métier. Il a également déployé des efforts notables pour améliorer l'efficacité de ses missions, notamment dans la gestion de l'impôt. Il a engagé une réflexion sur ses moyens, en prenant conscience des faiblesses de sa gestion des ressources humaines, mais aussi de celles de son patrimoine immobilier.

Mais comment apprécier l'ampleur de ces évolutions ? Alors que son champ d'action a profondément évolué, que le secteur privé français a considérablement amélioré sa productivité, au point d'assurer le plus souvent sa compétitivité au niveau européen ou mondial, l'État a-t-il fait tout ce qu'il aurait dû faire ?

Non, notamment parce qu'il a commencé son adaptation tardivement, alors que son environnement a quant à lui commencé à évoluer il y a près de vingt ans maintenant.

D'abord parce que les missions de l'État ont considérablement changé depuis le début des années 1980. Une partie de ses compétences ont été transférées aux collectivités territoriales. Dans le même temps, de

nombreuses entreprises publiques ont été privatisées. Hier opérateur, l'État a ainsi évolué vers un rôle de régulateur. Concrètement, dans de nombreux cas, l'État est censé intervenir aujourd'hui différemment en ne gérant plus directement, mais en encadrant d'autres acteurs.

Ensuite parce que l'évolution des méthodes de travail s'est également accélérée dans les deux dernières décennies, sous l'effet notamment du développement des technologies innovantes. L'utilisation des technologies de l'information a été l'un des facteurs essentiels de l'amélioration de la productivité du secteur privé.

Ce contexte aurait justifié que l'État, soucieux d'améliorer sa situation financière, tire partie de toutes ces opportunités pour réduire ses moyens. Or, ce n'est pas ce qui s'est produit, puisqu'il ne les a pas réduits, mais les a au contraire accrus.

L'évolution de la masse salariale

Entre 1993 et 2004, la masse salariale de l'État a augmenté en moyenne de 1,3 % par an en volume, contre 0,6 % pour l'ensemble des dépenses de l'État. Sur la même période, les effectifs de l'État se sont accrus de 0,6 % par an.

Autrement dit, la masse salariale a été largement plus dynamique que les autres dépenses. Son augmentation provient pour moitié de la croissance des effectifs, et pour moitié de l'augmentation du niveau des rémunérations.

Porter un jugement sur la politique de rémunération de l'État nécessiterait une analyse approfondie et détaillée dont la Commission n'avait pas les moyens. Cela supposerait notamment de distinguer précisément les effets respectifs des décisions de revalorisation d'un côté et, de l'autre, l'évolution des qualifications des agents, de l'autre, ce qui est difficile.

On peut en revanche analyser plus en détail l'augmentation des effectifs.

Celle-ci diverge selon les ministères. En nombre, d'après les informations publiques, l'essentiel de la hausse repose sur le ministère de l'Éducation nationale (+ 187 000, + 19 %), de l'Intérieur (+ 29 000, + 20 %), de la Justice (+ 24 000, + 51 %), de la Culture (+ 3 000, + 24 %) et de l'Agriculture (+ 3 000, + 8 %). Sur la même période, seuls les effectifs du ministère des Affaires étrangères (- 14 000, - 42 %) et de la Défense (- 35 000, - 8 %) ont significativement diminué. Les effectifs du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ont également diminué, mais plus faiblement (- 8 000, - 4 %).

Compte tenu des délais très courts qui lui étaient fixés, la Commission n'a pas pu s'engager dans des contrôles de ces données. Certaines des évolutions surprenantes constatées sont certainement tout à fait explicables, notamment par des changements de périmètres (par exemple dans le cas des ministères des Affaires étrangères ou de l'Intérieur). Il est cependant significatif que les explications correspondantes ne

soient pas bien connues : dans notre pays, le sujet de l'efficacité de la dépense publique n'est pas encore suffisamment au centre des préoccupations.

On peut cependant avancer plusieurs constats.

De 1982 à 2003, les effectifs de l'État ont augmenté de 310 000 agents, soit 14 %. En 2003, ils s'élevaient à 2,5 millions d'agents, soit la moitié des effectifs de la fonction publique. Or, pendant cette période, plusieurs vagues de décentralisation ont transféré des fonctions de l'État aux collectivités locales. En outre, cette période a été marquée par l'informatisation des fonctions administratives, dans le secteur public, comme dans le secteur privé. Dans les entreprises, cela a conduit à une réduction très substantielle des effectifs des services administratifs concernés.

Évolution des effectifs de la fonction publique (1982-2003)

Source : DGAFP	Fonction publique de l'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Total
1982	2 233 838	1 073 533	717 739	4 025 110
1984	2 277 962	1 103 648	747 500	4 129 110
1986	2 287 458	1 121 383	756 201	4 165 042
1988	2 297 579	1 119 656	768 266	4 185 500
1990	2 307 816	1 166 364	783 473	4 257 653
1992	2 329 232	1 201 718	799 448	4 330 398
1994	2 366 321	1 231 749	812 177	4 410 246
1996	2 401 791	1 262 361	825 710	4 489 862
1998	2 439 941	1 307 245	836 624	4 583 810
2000	2 472 102	1 371 928	855 660	4 699 690
2002	2 530 644	1 463 378	889 752	4 883 774
2003	2 543 351	1 522 143	915 162	4 980 656
Variation 2003-1982	+ 13,9 % 309 513	+ 41,8 % 448 610	+ 27,5 % 197 423	+ 23,7 % 955 546

On pourrait penser que l'essentiel de la hausse des effectifs est dû à la réduction du temps de travail. Mais ce n'est pas vrai. 85 % de l'augmentation des effectifs constatée entre 1982 et 2003 a eu lieu avant le passage aux 35 heures.

Pour certains des ministères, la charge de travail a pu augmenter. C'est le cas au ministère de la Justice. Mais, pour d'autres, les évolutions des effectifs interpellent.

Dans le cas du ministère de l'Éducation nationale, la forte augmentation du nombre d'enseignants résulte, comme nous le verrons, de la priorité accordée à la diminution du nombre d'élèves par classe et de la multiplication des enseignements à l'école et au collège sans que l'organisation générale du système soit assouplie.

Au ministère de l'Agriculture, les effectifs ont augmenté de 8 % entre 1982 et 2003, (de 36 145 à 38 857) alors que le nombre d'exploitations agricoles a diminué de plus d'un tiers pendant cette période.

Dans le cas du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, la Commission a pu conduire une analyse plus fournie, en raison d'un accès plus direct à l'information. La longueur relative des développements consacrés dans la suite du rapport à ce ministère ne signifie pas qu'il a une gestion peu rigoureuse. Bien au contraire, il a été le premier à s'engager sur la voie de la réforme et a déjà enregistré des résultats encourageants. Il se trouve simplement qu'il a déjà procédé à des études sérieuses du problème, et que celles-ci ont été mises à la disposition de la Commission. Ces informations ont été utiles parce qu'elles permettent de constater que ces services ont été capables de s'adapter ; elles permettent également d'établir l'existence de réelles marges de manœuvre pour l'État.

Dans ce ministère, les effectifs ont diminué de 4 % depuis vingt-cinq ans. Mais cette baisse doit être relativisée au regard du potentiel d'économies.

En effet, sur 180 000 agents, 135 000 travaillent à la Direction générale des impôts (DGI) et à la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), c'est-à-dire dans des fonctions dont une large partie est quasi industrielle. Or, sur ce type de fonction, des gains de productivité importants sont forcément concevables, d'autant plus que les deux directions ont très fortement renforcé leur informatisation.

Certes, les deux directions réduisent actuellement leurs effectifs (1 200 emplois chaque année depuis 2000). Elles représentent la moitié des suppressions d'emploi dans la fonction publique d'État ces dernières années, alors même qu'elles représentent moins de 10 % des effectifs de celle-ci.

Mais les suppressions de postes réalisées par la DGI et la DGCP ne permettent pas d'apprécier l'ampleur de l'effort accompli par rapport aux gains de productivité possibles, faute d'informations sur le nombre de postes de travail qui ont été ou qui pourraient être théoriquement libérés par les progrès de l'informatique et de l'organisation et la disparition de missions.

Il existe toutefois des indices forts laissant penser que les diminutions d'effectifs sont faibles compte tenu de l'importance des opérations d'informatisation réalisées et des conséquences de la perte de certaines missions.

En ce qui concerne les opérations d'informatisation, alors que les deux directions ont engagé un programme informatique de grande ampleur (1 milliard d'euros sur dix ans), le rythme des réductions d'effectifs n'a pas augmenté. Une étude indépendante a estimé que les gains de productivité potentiels pour la seule DGI à un multiple des suppressions de postes en cours.

La DGCP offre par ailleurs un exemple de la façon dont sont aujourd'hui traitées les pertes de mission. En 2005, la DGCP a supprimé environ 650 emplois. Ceci représente environ 1,5 % de ses effectifs, et le non-remplacement de la majeure partie des départs en retraite. On pourrait

donc considérer que les gains de productivité de la DGCP ont été de 1,5 %, et que la DGCP a profité de l'essentiel de ses marges de manœuvre. Mais dans le même temps, une de ses missions a disparu (perception de la redevance audiovisuelle), ce qui a libéré environ 1 000 postes de travail. 350 postes ont été créés pour une nouvelle mission (recouvrement des amendes des radars automatiques). Les autres ont été affectés aux missions traditionnelles, dans le réseau (250) ou dans des structures support (500) nouvellement créées. Au total, le nombre de postes de travail qui ont disparu était donc beaucoup plus important que celui des départs en retraite. La productivité globale à périmètre constant s'est sans doute dégradée.

Ce constat vaut plus largement pour d'autres services de l'État, qu'ils suppriment ou non aujourd'hui des effectifs. Ainsi, la Direction générale des douanes et des droits indirects conserve des effectifs très importants (19 567 emplois budgétaires en 2005 contre 20 388 en 1980). Pourtant, ses missions ont été considérablement réduites par la mise en place du grand marché intérieur européen. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, les effectifs affectés à la surveillance n'ont pas augmenté. Et la Commission n'a disposé d'études que pour le seul ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qui est sans doute le plus avancé en matière d'économies de gestion, il faut le répéter.

En définitive, la recherche de gains de productivité n'a pas constitué, pendant ces vingt-cinq ans, une priorité de la gestion des administrations publiques.

Évolution des emplois budgétaires de la Direction générale des douanes



Source : Direction générale des douanes et des droits indirects.

Note de lecture : entre 1980 et 2005, les missions de la Direction générale des douanes et des droits indirects ont été nettement réduites, en raison notamment de la mise en place du marché intérieur européen.

Dans le même temps, le volume des emplois budgétaires n'a diminué que de 4 %. En tenant compte du transfert en 1994 et en 1995 des contributions indirectes (2 407 agents), la réduction est de 7,8 %.

En outre, entre 1997 et 2004, les effectifs consacrés au sein de cette direction générale aux fonctions supports sont passés de 3 197 à 3 420. Autrement dit, le poids des fonctions support, qui était déjà considérable en 1997 (15,9 % des effectifs), s'est encore accru (17,2 % en 2004).

Les autres dépenses de fonctionnement

En ce qui concerne l'immobilier, le parc de l'État a augmenté. Mais aussi étonnant que cela paraisse, il n'est pas possible de savoir précisément de combien. Cette méconnaissance du parc immobilier est un handicap sérieux pour la mise en place d'une gestion efficace.

D'autres pré-requis indispensables à une gestion moderne de la fonction immobilière font également défaut. En effet, seul un petit nombre de services calcule des ratios d'occupation par agent et pratiquement aucun ne mesure le coût total de la fonction immobilière.

En outre, les administrations publiques ne sont pas incitées à gérer efficacement leur parc immobilier, puisque les immeubles possédés par l'État sont mis gratuitement à la disposition des services qui les occupent.

L'État a pris conscience de son retard en matière immobilière. Une réforme intéressante est en voie d'application : la mise en place de loyers pour les locaux mis aujourd'hui gratuitement à disposition, ce qui permettra de sensibiliser les services administratifs au coût de leurs bureaux.

Les progrès demeurent cependant très lents. Les meilleures techniques de gestion immobilière ne sont toujours pas mises en œuvre, plus de quinze ans après leur première application dans le secteur privé. Grâce à ces techniques, plusieurs acteurs industriels majeurs, de taille comparable à certains grands ministères, ont su réduire leurs coûts immobiliers de près de 50 % depuis dix ou quinze ans, en réduisant le nombre et le coût du m².

Dans ces conditions, l'État ne sait pas combien exactement lui coûte un agent public tout compris (coût immobilier, dépense informatique...). Il fonde donc ses décisions de recrutement sur une connaissance partielle des coûts, limitée au seul coût salarial. Et il ne peut en général pas assurer l'utilisation la plus efficace de ses surfaces.

Les universités, dont le coût immobilier est en partie à la charge de l'État, sont un cas intéressant. Celles-ci ont suffisamment de locaux pour accueillir les étudiants, d'autant plus que le nombre de ces derniers diminue (- 4 % entre 1997 et 2003). La priorité en matière immobilière devrait donc être de rénover le parc existant, voire de le mettre aux normes de sécurité, or, il a été choisi, au contraire, de construire de nouveaux bâtiments, sans fermer les anciens. Les surfaces ont ainsi augmenté de plus de 1,7 million de m², soit 15 %, entre 1997 et 2003. Ces surfaces supplémentaires, qui, en partie, n'étaient pas indispensables, ont coûté à l'État et aux régions plus de 3 milliards d'euros¹.

Au-delà de l'immobilier, et sans entrer dans le détail, on ne peut qu'être frappé par les écarts de coût de fonctionnement constatés

¹ *La gestion immobilière et financière des universités*, rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, du Conseil générale des ponts et Chaussées et de l'Inspection générale des finances, 2003.

entre les services d'un même ministère. Ainsi, les dépenses courantes par agent au sein des directions du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – qui, rappelons-le, est largement en avance sur les autres ministères – varient dans une fourchette très large. À la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, suivant les régions, les coûts de fonctionnement par agent – hors salaires – varient dans un rapport 1 à 3.

Il semble que des écarts très importants existent également entre les ministères. L'Inspection générale des finances a ainsi constaté¹ que pour préparer la paye de cent agents de l'État, le nombre d'agents nécessaires varie, selon les départements et selon les ministères, dans un rapport de 1 à 9. Au-delà de cet exemple, il n'est malheureusement pas possible d'évaluer précisément les écarts de coût de fonctionnement entre ministères. Contrairement aux entreprises, les services administratifs ne suivent pas en effet dans la plupart des cas leurs coûts par fonction, ce qui rend impossible la détermination d'un coût de fonctionnement par agent fiable.

Au total, ces exemples, tirés de différentes missions d'enquête des services d'inspection de l'État, montrent que les méthodes de gestion des dépenses de fonctionnement des administrations publiques sont assez décalées par rapport à celles des grandes organisations du secteur concurrentiel, dont la gestion est devenue de plus en plus rigoureuse au cours des deux dernières décennies. Une évolution parallèle à celle des entreprises aurait probablement permis d'infléchir significativement l'évolution de la dépense publique, et donc des déficits. Ce retard relatif a une contrepartie positive : l'existence de marges substantielles de progrès pour l'avenir dans ce domaine.

b) L'augmentation de l'endettement s'explique également par le maintien de certaines dépenses dont l'efficacité au regard des objectifs affichés n'est pas avérée

Ce rapport n'a ni l'ambition ni la capacité d'effectuer une analyse exhaustive de l'efficacité des politiques publiques conduites par l'État.

La Commission a seulement essayé, ponctuellement, d'analyser certaines dépenses de l'État, en comparant leurs coûts à leur efficacité, au sein d'ensembles qui représentent une part importante du budget : les dépenses pour l'emploi (35 milliards d'euros), l'enseignement scolaire (environ 60 milliards d'euros) et les infrastructures de transport (4 milliards d'euros).

Il va de soi que la Commission n'est pas en mesure de porter un jugement global sur ces politiques. Elle a seulement relevé certains indices qui conduisent à s'interroger sur l'utilité de certaines dépenses, en

¹ *L'opportunité de créer un opérateur national de paye*, rapport de l'Inspection générale des finances, 2005.

termes d'efficacité. Une gestion rigoureuse, conduisant à une plus grande sélectivité, aurait sans doute permis de réduire certaines dépenses, et donc le déficit public.

L'efficacité de certaines dépenses pour l'emploi

Il y a longtemps que la France n'a plus connu le plein emploi. Depuis de nombreuses années, notre pays présente en effet un niveau de chômage élevé et une durée moyenne de chômage très importante. Un grand nombre de personnes n'accèdent pas au marché du travail chez les jeunes et parmi les personnes de plus de 55 ans.

Dans ce contexte, l'amélioration de la situation de l'emploi est depuis très longtemps la priorité de nos politiques publiques. Les dépenses pour l'emploi ont constamment augmenté et représentent aujourd'hui 35,4 milliards d'euros, soit 15 % du budget de l'État, hors charges d'intérêt.

Force est de constater que dans le domaine de l'emploi l'action publique est difficile. Il ne faudrait pas déduire de la situation du marché de l'emploi que les politiques menées sont globalement inefficaces.

La question n'est pas de critiquer la pertinence de la politique de l'emploi dans son ensemble, mais simplement de s'interroger sur l'impact de certaines mesures au regard de leur coût. C'est une réflexion qu'il est nécessaire de mener pour la politique de l'emploi comme pour toutes les autres politiques publiques. Mais dans le domaine de l'emploi plus peut-être que dans tous les autres, l'opinion publique attend des gouvernements des résultats très rapides.

L'obligation d'afficher rapidement des résultats ne favorise pas l'analyse des dispositifs existants mais renforce au contraire l'incitation à les pérenniser et à en proposer de nouveaux. Ceci peut aboutir au maintien pendant un certain nombre d'années de dispositifs qui n'ont pas eu l'efficacité escomptée.

Les préretraites en sont un exemple particulièrement frappant. À l'origine, dans les années 1960, ce type de mesure devait permettre aux personnes exerçant une activité particulièrement pénible de partir à la retraite de manière anticipée, dans des secteurs industriels par ailleurs en difficulté ou en mutation. Les préretraites avaient donc vocation à s'appliquer de manière ciblée.

Dans les années 1980 et 1990, leur application a cependant été généralisée, afin de réduire le nombre de chômeurs. Outre son coût élevé pour les finances publiques, cette généralisation a finalement eu un effet négatif sur l'emploi, en réduisant le taux d'activité des personnes de plus de 50 ans. Mais la décision de supprimer l'essentiel des dispositifs de préretraite est intervenue tardivement.

Les subventions à l'emploi dans le secteur non marchand mériteraient aujourd'hui probablement une analyse. Ce type d'instrument peut avoir un effet positif, à condition qu'il constitue un véritable moyen d'accéder à un emploi stable dans le secteur marchand. Or, pour certains types

de contrats aidés, l'efficacité au regard de cet objectif semble insuffisante. Certes, ces contrats permettent de maintenir des personnes fragiles dans une situation d'activité, ce qui peut être souhaitable lorsque le chômage est très élevé. Mais selon certaines études, les perspectives de leurs bénéficiaires sur le marché du travail seraient moins bonnes que celles des personnes présentant les mêmes caractéristiques socioprofessionnelles et n'ayant pas bénéficié de la mesure ¹.

L'exemple de la prime pour l'emploi (PPE) confirme encore que dans le domaine de l'emploi il est nécessaire de s'assurer rapidement de l'efficacité des mesures mises en œuvre, pour éviter que des dispositifs, bons dans leur principe, n'aient des résultats inférieurs aux attentes. La PPE est un dispositif d'incitation à l'activité. Ce type de mesure, qui a été mis en œuvre avec succès dans plusieurs pays développés, peut avoir un effet positif sur l'emploi des peu qualifiés, en permettant d'accroître l'écart de rémunération entre l'activité et l'inactivité.

Mais telle qu'elle a été mise en œuvre en France jusqu'à présent, la prime pour l'emploi est coûteuse pour les finances publiques (2,5 milliards d'euros), sans que son efficacité semble à la hauteur. Pour l'être, elle devrait sans doute être réservée à un petit nombre de foyers, ce qui permettrait d'avoir un montant individuel élevé. C'est en tout cas ce que semble indiquer l'exemple de la Grande-Bretagne. Or, en France, elle est aujourd'hui attribuée à près de 9 millions de personnes. En conséquence, le montant moyen est très faible (23 euros par mois), et ses effets sur l'emploi nécessairement limités.

On le comprend, dans le domaine de l'emploi, l'analyse permanente de l'efficacité des dispositifs est indispensable. C'est un domaine dans lequel la complexité des mécanismes économiques en jeu ne permet pas d'être sûr, au moment où l'on met en place une mesure, de ses effets exacts. Ce réflexe, qui gagnerait aujourd'hui à être développé dans le domaine de l'emploi, est un enjeu majeur pour réduire l'inactivité et le chômage, et donc pour renforcer notre croissance économique future.

L'efficacité de la dépense d'enseignement scolaire

Sur les vingt-cinq dernières années, les pouvoirs publics ont choisi de manière constante d'augmenter les moyens consacrés au premier et surtout au second cycles. Ainsi, depuis 1980, la dépense publique d'éducation par élève a augmenté de 2,4 % par an dans le secondaire en euros constants et de 2,2 % par an dans le primaire.

Les comparaisons internationales permettent d'apprécier l'ampleur de l'effort de la France en la matière. Notre pays consacre aujourd'hui pour son enseignement primaire et secondaire 1 point de PIB de plus que les autres pays de l'OCDE, et un élève dans le secondaire coûte 36 % de plus en France que dans les pays de l'OCDE en moyenne.

¹ Cf. DARES, *Les politiques de l'emploi et du marché du travail* (2003) ainsi que P. Cahuc et A. Zylberberg, *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, édition Flammarion, 2004.

L'augmentation des moyens a été utilisée pour financer trois types d'actions. D'une part, la diminution du nombre d'élèves par classe : le nombre d'enseignants dans le primaire et le secondaire a augmenté de 12 % depuis 1990 alors que dans le même temps le nombre d'élèves dans le primaire et le secondaire diminuait de près de 5 %. D'autre part, l'augmentation du nombre d'enseignements (enrichissement de la palette d'options dans l'enseignement général, spécialisation sans cesse accrue des enseignements professionnels), ce qui a parallèlement réduit le nombre d'élèves par enseignant. Enfin, le renforcement des moyens dans les zones d'éducation prioritaire.

Mais cette augmentation des moyens ne semble pas avoir permis une amélioration des résultats du système scolaire français à la hauteur de l'effort budgétaire consenti. Trois indicateurs en témoignent.

D'après les enquêtes internationales (*Third International Mathematics and Science Study* – TIMSS – de 1995 ; PISA de l'OCDE en 2000 ; Commission européenne, 2004) la performance de la France en mathématiques, en sciences, en compréhension de l'écrit et en langues étrangères apparaît moyenne.

La proportion des élèves qui sortent du système secondaire avec seulement le brevet ou sans diplôme stagne à environ 20 % depuis 1995. Le nombre de bacheliers, qui s'était fortement accru au cours des années 1980 (de 30 % en 1985 à plus de 60 % en 1995 d'une classe d'âge), n'augmente plus.

Surtout, les inégalités face à l'éducation restent fortes. Entre 1970 et 1993, la probabilité pour un enfant de cadre ou de chef d'entreprise d'avoir un meilleur diplôme qu'un enfant d'ouvrier est restée sept fois supérieure à la probabilité de la situation inverse. Entre ces deux dates, le lien entre diplômes des parents et diplôme des enfants se serait d'ailleurs renforcé.

La Commission n'a naturellement ni la capacité, ni les moyens de se prononcer sur la problématique générale de l'éducation en France. Mais la déconnexion que l'on constate entre la forte augmentation des moyens consacrés à l'enseignement scolaire ces vingt-cinq dernières années et les performances du système scolaire a fait l'objet d'analyses de spécialistes, dont les conclusions sont connues.

Il apparaît tout d'abord que les difficultés rencontrées par notre système scolaire ne peuvent être résolues par la seule augmentation des moyens. Au demeurant, l'OCDE a mis en évidence, dans ses comparaisons internationales, que la performance des systèmes scolaires ne reflète pas nécessairement l'effort budgétaire qui leur est consacré.

Ensuite, à supposer qu'une augmentation des moyens sans changement d'organisation puisse avoir un effet, les conditions dans lesquelles elle a été mise en œuvre en France semblent avoir limité ses chances qu'elle soit efficace.

Ainsi, la réduction de la taille des classes n'a un impact sur les performances des élèves que si elle est très significative, ou si elle est

ciblée sur les populations les plus en difficulté. En France, la diminution a été marginale (deux élèves en moins par classe dans le secondaire depuis 1990) et a concerné l'ensemble des établissements. Son efficacité est donc incertaine, d'après ces études. Elle a dû néanmoins être coûteuse. Une diminution du nombre d'élèves se traduit en effet mécaniquement par une augmentation à due proportion de la masse salariale.

Le renforcement des moyens alloués aux établissements des zones d'éducation prioritaire répond également à des motivations incontestables. Mais plutôt que d'allouer beaucoup de moyens à un nombre limité d'établissements, le choix a été fait de renforcer de manière marginale les moyens d'un grand nombre d'établissements. 17 % des écoliers et des collégiens sont désormais concernés par le dispositif, contre 8 % en 1982, mais les ressources que les établissements reçoivent par élève ne sont supérieures que de 10 % à celles des autres établissements, ce qui est faible en comparaison des politiques conduites aux mêmes fins par d'autres pays. L'étude la plus récente sur ce sujet a mis en évidence que le dispositif des Zones d'éducation prioritaires (ZEP), s'il était beaucoup plus ciblé, pourrait diminuer nettement plus significativement l'écart de réussite entre élèves de ZEP et ceux hors-ZEP¹.

Pour résumer, l'importance de l'effort budgétaire consenti pour l'enseignement scolaire n'a pas eu les résultats escomptés, sans que les conditions de l'utilisation des dépenses fassent l'objet d'une analyse critique et d'un aménagement.

La pertinence des projets d'infrastructures de transport

Il n'entre naturellement pas dans le champ de compétence de ce rapport d'apprécier la légitimité des grandes orientations de la politique des transports depuis la fin des années 1970. En revanche, d'après les informations recueillies par la Commission, un écart assez systématique existerait entre la rentabilité attendue au moment du lancement du projet et celle qui est constatée au moment de sa mise en service. Cet écart laisse penser qu'en matière d'infrastructures, le processus de décision ne garantit pas l'optimisation de l'utilisation des dépenses publiques.

L'appréciation de la rentabilité des projets d'infrastructure est par nature une question extrêmement délicate. Contrairement à un projet d'investissement privé, la rentabilité économique n'est en effet pas le seul déterminant. La rentabilité sociale doit également être prise en compte, même si elle est difficile à appréhender. Les effets sur l'environnement, sur la qualité de vie ou sur l'aménagement du territoire se prêtent peu à une mesure objective et sont très difficiles à comparer à la rentabilité économique.

La rentabilité des projets d'investissements publics est donc très difficile à estimer au moment de la prise de décision, c'est-à-dire cinq,

¹ L'impact de la taille des classes et de la ségrégation sociale sur la réussite scolaire dans les écoles françaises : une estimation à partir du panel primaire 1997 ; Thomas Piketty EHESS, mai 2004.

dix ou quinze ans avant la mise en service. Mais ceci ne suffit pas à justifier les faiblesses qu'une étude de la Direction générale du trésor et de la politique économique a identifiées dans le processus de décision.

Premièrement, le coût des projets est souvent sous-estimé. Pour ce type de projet, ceci n'est pas en soi étonnant. Des facteurs objectifs peuvent en effet expliquer que le coût des projets soit à l'arrivée plus élevé que prévu. Mais l'écart entre les coûts prévus et les coûts constatés semble être particulièrement élevé pour les infrastructures de transport public, tout particulièrement dans le domaine ferroviaire. Ainsi, pour la ligne « Grande Vitesse Nord », les surcoûts après déclaration d'utilité publique auraient été de 30 %.

Deuxièmement, les gains attendus, tant économiques que sociaux, sont souvent largement surestimés. Dans le domaine ferroviaire, le trafic sur la ligne « TGV Atlantique » serait inférieur de 30 % aux prévisions.

La sous-estimation des coûts et la surestimation des gains conduisent à largement revoir à la baisse la rentabilité globale des projets. D'après l'étude du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, la rentabilité prévisionnelle d'un projet d'infrastructure ferroviaire serait, en moyenne, divisée par deux entre les études préliminaires et la déclaration d'utilité publique. Et encore par deux entre cette dernière et la mise en service. Au total, la rentabilité constatée serait quatre fois plus faible que la rentabilité estimée au moment du lancement de la réflexion.

Il est frappant de relever que de tels biais aient été à plusieurs reprises constatés, sans que cela ait conduit à être plus rigoureux dans les critères de lancement des projets d'infrastructures publiques. Ici encore, la facilité du recours à l'endettement a permis de ne pas gérer certaines dépenses avec la rigueur nécessaire.

2. Le report d'une partie des dépenses d'assurance maladie sur les générations futures a permis d'éviter de remettre en cause certaines pratiques coûteuses

a) Les bons résultats globaux de notre système de santé ne doivent pas nous empêcher d'analyser l'efficacité de nos dépenses d'assurance maladie

Une approche globale pourrait laisser penser que notre système de santé est pleinement efficace et que la forte croissance des dépenses d'assurance maladie est totalement justifiée.

Les indicateurs usuels de mortalité et de morbidité sont satisfaisants, ce qui attesterait de l'efficacité des dépenses d'assurance maladie. Par exemple, la mortalité infantile est près de deux fois moins élevée en France qu'aux États-Unis pour un niveau de dépenses de santé près de 30 % plus faible, et l'espérance de vie y est supérieure de deux ans.

L'augmentation des dépenses de santé, qui sont passées entre 1960 et 2005 de 3,5 à 10 % du PIB, n'indique pas nécessairement que celles-ci ont atteint un niveau excessif. Cette augmentation n'est en effet pas anormale. Dans les années 1950 à 1970, la mise en place de l'assurance maladie, l'amélioration des structures de soins et l'enrichissement des populations, ont rendu la santé beaucoup plus accessible. Et si la tendance à l'augmentation des dépenses de santé se poursuit aujourd'hui, c'est du fait de la conjonction du vieillissement des populations, de la découverte de nouvelles thérapeutiques et également de l'aspiration à une meilleure santé et à plus de soins.

Ces arguments laissent penser que la croissance des dépenses d'assurance maladie est largement justifiée. La facilité offerte par le recours à l'endettement a conforté cette interprétation en permettant de ne pas avoir à analyser en profondeur l'efficacité de ces dépenses.

Pourtant, comme l'a souligné le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie dans ses avis et ses rapports ces deux dernières années, les zones de non-qualité sont nombreuses en la matière.

b) Il existe des marges d'amélioration de l'efficacité des dépenses d'assurance maladie

Les dépenses d'assurance maladie se sont élevées à 130 milliards d'euros en 2004. Elles se répartissent de manière pratiquement égale entre les établissements de santé (hôpitaux, cliniques, établissements pour personnes âgées et handicapées) et les soins de ville (consultations, analyses, médicaments...). Les études effectuées notamment par le Haut Conseil sur la situation de l'hôpital, la médecine libérale (généralistes, spécialistes...) ou la prescription de médicaments mettent en évidence la possibilité d'améliorer sensiblement l'efficacité des dépenses d'assurance maladie.

Premier poste de dépense, l'hôpital public mobilise plus de 60 milliards d'euros par an. Il fait aujourd'hui l'objet de réformes importantes : un programme d'investissement (Hôpital 2007) et une réforme complète de son mode de financement (la tarification à l'activité). L'hôpital a certainement besoin de moderniser ses équipements et de modifier son mode de financement. Mais il a aussi, et depuis de très nombreuses années, besoin d'une rénovation de son organisation, si l'on souhaite qu'il soigne mieux et qu'il coûte moins cher.

L'hôpital peut en effet être un univers très cloisonné. Les différents services (obstétrique, chirurgie...) constituent autant d'îlots encore trop souvent indépendants au sein d'un même établissement. Cette organisation peut aboutir à des surcoûts. Chaque service a en effet ses propres moyens, humains et matériels, qu'il considère comme sa propriété et qu'il est parfois réticent à mettre à la disposition des autres quand ils en auraient besoin. En pratique, le cloisonnement par services peut conduire à un excès d'équipements et à une gestion parfois peu satisfaisante des équipes soignantes.

La situation est d'autant plus difficile à maîtriser qu'il n'y a en général pas, face à ces services, de réels contre-pouvoirs. Ni au sein des

établissements, car souvent les équipes administratives et les personnels médicaux se parlent peu et se comprennent mal. Ni en dehors de l'établissement, les services de l'État exerçant un suivi peu exigeant.

Dans ces conditions, personne ne rend véritablement de comptes, ni sur la qualité des soins, ni sur l'utilisation de l'argent public.

Signe du peu d'attention portée à l'évaluation des établissements, il n'existe aucun indicateur de qualité à l'hôpital, ce qui est une exception française. Et les dotations budgétaires sont réparties entre les hôpitaux sans mesurer au préalable l'efficacité de ces derniers. Certains établissements ont plus, d'autres ont moins sans qu'on sache, en général, objectivement qui mérite plus et qui mérite moins. Les Centres hospitalo-universitaires (CHU) disposent ainsi depuis longtemps d'une enveloppe complémentaire, identique pour chacun d'entre eux. On la justifie par la nature particulière de leurs missions, mais personne ne semble avoir jamais mesuré si elle est trop modeste ou trop généreuse.

L'hôpital est sans doute capable de faire mieux avec autant de moyens, voire moins. L'État le sait. Mais faute d'avoir fait les efforts suffisants depuis 20 ans pour évaluer précisément les coûts et l'efficacité des hôpitaux, il ne sait pas aujourd'hui répondre à ceux qui soutiennent au contraire que l'hôpital public manque de moyens. Dans ce contexte, il utilise malheureusement toujours la même solution en cas de difficultés : augmenter les crédits. Les dépenses hospitalières ont ainsi augmenté de près de 4 % par an depuis 2000, soit 2 milliards d'euros environ supplémentaires chaque année, sans que l'on sache vraiment mesurer si ce surcroît de dépenses a été bien calibré, et bien réparti.

Deuxième poste de dépense, les soins dispensés en dehors de l'hôpital, c'est-à-dire essentiellement les consultations de médecins et les examens médicaux (plus de 40 milliards d'euros hors médicaments et dispositifs médicaux).

Comme pour l'hôpital, il y a d'abord un problème d'organisation, qui peut se traduire à la fois par des surcoûts et un risque de moindre qualité.

Le système français présente en effet deux caractéristiques majeures. La première, c'est qu'il n'existe pas d'instrument efficace permettant de répartir les professionnels de santé là où on en a besoin, que ce soit dans des zones géographiques particulières ou dans des types de spécialités. La seconde, c'est que chaque professionnel de santé travaille de manière très isolée. En Île-de-France, la proportion des médecins généralistes qui travaillent seuls est de 58 %, contre 16 % au Québec ou 8,5 % au Royaume-Uni.

Cela n'est pas sans conséquence sur les dépenses d'assurance maladie. Lorsqu'il y a trop de professionnels de santé, les prescriptions tendent à augmenter. Lorsqu'il n'y en a pas assez, c'est l'hôpital, inévitablement plus coûteux, qui comble les manques. Et un médecin isolé, faute de pouvoir communiquer avec ses collègues, risque à terme d'être moins efficace dans sa pratique.

Tout ceci contribue probablement à expliquer qu'en France, sur des pathologies courantes et bien connues (traitement du cholestérol, des lombalgies...), les caisses d'assurance maladie constatent souvent des pratiques inadaptées dans 30, 40 voire 50 % des cas. C'est inquiétant pour la santé des Français. Cela a également un coût pour les comptes de l'assurance maladie.

L'organisation des soins pourrait donc être améliorée, à l'hôpital et en ville. Et malheureusement, l'hôpital et la ville fonctionnent également mal ensemble. Ils sont pensés comme deux entités séparées l'une de l'autre, entre lesquelles l'établissement de liens ne va pas de soi.

C'est probablement l'une des explications essentielles de la lenteur avec laquelle se développent des modes de prise en charge plus modernes (hospitalisation à domicile, soins de suite et de réadaptation, maisons médicales...).

Ces nouveaux modes de prise en charge sont pourtant aujourd'hui essentiels pour bien soigner certaines populations (personnes âgées...) et certaines pathologies (affections longue durée : diabète...). Le retard dans ce domaine est d'autant plus préoccupant que les dépenses de santé sont de plus en plus concentrées sur les personnes âgées et les affections de longue durée.

Les nouveaux modes de prise en charge sont également indispensables pour éviter d'encombrer l'hôpital, et notamment les urgences, services très coûteux et qui accueillent trop souvent des patients qui devraient être soignés ailleurs.

Dernier poste de dépense : les médicaments qui représentent un montant global annuel d'environ 40 milliards d'euros environ, qu'ils soient fournis en pharmacie ou à l'hôpital.

Les Français sont les plus gros consommateurs de médicaments au monde. Leur consommation est, sur certaines classes thérapeutiques, deux fois plus importante que la moyenne des Européens (antibiotiques, vasodilatateurs...).

Et en dépit du niveau atteint, la croissance des dépenses de médicament demeure extrêmement forte (+ 7 % par an en moyenne entre 2000 et 2004). Ce ne sont pas les prix qui augmentent. Ils ont même eu plutôt tendance à diminuer ces dernières années, avec le développement des médicaments génériques. Mais ce sont les quantités prescrites qui continuent à s'accroître très fortement.

Ceci est en partie le résultat de toutes les faiblesses du système de soins que nous venons d'analyser. À l'hôpital comme en ville, il n'y a souvent pas de contrôle de la pertinence des prescriptions. C'est également dû au fait que l'on accepte de rembourser beaucoup de médicaments dont l'intérêt médical est très réduit, ce qui coûte à l'assurance maladie plusieurs centaines de millions d'euros par an.

3. Le mode de financement des collectivités territoriales peut réduire l'attention qu'elles portent à l'efficacité de certaines dépenses

Les dépenses des collectivités territoriales ont connu depuis vingt-cinq ans une croissance très forte. Mais les informations nécessaires pour porter un jugement global sur l'efficacité de ce surcroît de dépenses ne sont pas disponibles au niveau national. C'est incontestablement un problème car les dépenses concernées représentent 20 % de la dépense publique.

Le faible endettement de ces collectivités, qui est en soi satisfaisant, ne garantit pas la qualité de la gestion de la dépense car les transferts financiers considérables de l'État vers ces collectivités reportent au niveau national une part importante de leurs besoins de financement.

a) Les dépenses des collectivités territoriales ont connu une croissance très forte sur laquelle il est impossible de porter un jugement

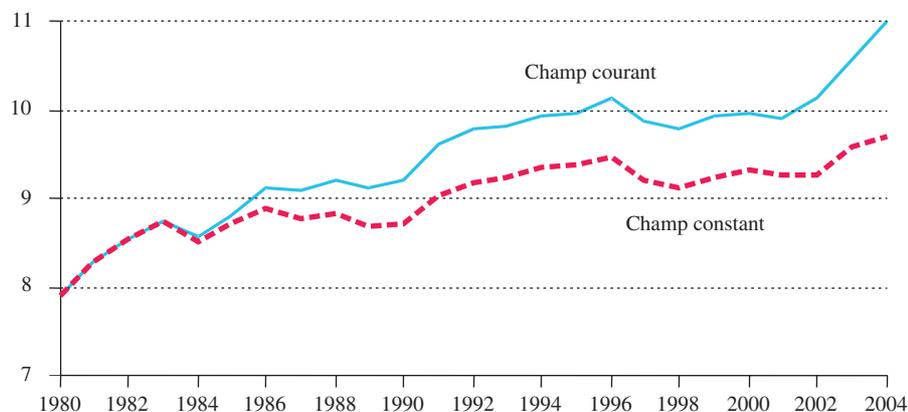
Entre 1980 et 2004, la part des dépenses des collectivités territoriales dans la production nationale est passée de 7,9 à 10,8 %, les dépenses ayant progressé en volume de 3,4 % par an, contre 2 % pour la production nationale. Une telle évolution est préoccupante. Sur les dix dernières années, l'augmentation des dépenses d'investissement des administrations publiques provient pour les deux tiers des collectivités territoriales ; pour les dépenses de fonctionnement, cette proportion est de 50 %.

Une partie de cette augmentation était inévitable. En effet, depuis vingt-cinq ans, l'État a décentralisé une large partie de ses compétences, ce qui peut justifier une augmentation significative des dépenses locales. La croissance des investissements peut notamment s'expliquer par la nécessaire remise à niveau de certains équipements transférés, en particulier les collèges et les lycées. En outre, comme les entreprises, les collectivités territoriales supportent le coût des réglementations que l'État leur impose.

D'après une étude de la Direction générale du trésor et de la politique économique, les transferts de compétence de l'État vers les collectivités territoriales n'expliqueraient cependant que la moitié de l'augmentation de la part des dépenses locales dans la production nationale. L'accroissement des dépenses locales ne serait donc pas uniquement dû aux évolutions institutionnelles.

À compétences inchangées, les dépenses des collectivités territoriales seraient passées de 7,9 à 9,5 % du PIB, de 1980 à 2004, soit une augmentation de 2,8 % en volume par an.

Dépenses des collectivités territoriales (en % du PIB)



Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique.

Note de lecture : les dépenses à champ constant isolent les seules dépenses correspondant au champ de compétence antérieur à 1982.

On constate, à ce titre, que, pour les mêmes compétences, les dépenses des collectivités territoriales s'élevaient à 7,9 % de la richesse nationale en 1980 et à 9,5 % en 2004.

Pour apprécier l'efficacité de ce surcroît de dépenses publiques, il serait intéressant de connaître l'évolution des dépenses par nature (investissement, fonctionnement...) pour les compétences transférées par l'État, et pour les autres compétences.

Malheureusement, cette information n'existe pas. Il est donc impossible de porter un jugement sur l'augmentation des dépenses d'intervention (subventions, prestations sociales...) et des dépenses d'investissement (infrastructures de transport), qui a été très forte mais qui pourrait s'expliquer par les transferts, également très importants, de l'État vers les collectivités territoriales.

Les dépenses de fonctionnement expliquent 60 % de l'augmentation des dépenses des collectivités territoriales sur les dix dernières années. Les collectivités territoriales emploient aujourd'hui 1,5 million d'agents, soit 450 000 de plus qu'en 1982. En vingt ans, le nombre de fonctionnaires territoriaux pour 100 habitants a augmenté de près de 30 %.

Pourtant, pendant cette période, les collectivités territoriales se sont largement informatisées, et leurs dépenses informatiques continuent à progresser très rapidement (+ 12,6 % par an en moyenne ces dernières années). Tout laisse donc penser que les problèmes de gestion relevés dans l'analyse des dépenses de fonctionnement de l'État pourraient se retrouver au niveau de nombreuses collectivités locales. De nombreux rapports de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes mettent au demeurant en évidence, ici ou là, des anomalies de gestion. La multiplication rapide du nombre de ronds-points en France dans la période récente constitue peut-être à cet égard un indice de l'absence de caractère systématique des études d'efficacité des investissements locaux.

Mais pour pouvoir porter un jugement sur l'ensemble de ces évolutions, il faudrait savoir si les compétences transférées depuis vingt ans justifient l'accroissement constant des dépenses de fonctionnement et notamment des effectifs.

Il serait également intéressant de connaître les économies de dépenses de fonctionnement que la décentralisation a permis de réaliser au niveau des services de l'État.

Or, ces informations n'existent pas à un niveau global. Il est probable que certaines des collectivités disposent des informations les concernant dans ce domaine. Mais aucune consolidation des informations individuelles n'est disponible. Ou si elle existe, la Commission n'en a pas eu connaissance.

Compte tenu de ce manque de données, la Commission ne peut que rester extrêmement prudente dans l'appréciation de l'augmentation des dépenses locales depuis vingt-cinq ans. Elle ne peut que regretter que s'agissant de collectivités représentant désormais 20 % de la dépense publique, il n'existe pas d'information réellement pertinente sur la productivité de leurs services administratifs ou sur l'efficacité de leurs dépenses d'investissement et d'intervention. Cette situation est d'autant plus fâcheuse que les chambres régionales des comptes mettent régulièrement en évidence des problèmes de gestion de collectivités territoriales.

Il est difficilement explicable que l'État n'ait pas été plus loin dans l'analyse, alors même qu'il a mis en place un mode de financement qui permet aux collectivités territoriales de disposer, en large partie grâce à son budget, de ressources qui connaissent une croissance assez rapide.

b) Le faible endettement financier des collectivités territoriales ne garantit pas la qualité de la gestion de leurs dépenses

En apparence, la situation financière des collectivités territoriales ne pose pas de problème. En effet, ces collectivités ont peu contribué à l'accroissement de la dette publique financière. Leur dette financière ne représente que 10,5 % de celle de l'ensemble des administrations publiques et elle a diminué en montant entre 1997 et 2002.

En outre, les collectivités territoriales sont liées par une règle budgétaire fondamentale vertueuse, qui ne s'applique pas à l'État : elles ne peuvent s'endetter que pour investir. Concrètement, cela signifie que leur endettement ne peut pas financer des dépenses de fonctionnement, mais doit permettre d'apporter aux Français les instruments d'un cadre de vie et de création de richesses pour le futur.

Sur le plan financier, les collectivités territoriales apparaissent donc en première analyse dans une situation très différente de celle de l'État pour trois raisons : le niveau de leur endettement est modéré ; elles ont été capables de réduire le montant de leur dette financière six années

de suite à partir de 1997 ; enfin, leur dette vise à financer des biens durables et non des dépenses de fonctionnement et de transfert.

Tout ceci pourrait donner à penser que leur gestion est globalement rigoureuse. Une telle conclusion serait cependant beaucoup trop rapide. Pour pouvoir analyser la qualité de la gestion financière des collectivités territoriales, il est nécessaire de connaître les spécificités du mode de financement mis en place par l'État.

Concrètement, les collectivités territoriales disposent de ressources s'élevant à environ 175 milliards d'euros en 2004. Celles-ci proviennent principalement de deux sources : les dotations de l'État et les impôts locaux, dont l'État assure une part croissante.

En effet, l'État verse directement aux collectivités territoriales un tiers de leurs ressources totales à travers des dotations, dont le montant atteint environ 60 milliards d'euros. Il prend également en charge, par l'intermédiaire de dégrèvements et d'exonérations, une part croissante des impôts locaux (35 % contre 22 % au milieu des années 1990).

Au total, l'État assure aujourd'hui plus de la moitié des ressources des collectivités territoriales, contre environ 43 % au milieu des années 1990. Ces ressources venant de l'État sont utilisées par les collectivités territoriales principalement pour leur fonctionnement. L'État finance également une large partie de leurs investissements, par des subventions spécifiques (14 milliards d'euros en 2004), mais aussi par l'intermédiaire de la capacité d'autofinancement des collectivités territoriales. Les 75 milliards d'euros que l'État accorde aux collectivités territoriales pour leurs dépenses de fonctionnement contribuent en effet, pour une part qu'il est impossible de déterminer, à leurs 25 milliards d'euros de capacité d'autofinancement.

Du fait de ce mode de financement, les collectivités territoriales disposent de ressources importantes et en croissance assez rapide.

En effet, l'État a garanti jusqu'à présent aux collectivités territoriales que leurs dotations évolueraient plus vite que l'inflation. Cet engagement lui a coûté près d'1,3 milliard d'euros pour les six dernières années.

Surtout, la prise en charge d'une part croissante de la fiscalité locale par le contribuable national permet aux collectivités de retrouver des marges de manœuvre pour augmenter les impôts locaux. Ainsi, de 1997 à 2001, le taux de prélèvements obligatoires locaux est passé de 5,6 % de la production nationale à un peu moins de 5 %, en raison des réformes de fiscalité locale compensées par l'État. Cette baisse a permis aux collectivités territoriales de retrouver une plus grande capacité d'augmentation des impôts locaux depuis 2001, qu'elles ont utilisée depuis 2002.

Ce mode de financement, en facilitant l'accès des collectivités territoriales aux ressources, réduit probablement dans certains cas l'incitation à sélectionner les dépenses les plus efficaces.

Et le financement des collectivités territoriales reposant fortement sur l'État, le coût d'une éventuelle inefficacité de certaines dépenses locales (par exemple, de faibles gains de productivité ou des dépenses d'investissement peu utiles) est en fait supporté en partie par l'État. Et comme celui-ci s'endette pour financer ses dépenses, on peut aller jusqu'à dire que lorsqu'il y a des dépenses locales inefficaces, elles pèsent en partie sur l'endettement de l'État. Ce raisonnement illustre le caractère peu significatif de l'analyse par acteur de la dette publique. Dans le mode de financement actuel des collectivités territoriales, leur faible niveau d'endettement ne donne pas d'indication sur la maîtrise effective de leurs dépenses.

III. Au-delà des dysfonctionnements de notre appareil administratif, ce sont nos pratiques politiques et collectives qui expliquent le choix de la facilité fait par la France en matière de finances publiques

C'est donc une gestion peu rigoureuse des dépenses publiques qui explique, pour l'essentiel, l'augmentation continue de la dette publique depuis vingt-cinq ans.

Dans le secteur concurrentiel, il est impossible qu'une entreprise connaisse de manière ininterrompue des déficits sur une telle durée. Les entreprises vivent en permanence sous la pression de la concurrence, qui impose une recherche constante de maîtrise des coûts. Si leur service a un coût trop élevé, son prix l'empêche d'être vendu, soit parce qu'il dissuade le client d'y recourir, soit parce que les concurrents offrent un prix inférieur. Donc les coûts doivent être continûment ajustés, sauf à voir disparaître les services concernés, voire l'entreprise.

Les administrations publiques, pour la plupart de leurs tâches – production de services « non marchands » d'intérêt général et mise en œuvre de politiques d'intervention économiques et sociales –, ne connaissent pas cette pression concurrentielle et n'ont pas cet indicateur de gestion qu'est le prix de marché.

Mais les niveaux des prélèvements et de la dette publique devraient jouer pour les administrations publiques le rôle des prix pour le secteur concurrentiel. Les citoyens, qui acceptent un certain niveau de prélèvements, différent selon les pays, devraient refuser des niveaux d'endettement excessifs, lorsqu'ils sont la conséquence d'une mauvaise gestion des dépenses. Ils devraient, dans ce cas, exercer, par l'intermédiaire de leurs représentants, une pression à la bonne gestion des dépenses.

Malheureusement, cet aiguillon joue très peu en France. La société française se caractérise même plutôt par une préférence pour la dépense publique et par une relative indifférence à l'endettement public.

Dans ce contexte, les décideurs politiques ne sont pas incités à prendre les décisions nécessaires à la modernisation de l'appareil administratif et à une sélection plus rigoureuse des dépenses.

C'est ce qui explique qu'en dépit d'un discours volontariste sur la nécessité de moderniser les administrations publiques – ce que l'on appelle depuis des années la « réforme de l'État » – les lourdeurs et les incohérences de notre appareil administratif perdurent.

Et elles sont incontestables : les administrations publiques présentent des rigidités et des cloisonnements qui sont autant de freins à la bonne gestion de la dépense, c'est-à-dire à la sélection des dépenses les plus utiles et à l'identification des dépenses dont l'efficacité n'est pas avérée.

Pour résumer, si la dépense publique n'est pas gérée avec suffisamment de rigueur en France, c'est en première analyse en raison des lourdeurs et des incohérences de l'appareil administratif. Une réorganisation des services administratifs et une plus grande efficacité des procédures budgétaires et financières apparaissent indispensables. Mais les administrations publiques ne sont qu'un maillon. Si leur efficacité reste insuffisante, c'est fondamentalement en raison de nos pratiques collectives et politiques, qui nous conduisent, non seulement à privilégier la dépense mais aussi à retarder l'adaptation nécessaire de notre appareil administratif

A. En première analyse, les déficits publics sont le résultat de la lourdeur et des incohérences de notre appareil administratif

Que ce soit au sein de l'État, de l'assurance maladie ou des collectivités territoriales, on ne peut qu'être frappé par la prolifération d'acteurs et d'instruments. Ceci multiplie les sources de dépenses et ne favorise pas leur sélection.

Les procédures administratives devraient permettre de limiter cette incitation à dépenser inefficacement. Malheureusement, elles n'atteignent pas cet objectif.

Tout ceci contribue depuis de nombreuses années à accroître la dépense publique et donc la dette financière.

1. La prolifération des acteurs et des instruments est une source de dépenses inefficaces

De nouveaux acteurs administratifs et de nouveaux instruments apparaissent régulièrement, sans jamais ou presque que d'autres soient effectivement supprimés. Ceci a pour première conséquence d'ajouter en permanence de nouvelles dépenses, sans en abandonner d'autres en contrepartie. Cette profusion d'acteurs et d'instruments a également pour conséquence de réduire l'efficacité de certaines dépenses.

a) Notre appareil administratif est affecté par la prolifération des acteurs et des instruments

Le nombre d'acteurs publics augmente sans cesse dans notre pays.

C'est vrai pour les collectivités territoriales. À côté des communes et des départements, on a créé les régions, puis les structures intercommunales, sans parallèlement supprimer d'acteurs. Ainsi, on compte désormais 50 000 acteurs publics indépendants : 36 782 communes, 18 504 groupements intercommunaux, 100 départements et 25 régions. En outre, 344 pays ont été créés.

C'est également vrai pour l'État, à plusieurs titres. Tout d'abord, depuis quinze ans, l'État a décidé d'avoir plus de moyens au niveau local, en renforçant le rôle de ses services déconcentrés. Il a également confié certaines de ses compétences à des agences. Enfin, le nombre de ministères a augmenté, parce qu'on a voulu souligner l'importance de certaines missions.

Le plus souvent, toutes ces structures s'additionnent au lieu de se compenser. Les exemples sont nombreux.

La création d'un ministère de l'Environnement n'a pas conduit à concentrer en son sein la compétence environnementale, que ce soit au niveau central ou au niveau local.

En créant des agences, la France a voulu s'inspirer des pratiques étrangères. Mais au lieu, comme dans plusieurs pays étrangers, de supprimer en contrepartie les services qui jusque-là avaient la compétence, nous les avons conservés. Par exemple, les agences régionales d'hospitalisation se sont par exemple ajoutées aux directions départementales et régionales des affaires sociales.

Les différentes autorités de régulation (Conseil de la concurrence, Autorité de régulation des télécommunications, Commission de régulation de l'électricité et du gaz, Conseil supérieur de l'audiovisuel...) se sont également ajoutées aux services correspondants des ministères (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, ministère de la Culture...).

De la même manière, la création de l'Agence France Trésor pour gérer la dette de l'État n'a pas conduit à centraliser la gestion la dette de l'ensemble des acteurs publics. Réseau ferré de France (RFF), la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), ou l'UNEDIC, par exemple, empruntent de manière autonome à un taux plus élevé que celui de l'État. Cette situation aboutit donc à un surcoût injustifié qui s'élève à environ une centaine de millions d'euros chaque année, sans compter le coût de fonctionnement des structures.

Quant à la déconcentration, même si elle est tout à fait souhaitable, on peut s'interroger sur les conditions de sa mise en œuvre. Coexistent en effet aujourd'hui dans la plupart des ministères des structures au niveau régional, départemental, voire en deçà (sous-préfectures, subdivisions de l'équipement...), sans que leur nécessité apparaisse aussi clairement que dans le passé, lorsqu'elles permettaient de couvrir un territoire et une population alors largement ruraux. Rien ne permet en outre d'affirmer que la décentralisation vers les collectivités territoriales se soit accompagnée d'une révision systématique à la baisse des moyens des administrations déconcentrées.

Dans le cas de la Sécurité sociale, plusieurs structures nouvelles ont été créées (notamment Unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM) et Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)), alors même que la pertinence des structures d'origine était déjà devenue contestable. Il a également été maintenu, à côté des caisses primaires, des caisses régionales, sans que l'utilité de celles-ci ait toujours été démontrée.

Enfin, plusieurs régimes obligatoires continuent à coexister, ce qui rend le système particulièrement complexe. Pourtant, que ce soit pour l'assurance maladie ou le risque vieillesse, les différents régimes, hors régimes spéciaux, offrent des prestations désormais très proches. En outre, depuis la réforme de l'assurance maladie de 2004, une Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) a été créée, dont les décisions s'appliquent aux principaux régimes obligatoires d'assurance maladie.

En dépit de cette convergence, chaque régime continue à avoir sa propre structure de gestion pour liquider les prestations et assurer le contrôle médical (services médicaux). Les écarts de coûts entre les structures sont importants. Le coût de gestion de l'assurance maladie des exploitants agricoles rapporté aux prestations est ainsi de 5,6 % contre 4,7 % pour le régime général. Outre la question du surcoût de gestion, la coexistence de plusieurs services médicaux rend plus difficile la mise en place d'actions coordonnées de gestion du risque maladie.

Dans le même temps, les instruments des politiques publiques se sont empilés. En effet, la création de nouveaux outils s'est rarement accompagnée de la suppression d'instruments existants.

Les politiques de l'emploi et de la santé, précédemment analysées, constituent à cet égard des exemples intéressants.

En ce qui concerne la politique de l'emploi, les dispositifs de contrats aidés sont souvent très proches les uns des autres. Dans ce domaine, les réformes visent généralement à reprendre des dispositifs anciens, à les modifier à la marge et à leur donner un nouveau nom.

Dans le domaine de la santé et de l'assurance maladie, les outils de programmation se multiplient : Programmes régionaux de santé (PRS) ; Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) ; Schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) ; Schémas régionaux d'éducation pour la santé (SREPS) ; Programmes territoriaux de santé ; Programmes régionaux de l'assurance maladie (PRAM) ; Programmes régionaux hospitaliers (PRH) ; Plans régionaux de santé publique (PRSP). On finit par s'y perdre.

Ces programmes mobilisent le plus souvent les mêmes acteurs, sur des problématiques proches. Ceci crée une grande confusion parmi les acteurs eux-mêmes et des problèmes d'articulation entre les outils et les acteurs.

La prise en charge de la dépendance constitue un exemple illustratif : cette politique mobilise un grand nombre d'intervenants (agence régionale de l'hospitalisation, directions régionale et départementale des affaires sanitaires et sociales, caisses d'assurance maladie, services sociaux des départements et caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)). Comme l'a souligné la Cour des comptes dans un rapport de novembre 2005, l'articulation entre ces différents acteurs est extrêmement complexe. La création d'une nouvelle structure, la CNSA, aurait pu permettre de clarifier les compétences respectives de chacun d'entre eux, voire de rassembler les compétences et les financements dans une structure unique. Mais tel n'a pas été le cas.

Dernier exemple, pour un même objectif, il existe souvent un grand nombre de dispositifs fiscaux dérogatoires, sans que l'efficacité de chacun d'entre eux et leur articulation ne soient nécessairement démontrées. Le Conseil des impôts a mis en évidence ce constat dans plusieurs domaines, par exemple pour les dispositifs de zones d'aménagement prioritaire du territoire.

Cette prolifération d'acteurs et d'instruments nationaux se poursuit alors que la construction européenne en suscite elle-même d'autres à l'échelle de l'Union.

b) Cette profusion d'acteurs et d'instruments incite fatalement à la dépense

Dans une organisation marquée par un tel enchevêtrement des compétences, toute action publique mobilise une multiplicité d'acteurs.

Les affaires sociales sont particulièrement édifiantes à cet égard. Tout projet d'ampleur dans le domaine de la politique de la ville (grand projet ville...) ou de la lutte contre les exclusions (hébergement d'urgence, accès aux soins...) nécessite la réunion de deux ou trois niveaux

de collectivités territoriales (départements, structures intercommunales, communes), de plusieurs services de l'État (équipement, affaires sociales, justice, intérieur, emploi, économie et finances), de l'ANPE et des associations.

Dans le domaine de l'assurance maladie, ne serait-ce que pour conduire une étude, il faut réunir à la fois les très nombreux services de l'assurance maladie (URCAM, services médicaux, caisses des différents régimes) et les services de l'État (DDASS, DRASS...).

L'action publique s'en trouve extrêmement ralentie. Elle est aussi nécessairement plus coûteuse, pour plusieurs raisons.

Premièrement, parce que pour un acteur public, exister signifie d'abord dépenser. Une partie de la multiplication des effectifs et des instruments est ainsi le résultat de l'augmentation du nombre d'acteurs publics.

Deuxièmement, la confusion dans les compétences aboutit à un enchevêtrement dans les financements. Un même projet va ainsi recevoir des fonds de plusieurs collectivités territoriales, de l'Union européenne, de l'État au travers de plusieurs instruments, etc. Chaque financeur dépensant moins que s'il avait été seul, il peut être moins attentif à la qualité du projet.

Cet effet sur l'utilité de la dépense est particulièrement visible dans le cas de financements croisés entre l'État et les collectivités territoriales. L'augmentation en partie inutile des locaux des universités, précédemment évoquée, est sans doute la conséquence de ce mécanisme. Les investissements dans les universités sont en effet réalisés dans le cadre de financements conjoints entre l'État et les régions, mais sur de mauvaises bases. Les régions n'ont aucun intérêt à réhabiliter les locaux existants, car elles préfèrent réaliser des constructions nouvelles, opérations plus visibles. C'est le choix qu'elles ont imposé à l'État, qui doit ensuite assumer les coûts de fonctionnement de ces nouvelles surfaces, ce qui le prive de moyens pour réhabiliter un parc par ailleurs largement délabré.

Ce type de situation se retrouve dans certains projets réalisés dans le cadre des contrats de plan État-régions (CPER), notamment certains des projets d'infrastructures de transport.

Troisièmement, la multiplication d'acteurs aux compétences très proches aboutit à des coûts de fonctionnement trop élevés.

Ainsi, la gestion de l'impôt est éclatée entre la Direction générale des impôts, la Direction générale de la comptabilité publique et la Direction générale des douanes et des droits indirects. Cette situation, rare en Europe, est une source de complexité pour le contribuable. Elle conduit à un surcoût pour le budget de l'État. Si le coût moyen de perception de l'impôt rejoignait celui des principaux pays industrialisés, l'administration française économiserait plus d'un milliard d'euros par an.

Cet exemple est le plus connu. Il est d'ailleurs souvent le seul cité, alors même que de gros efforts de rationalisation sont déployés par le

ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie depuis plusieurs années.

Il y a pourtant beaucoup d'autres exemples, moins connus, également coûteux et qui ne font pas l'objet d'autant d'efforts d'ajustement. Ne serait-ce que quand, comme nous l'avons vu, l'État crée une nouvelle structure (agence, direction régionale...) sans en supprimer en compensation.

À ce titre, la coexistence de plusieurs services d'accompagnement des demandeurs d'emploi (ANPE, UNEDIC, ministère de l'Emploi, intervenants extérieurs...) ne peut qu'aboutir à des surcoûts : si le coût de placement d'un chômeur en France était identique à celui constaté en moyenne dans les pays de l'OCDE, l'économie serait d'environ 1,5 milliard d'euros.

L'intercommunalité peut être également un facteur de surcoûts, alors qu'elle a vocation au contraire à améliorer l'efficacité des dépenses. Mais il n'existe pas d'analyse des conditions dans lesquelles sont transférées les compétences des communes vers les structures intercommunales. On peut cependant remarquer que, alors que la proportion de communes ayant adhéré à une structure intercommunale atteint désormais 90 %, l'augmentation des dépenses dans les groupements de commune n'a pas été compensée par une diminution de celles des communes.

En effet, les charges de personnel des structures intercommunales sont passées de 1,35 milliard d'euros en 2000 à 2,63 milliards en 2003, soit une augmentation de 30 % par an. Or dans le même temps, les charges de personnel des communes ont également fortement progressé (11,4 %), alors même que les communes ont transféré une partie de leurs compétences aux structures intercommunales, sans en acquérir de nouvelles. La récente étude de la Cour des comptes vient de confirmer l'existence de réels problèmes dans ce domaine.

Enfin, il est manifeste que la prolifération des acteurs rend nécessaire la multiplication des structures de concertation et conduit à un manque de réactivité des administrations publiques. Dans le secteur concurrentiel, les décisions de simplification des structures partent souvent du simple constat de ce coût de concertation (réunions, conférences...), compte tenu notamment du nombre des responsables mobilisés.

La prolifération des acteurs et des instruments est coûteuse pour les finances publiques, et donc pour le contribuable. Mais elle est aussi dommageable pour les citoyens et pour les entreprises. La complexité de l'organisation et des procédures est souvent pour eux une source de délais, d'incertitudes et d'appréhension.

2. Les procédures administratives existantes ne permettent pas de contenir suffisamment l'inclination à dépenser

La profusion des acteurs et des instruments incite à la dépense. Mais celle-ci n'est pas pour autant inévitable. On pourrait imaginer en effet que des procédures permettent d'éviter les dépenses inutiles.

Effectivement, ces procédures existent dans les administrations publiques et sont, à première vue, analogues à celles des entreprises. Chaque année, un budget est élaboré, afin de répartir les dépenses entre les différents services administratifs. Dans le cas de l'État et des collectivités territoriales, chaque décision de dépense fait en outre l'objet d'un contrôle par plusieurs autorités.

Mais ces procédures ne parviennent pas à contenir l'incitation à dépenser.

a) Les procédures budgétaires et financières de l'État sont encore fragiles en dépit des avancées importantes de la LOLF

Chaque année, le Parlement discute et vote le budget de l'État, sur la base de la proposition du gouvernement. Ce budget permet de répartir les moyens entre les politiques publiques, les instruments et les services administratifs.

La procédure de l'ordonnance organique de 1959, utilisée jusqu'en 2005, était devenue peu à peu inadaptée. En fait, ce que l'on appelait le budget de l'année n'était que la reprise du budget de l'année précédente, augmenté de nouvelles mesures.

Cela avait deux conséquences néfastes. La première, c'est qu'en général, l'on n'était, à aucun moment, véritablement confronté à la nécessité de justifier une dépense existante. Toute dépense décidée dans le passé était considérée comme *a priori* justifiée, quelle que soit son utilité actuelle. La seconde, c'est que toute l'attention des parlementaires, des administrations publiques, des médias et plus généralement de l'opinion publique se portait sur les dépenses nouvelles. Cette procédure n'était donc pas un frein à la dépense, mais plutôt un accélérateur.

Des aménagements ont été à plusieurs reprises apportés à cette procédure pour améliorer son fonctionnement, au niveau politique, comme au niveau de l'administration. Sur le plan administratif, par exemple, un système de Rationalisation des choix budgétaires (RCB) avait été créé dans les années 1960. Mais ces aménagements, plus ou moins éphémères, n'ont presque jamais eu les effets escomptés.

La procédure a été largement réformée en 2001 par l'adoption d'une nouvelle Loi organique relatives aux lois de finances (LOLF), qui rénove en profondeur les règles financières de l'État. Désormais, tous les crédits sont regroupés en un petit nombre de missions qui correspondent

aux grands axes des politiques de l'État. Il est en outre prévu la définition d'indicateurs permettant de mesurer la réalisation des objectifs assignés à ces missions.

C'est un progrès très significatif qui peut permettre de mettre fin à la reconduction des mêmes dépenses d'une année sur l'autre, en obligeant les administrations publiques, chaque année, à justifier leurs dépenses, au regard notamment d'indicateurs de résultats. Elle devrait permettre notamment d'enfin connaître avec précision les effectifs des administrations publiques.

Cette réforme est fondamentale, car elle entend changer en profondeur la logique des finances publiques en passant à une logique de résultat et en luttant contre les pratiques d'empilement des dépenses.

Pour la première année de mise en œuvre de la LOLF, le budget reste construit comme dans le passé, c'est-à-dire en repartant du budget de l'année précédente.

Certes, il était impensable que l'on remette à plat 250 milliards d'euros de dépenses dès la première année. Mais on aurait pu imaginer que, comme cela se fait dans les entreprises, on étudie en profondeur, dès la première année, la pertinence d'une partie significative des dépenses (quelques dizaines de milliards d'euros). Ce n'est pas la méthode qui a été choisie. Il a seulement été demandé aux ministères d'expliquer leurs dépenses. Certains l'ont fait, d'autres non. Pour ceux qui l'ont fait, les informations sont souvent restées parcellaires et d'un niveau de fiabilité incertain. Et de toute façon, comme par le passé, les dépenses existantes n'ont le plus souvent pas été remises en cause.

Dans ces conditions, comme l'a souligné le rapport de MM. Alain Lambert et Didier Migaud relatif à la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le budget reste encore excessivement le produit d'un dialogue souvent peu productif entre la Direction du budget du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et les autres ministères. Les ministères restent en effet focalisés sur un objectif d'augmentation des dépenses et la Direction du budget n'a pas toute la capacité de contester les dépenses annoncées.

Pour essayer de sortir de ce dialogue souvent stérile, des contrats entre les administrations et la Direction du budget ont été développés. Le principe est simple et intéressant : les administrations s'engagent à faire des efforts en matière de dépenses ; en contrepartie, elles obtiennent certaines garanties sur l'évolution de leurs moyens. Mais la Direction du budget n'ayant pas assez d'informations, ce sont essentiellement les administrations elles-mêmes qui déterminent leurs engagements, qui risquent donc d'être assez peu contraignants.

On comprend, dans ces conditions, que l'État ne soit pas vraiment capable de s'assurer que les crédits alloués aux ministères sont réservés à des actions dont la nécessité est avérée et affectée avec rigueur en fonction des priorités.

Mais cela va plus loin.

Une fois que les ministères ont été autorisés à dépenser, d'autres procédures ont été mises en place pour assurer l'utilisation la plus efficace des moyens. L'État dispose notamment de longue date d'une fonction, celle de comptable public. Seuls ces comptables peuvent payer une dépense publique et tenir les comptes des administrations publiques. C'est ce que l'on appelle le principe de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable : celui qui décide de la dépense n'est pas celui qui la paye et chacun tient une comptabilité séparée. Cette fonction mobilise 7 400 personnes et coûte chaque année à l'État 0,7 milliard d'euros.

Or, ce contrôle ne permet pas de s'interroger sur l'utilité et l'efficacité des dépenses. On a en effet choisi de le faire porter uniquement sur des aspects formels (présence des signatures obligatoires et de toutes les pièces justificatives...).

Dans ces conditions, il n'y a pas vraiment dans la décision de dépenser de garanties de vérification de l'utilité de la dépense, que ce soit au niveau global ou dépense par dépense.

Or, la LOLF va donner plus de liberté aux administrations publiques dans l'utilisation de leurs moyens. Cette évolution part du principe qu'en donnant plus d'autonomie aux administrations publiques, celles-ci seront plus incitées à bien dépenser. C'est d'ailleurs ce que font les entreprises privées qui, depuis de nombreuses années, donnent à leurs cadres plus de responsabilités dans l'utilisation des moyens.

Cependant, dans le secteur privé, cette liberté accrue a trois contreparties. D'abord, les directions financières ou les contrôles de gestion disposent d'informations pour juger de l'utilité des dépenses. Ensuite, ils peuvent contester certaines dépenses et obtenir leur remise en cause s'ils ont de solides arguments. Enfin et surtout, ceux qui décident de la dépense sont jugés sur leur capacité à bien dépenser et des indicateurs objectifs ont été mis en place pour permettre de le faire.

L'État est très loin de cette organisation.

C'est ce qui explique en large partie que les gains de productivité soient limités. Concrètement, on ne demande pas aux services de justifier les moyens qu'ils consacrent à leurs missions traditionnelles. Lorsqu'ils demandent des moyens supplémentaires pour réaliser des investissements, notamment informatiques, on ne leur demande pas non plus précisément les économies rendues possibles par les investissements. Lorsque les investissements ont été réalisés, on ne diminue pas automatiquement les moyens, notamment humains, qui leur sont alloués, à due concurrence des gains de productivité qui auraient, à l'évidence, dû être réalisés. Et en tout état de cause, l'évaluation des responsables ne porte pas principalement sur leur capacité à utiliser l'argent public de la façon la plus économe et la plus efficace possible.

b) L'efficacité des dispositifs de contrôle des dépenses des collectivités territoriales apparaît insuffisante

Les collectivités territoriales, comme l'État, disposent en apparence de règles contraignantes permettant de gérer efficacement les dépenses.

D'abord, comme nous l'avons vu, le recours à l'endettement pour des dépenses de tous les jours leur est interdit. Mais comme nous l'avons vu également, le faible endettement des collectivités territoriales s'explique en partie par l'importance des transferts de l'État dans leur financement.

Ensuite, la séparation entre l'ordonnateur et le comptable, qui vaut pour l'État, s'applique également aux collectivités territoriales, pour lesquelles elle mobilise 26 200 fonctionnaires du Trésor public pour un coût annuel de 1,8 milliard d'euros. Mais, comme elle fonctionne sur les mêmes principes, elle est tout aussi incapable d'avoir un impact sur l'opportunité de la dépense.

Il n'y a donc pas de contrôle réel avant que la dépense soit décidée. Il existe en revanche des contrôles une fois la dépense réalisée. Les chambres régionales des comptes peuvent en effet examiner la qualité de la gestion des collectivités territoriales et ne se privent pas de contester certaines dépenses. Mais, une chambre régionale des comptes peut constater une situation de mauvaise gestion sans qu'il y ait de suites.

Le contrôle démocratique représente donc la seule véritable garantie de l'efficacité des dépenses des collectivités territoriales. Son exercice est cependant rendu difficile par la complexité du mécanisme de financement des collectivités territoriales et par l'enchevêtrement des compétences à la fois entre elles, mais également entre elles et l'État. En effet, le mode de financement fait reposer une large part des ressources des collectivités territoriales non pas sur le contribuable local mais sur le contribuable national. Et l'enchevêtrement des compétences rend peu transparente la répartition des responsabilités.

c) Les procédures budgétaires et financières de la Sécurité sociale ont été sensiblement améliorées, mais demeurent encore perfectibles

Avant 1996, les partenaires sociaux décidaient théoriquement seuls de la dépense en matière de Sécurité sociale. En réalité, l'État intervenait largement dans le processus et les responsabilités effectives de l'un et des autres étaient très confuses.

Depuis 1997, le Parlement discute et vote chaque année une loi de financement de la Sécurité sociale qui fixe le montant total des recettes et, pour chaque branche (maladie, vieillesse, famille...), le montant des dépenses. C'est là un progrès fondamental. La décision dans ces domaines essentiels pour notre société relève désormais des élus de notre Nation.

Cette procédure est l'équivalent pour la Sécurité sociale de l'adoption du budget pour l'État. Elle a été modernisée par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie ainsi que par la nouvelle Loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale adoptée en 2005 (LOLFSS), équivalent de la LOLF pour la Sécurité sociale. Les objectifs sont désormais pluriannuels, et les votes portent également sur le solde et non plus seulement sur le niveau des dépenses. La répartition des responsabilités a été précisée en confiant un pouvoir important au directeur général de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie. Enfin, un comité d'alerte a été mis en place qui doit publiquement se prononcer sur la possibilité de respecter l'objectif annuel de dépense d'assurance maladie.

Cette procédure souffre cependant des mêmes limites que la procédure d'élaboration du budget de l'État. Le dialogue entre, d'un côté, l'équivalent de la Direction du budget pour la Sécurité sociale (la Direction de la Sécurité sociale) et, de l'autre, ceux qui décident de la dépense de Sécurité sociale est aussi peu constructif.

La Direction de la Sécurité sociale a peu de pouvoir pour peser sur les décisions de dépense. Sa situation est même plus difficile, puisqu'elle est confrontée à un nombre beaucoup plus important d'acteurs. Elle doit composer non seulement avec les directions dépensières de l'État (Direction générale de la santé, Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins...), mais également avec les organismes de Sécurité sociale gérés ou contrôlés par les partenaires sociaux.

La faiblesse du pouvoir de la Direction de la Sécurité sociale est un premier obstacle à la maîtrise des dépenses et à une analyse critique de leur efficacité. Elle explique par exemple que la Convention d'objectifs et de gestion (COG) avec la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) – qui est une sorte de contrat équivalent à ceux négociés par la Direction du budget – ait une portée très limitée. Elle ne contient aucun objectif d'efficacité. Elle n'a d'ailleurs pas permis de réduire les effectifs des caisses primaires d'assurance maladie. Pourtant, avec la généralisation de la carte Vitale (télétransmission) et la mise en place de la couverture maladie universelle, les tâches matérielles de vérification des droits ont largement diminué, ce qui devrait avoir libéré mécaniquement des postes de travail.

Le manque de transparence sur le contenu des objectifs du PLFSS et sur leur exécution constitue un autre obstacle, particulièrement pour l'assurance maladie. Sans entrer dans les détails, citons uniquement les deux principales faiblesses des procédures administratives qui empêchent de bien maîtriser les dépenses financées et de s'assurer de leur efficacité.

D'une part, la coexistence d'un budget de l'État et d'un budget de la Sécurité sociale introduit une grande complexité. Pour une même action, les financements sont souvent multiples, ce qui ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble de la dépense. En outre, l'État et la Sécurité sociale cherchent en permanence à se renvoyer les dépenses. Le coût de

l'aide médicale d'État, de la couverture maladie universelle ou des allègements de charges sociales, qui ne doit pas être supporté par le budget de l'assurance maladie, fait par exemple l'objet de discussions récurrentes entre l'État et la Sécurité sociale.

D'autre part, pour les dépenses hospitalières et médico-sociales, la transparence est très imparfaite, ce qui empêche le Parlement de savoir avec précision quels sont les objectifs dans ces domaines et de s'assurer de leur respect.

B. Ce sont nos pratiques politiques et collectives qui expliquent la persistance des dysfonctionnements de notre appareil administratif

1. Les décideurs publics ont les cartes en main pour rendre les administrations publiques plus efficaces

a) Les lourdeurs et les incohérences de l'appareil administratif sont largement connues

Les dysfonctionnements de l'appareil administratif que nous avons évoqués, qu'ils concernent l'État, la Sécurité sociale ou les collectivités locales, sont connus, et ce depuis de nombreuses années. On ne peut donc pas dire que l'on manque d'informations sur les problèmes à traiter.

En effet, contrairement à ce que l'on entend souvent, l'administration dispose de très importantes ressources en matière d'audit et d'évaluation.

Les ministères ont tous au moins un service de contrôle, et souvent plusieurs. Pour examiner des questions spécifiques, les décideurs publics peuvent en outre s'appuyer sur des structures en dehors des ministères. Certaines d'entre elles sont en place depuis longtemps. Beaucoup d'autres ont été créées depuis vingt ans. Le nombre de commissions et d'observatoires divers est à ce titre très important : Conseil d'analyse économique (1997), Comité national d'évaluation (1984), Comité national d'évaluation de la recherche (1989), Haut Conseil du secteur public (1982), Conseil national de l'insertion par l'activité économique (1991), Conseil stratégique des technologies de l'information (2000), Observatoire de la démographie médicale...

Enfin, les pouvoirs publics peuvent saisir l'Inspection générale des finances dès lors que de l'argent public est en jeu. Les 180 magistrats de la Cour des comptes, dont l'indépendance est garantie par la

Constitution, peuvent également étudier tous sujets. Et rien n'interdit que certains sujets fassent l'objet d'audits par des sociétés privées spécialisées.

Grâce à ces moyens, les domaines d'action des administrations publiques ont pour la plupart été étudiés en profondeur par au moins un organe d'évaluation ces dernières années.

Dans le domaine de l'éducation, les corps d'inspection du ministère de l'Éducation nationale, le Conseil d'analyse économique, la commission mise en place lors du grand débat sur l'école ou encore l'Inspection générale des finances a souligné la part excessive des dépenses consacrées à l'enseignement secondaire au détriment de l'enseignement supérieur et la mauvaise gestion du système universitaire.

Dans le domaine de l'emploi, le ministère de l'Emploi lui-même, les inspections générales des affaires sociales et des finances, la Cour des comptes, le Conseil d'analyse économique ou le Commissariat du Plan ont souligné les faiblesses des politiques de l'emploi. L'Inspection générale des finances et la Cour des comptes ont par exemple contesté les modalités de la mise en œuvre de la prime pour l'emploi ainsi que l'efficacité des services de placement ou des aides à l'emploi.

La recherche publique a été étudiée ces dernières années sous la plupart des aspects : cohérence d'ensemble de la politique suivie, fonctionnement des organismes publics de recherche (Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Commissariat à l'énergie atomique (CEA) etc.), pertinence de certains outils (crédits d'impôts...).

Les zones de moindre efficacité que nous avons rappelées en matière d'assurance maladie sont également bien connues et ont fait l'objet de nombreux rapports : rapports annuels sur les comptes de la Sécurité sociale de la Cour des comptes, qui insistent tous les ans sur les mêmes points, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, rapports multiples des inspections des affaires sociales et des finances...

Seules les collectivités territoriales souffrent d'un certain manque d'évaluation de la qualité de leurs dépenses. Ce n'est pas véritablement faute de services de contrôle, parce que les chambres régionales des comptes disposent de moyens significatifs. Mais c'est le résultat à la fois de la priorité qu'accordent les textes au contrôle des comptes au détriment de l'évaluation de la bonne gestion, ainsi que de l'insuffisante prise en compte des observations émises par les chambres régionales.

Face à cette profusion d'instances d'évaluation et de rapports, on ne peut guère soutenir sur la plupart des sujets que l'on manque d'informations pour identifier les zones de dépenses de moindre efficacité et engager les réformes nécessaires.

Le problème n'est donc pas d'attendre d'avoir suffisamment d'informations pour décider, mais d'utiliser les informations disponibles pour décider. La multiplication des commissions, comités et observatoires tranche avec la faible utilisation de leurs travaux. Leur création apparaît

même souvent comme un moyen de reporter la décision dans un domaine déjà largement étudié.

b) Les ressources humaines ne constituent pas un obstacle à la modernisation de l'appareil administratif

Autre carte dans la main des décideurs publics pour améliorer l'efficacité de notre appareil administratif : les fonctionnaires.

On souligne trop rarement la qualité des compétences dans la fonction publique. Elle est pourtant réelle. Que ce soit dans l'État, dans les collectivités territoriales ou dans les régimes sociaux, le niveau des compétences est globalement satisfaisant et comparable à celui que l'on trouve dans le secteur privé. On ne peut pas soutenir que les faiblesses de l'appareil administratif sont le résultat de l'incompétence des fonctionnaires. Au contraire, la qualité des hommes et des femmes est un atout pour l'adaptation des administrations publiques.

Nombre de nos partenaires européens ont su moderniser leur fonction publique. Mais en France on entend souvent que les rigidités du statut de la fonction publique rendent impossible l'amélioration du fonctionnement de l'appareil administratif.

Il est incontestable que le droit de la fonction publique repose sur un statut ancien, qui n'est plus nécessairement parfaitement adapté aux besoins de l'administration d'aujourd'hui et qui induit un certain nombre de contraintes pour les décideurs. Il est par exemple impossible de licencier, hors cas exceptionnel, et la plupart des décisions de gestion (avancement, mutations...) doivent être soumises aux partenaires sociaux.

Mais on ne peut pas se réfugier derrière cet argument pour justifier l'immobilisme, aujourd'hui encore moins qu'hier.

Le statut général de la fonction publique n'est pas nécessairement beaucoup plus contraignant que le droit du travail et l'ensemble des conventions collectives et des accords de branche et d'entreprise qui s'y ajoutent. Les banques et assurances, organisations de taille comparable à certains grands services de l'État et qui, pour nombre d'entre elles, ont fait partie de la sphère publique dans le passé, n'avaient pas particulièrement moins de contraintes que les administrations publiques en matière sociale.

Ces structures ont su se réorganiser intégralement ces dernières années et réaliser de forts gains de productivité en réduisant leurs effectifs globaux très souvent sans départs contraints. En effet, elles ont profité depuis plus de dix ans des départs en retraite pour ne pas remplacer tous les départs et ainsi réduire leurs effectifs globaux. Et elles ont su se réorganiser, c'est-à-dire supprimer certains postes de travail ou même certaines fonctions et parallèlement en renforcer ou en créer d'autres, grâce à la mobilité de leurs personnels.

Les banques, par exemple, qui disposaient d'effectifs administratifs très nombreux, les ont réduits pour tirer les conséquences des disparitions

de postes induits par l'informatisation en redéployant les personnels concernés, grâce à des actions de formation, souvent dans des fonctions commerciales.

Pourquoi les administrations publiques n'ont-elles pas su jusqu'à présent suivre le même chemin ? Pourtant leurs structures ont besoin d'une modernisation au moins égale à celles des banques il y a quinze ans. Et l'importance du nombre des départs à la retraite leur offre une opportunité historique.

Les départs en retraite vont en effet être massifs au sein de l'État dans les dix prochaines années. De 2005 à 2015, 850 000 fonctionnaires de l'État vont partir à la retraite, soit près de 50 % des effectifs. C'est en 2008 que les départs seront les plus importants (plus de 80 000).

Mais au sein de l'État, il manque l'outil essentiel qui a permis aux grands services administratifs du secteur privé de se réorganiser et de profiter pleinement de l'opportunité des départs en retraite : la mobilité.

La mobilité est très largement réduite, non pas du fait du statut général, mais de décisions qui ont conduit à créer une multitude de statuts particuliers : les « corps » (au nombre de 1 500 environ).

Ces statuts particuliers rigidifient considérablement la gestion des ressources humaines de l'État. Ils déterminent précisément les fonctions que peut exercer chacun des fonctionnaires qui en font partie. Dès lors, si l'on veut changer sensiblement la fonction d'un agent, il est nécessaire qu'il change de corps. En particulier, il faut le plus souvent changer de corps lorsque l'on change de direction. Ceci soulève de nombreuses difficultés, en raison notamment des différences de niveau de rémunération entre les corps.

Aussi y a-t-il très peu de mouvements de personnels entre ministères, et même entre directions d'un même ministère. La différence essentielle avec le secteur privé se situe à ce niveau.

Ce manque de mobilité rend très difficile la réalisation de gains de productivité parce que ceux-ci sont limités au nombre de départs à la retraite dans le corps ou la direction concernés.

Ainsi, lorsqu'une direction de l'État réalise des gains de productivité très importants sur une fonction, qui aboutissent à la suppression possible de 1 000 postes, cette direction ne peut guère faire mieux que ne pas remplacer les départs en retraite des agents dans cette fonction. S'il y avait une mobilité professionnelle équivalente à celle que pratique le secteur privé, l'État pourrait redéployer les agents affectés à cette fonction, à l'extérieur de la direction, voire dans un autre ministère.

2. Notre dette est fondamentalement le résultat de nos pratiques politiques et collectives

L'accroissement de la dette résulte donc pour partie d'un certain manque d'efficacité de l'action et de l'organisation publiques.

Mais les obstacles à l'amélioration de l'efficacité des administrations publiques et à une meilleure sélectivité des dépenses que l'on mentionne habituellement sont surmontables.

La persistance des lourdeurs et des incohérences de l'administration laisse penser que le problème est plus profond. Il est lié fondamentalement à certaines de nos pratiques politiques et collectives.

Certes, il est souvent difficile de distinguer les dysfonctionnements dont l'administration est seule responsable, de ceux qui relèvent d'une responsabilité collective.

En dépit de cette difficulté d'analyse, il apparaît néanmoins que certaines de nos pratiques nationales sont la cause première de la manière dont ont été gérées les finances publiques ces vingt-cinq dernières années. Elles ont en effet largement contribué à ce que l'adaptation des administrations publiques soit constamment retardée. Elles expliquent également que la dépense publique occupe une place telle dans l'action publique que l'endettement ait été une préoccupation de second ordre.

a) Les décisions nécessaires à la réorganisation des administrations publiques ont été constamment reportées

Les administrations publiques ont profondément besoin d'être réorganisées. Chaque gouvernement insiste d'ailleurs depuis vingt ans sur l'importance du thème de la réforme de l'État. Force est de constater l'importance du décalage entre ce discours et la portée des décisions qui ont été prises. L'évolution des structures et des effectifs reste en effet très lente.

En ce qui concerne les structures, alors que les points essentiels à améliorer sont largement connus grâce au travail des services d'évaluation et de contrôle, le plus souvent, la démarche de modernisation consiste encore principalement à réaliser de nouvelles études (rapports de commission, audits, évaluations...).

Et lorsque l'on a essayé d'aller plus loin, on ne s'est pas donné les moyens d'imposer aux administrations publiques de véritables changements.

Le dispositif des Stratégies ministérielles de réforme (SMR) mis en place en 2004, visait à mettre à plat l'organisation et l'action de chaque ministère, et à leur donner de véritables objectifs de réforme. Il engageait une démarche novatrice et intéressante. Malheureusement, le jury chargé d'apprécier l'action des administrations n'avait pas été doté des moyens d'obtenir de celles-ci des informations fiables et d'exiger d'elles des engagements contraignants.

Le caractère velléitaire de la démarche de modernisation se retrouve à l'échelon local. Depuis plusieurs années, les outils destinés à permettre aux services de l'État de mieux travailler ensemble à l'échelon local se succèdent (documents stratégiques – projets territoriaux, projets d'action stratégique... –, structures de coordination – pôles de compétence interministériels, délégations interministérielles, missions interservices... –). Ces outils constituent souvent un progrès permettant de mieux tenir compte du caractère de plus en plus transversal de certaines politiques publiques (politique de la ville, emploi, environnement...). Mais leur mise en œuvre s'accompagne rarement d'une réorganisation effective.

Ce qui vaut pour l'État vaut également pour la Sécurité sociale et les collectivités territoriales. Dans les deux cas, les décisions prises sont très en deçà des enjeux.

Par exemple, dans les établissements de santé, la démarche de modernisation n'a toujours pas traité le problème posé par les services dans le fonctionnement des hôpitaux. Les mesures d'amélioration de l'efficacité proposées ces dernières années sont partielles puisqu'elles se limitent à économiser de l'argent sur les fournitures, sans aborder en règle générale l'organisation, le fonctionnement ou les objectifs des établissements.

Dernier exemple, les pouvoirs publics n'ont pas suffisamment encadré le renforcement des pouvoirs financiers des collectivités territoriales. Nous avons vu que les niveaux d'administration se multiplient sans rationalisation des compétences de chacun d'entre eux. C'est là la conséquence directe des décisions prises lors de la mise en œuvre la décentralisation. Les lois de décentralisation n'ont en effet pas cherché à donner à chaque catégorie de collectivité des compétences véritablement exclusives. On a fait de même une seconde fois lors de la mise en place des structures intercommunales, puisqu'il n'a pas été exigé des communes qu'elles abandonnent les compétences qu'elles étaient censées transférer.

Les décisions politiques qui auraient permis de faire évoluer les structures n'ont donc pas véritablement été prises. Et la situation est identique en ce qui concerne les ressources humaines.

Les décisions politiques qui auraient permis de faciliter la mobilité des agents entre directions et entre ministères n'ont pas été prises. Les fusions de corps restent en effet trop rares (une dizaine par an environ). L'élargissement, au sein d'un même corps, du nombre de fonctions que ses membres peuvent exercer n'a pas non plus été mis en œuvre jusqu'à présent.

En outre, les recrutements continuent au même rythme que dans les années 1960. En effet, près de 95 % des départs à la retraite au sein de l'État ont été compensés par des recrutements sur les cinq dernières années. Rien ne permet de penser que l'opportunité historique des départs massifs à la retraite dans les prochaines années des générations du *baby boom* sera véritablement saisie.

Plusieurs caractéristiques de nos pratiques expliquent largement le retard pris dans l'évolution de notre appareil administratif.

Le processus de réforme d'une organisation est lent et difficile, parce qu'il suppose à la fois une bonne analyse préalable et un effort d'explication et de concertation auprès des partenaires sociaux et des personnels concernés. La réforme change les habitudes et nécessite un effort d'adaptation, et parfois de mobilité, professionnelle voire géographique, de la part des personnes concernées. Elle suppose donc que celles-ci intériorisent la nécessité de la réforme et se l'approprient, et que les partenaires sociaux aient négocié et accepté les modalités envisagées. Tout cela suppose beaucoup de travail et de pédagogie de la part des responsables de la réforme. Et ceci est vrai dans le secteur privé comme dans le secteur public.

Le secteur privé dispose de trois caractéristiques qui lui permettent de faire comprendre et accepter les réformes nécessaires.

La première est son compte d'exploitation : le développement de l'entreprise, dont dépendent emplois, rémunérations et carrières, repose sur sa capacité bénéficiaire ; chacun dans l'entreprise comprend la nécessité de l'améliorer.

La deuxième est la concurrence : l'entreprise n'est propriétaire ni de ses clients, ni de ses marchés ; si elle ne s'adapte pas aussi vite ou plus vite que ses concurrents nationaux et de plus en plus souvent internationaux, elle est condamnée au déclin, à la perte de l'indépendance, c'est-à-dire de son identité, voire à la faillite, c'est-à-dire à la disparition ; de cela aussi, chacun des salariés est conscient.

Enfin, les responsables d'entreprises disposent en général de la durée : le renouvellement de leur mandat, tous les trois à six ans, dépend de critères objectifs, liés à la qualité de leur stratégie et de sa mise en œuvre, de leur gestion et de leurs résultats ; leur capacité à adapter en permanence leur organisation pour optimiser son efficacité est un facteur clé de succès, un critère essentiel du renouvellement de leur mandat et, le plus souvent, des niveaux de leur rémunération.

Nos pratiques collectives n'ont pas jusqu'à présent doté nos responsables politiques d'atouts comparables.

Au cours des vingt-cinq dernières années, l'équilibre des finances publiques n'a jamais été un objectif prioritaire. La compétitivité du territoire national par rapport aux pays voisins, en termes de coût et d'efficacité de son service public et de qualité de sa réglementation, n'est pas encore reconnue comme un problème essentiel du point de vue des perspectives de croissance et d'emploi.

Ces deux éléments privent les responsables politiques d'indicateurs essentiels et d'arguments vis-à-vis des personnels concernés et de leurs représentants syndicaux pour faire accepter les efforts nécessaires au succès des réformes. Cela prive aussi les responsables politiques du soutien de l'opinion publique nécessaire pour affronter les obstacles à la réforme que ne manqueraient pas de susciter les conservatismes, qui sont inévitables dans toute organisation et la peur des changements, qui est compréhensible.

En outre, les responsables politiques tirent leur légitimité de l'élection démocratique. Or, si leurs mandats sont d'une durée analogue à

celle des responsables des entreprises, le grand nombre d'échelons politiques aboutit à un calendrier électoral très chargé. Cette situation conduit à aborder la question de la réforme des administrations publiques et des effectifs essentiellement sous l'angle des risques politiques et sociaux à court terme, au détriment des gains qui peuvent en être attendus à plus long terme.

La fréquence des élections, lorsqu'elle s'accompagne d'un renouvellement rapide des élus nationaux et locaux, rend encore plus difficile l'investissement des décideurs politiques dans la gestion des administrations publiques. La réforme n'est en effet pas possible sans continuité. La succession de huit ministres des Finances en huit ans rend par exemple difficilement concevable l'élaboration d'un projet de réforme ambitieux, assorti d'objectifs précis, et sa mise en œuvre avec une volonté constante et un dialogue social continu.

Du fait de la multiplication des échelons politiques, la France compte environ 500 000 élus locaux, qui souvent cumulent plusieurs mandats. Les obstacles à la réforme des services administratifs s'en trouvent nécessairement renforcés, le consensus étant plus difficile à obtenir. En particulier, toute modification de la carte administrative, particulièrement lorsqu'elle s'accompagne de la disparition ou du redéploiement de postes de travail publics, est très difficile.

La bonne gestion des finances publiques est certainement un des facteurs importants de réussite aux élections dans les communes. Elle n'a en revanche pas semblé jouer un rôle majeur dans les élections nationales, régionales ou départementales au cours des dernières années.

b) Le recours à la dépense publique est la réponse systématique du corps politique et social à nos problèmes de société

Nos pratiques politiques et collectives contribuent à faire de la dépense publique une réponse trop systématique aux problèmes de la société française, au détriment de l'endettement public.

L'opinion publique française et les décideurs politiques considèrent en effet de plus en plus qu'un problème, quel qu'il soit, *a fortiori* un problème de société, doit être traité sans attendre, par l'attribution de moyens publics spécifiques, ou par une dérogation fiscale.

L'efficacité de l'action publique et des décideurs politiques est jugée dans ce contexte sur deux critères : le montant des moyens supplémentaires qui sont dégagés, et la rapidité avec laquelle ils sont annoncés.

Cette polarisation sur les nouveaux moyens consacrés à l'action publique emporte trois conséquences.

D'abord, l'impact des moyens mis en œuvre est l'objet de nettement moins d'attention que les montants annoncés. À ce titre, il est symptomatique que l'on ait largement réduit la politique culturelle ou d'aide au développement à un chiffre : 1 % du budget pour la culture, 0,7 % du PIB pour l'aide publique au développement. Dès lors, un bon

budget est celui qui se rapproche le plus de cet objectif, sans que l'opinion prête véritablement attention aux objectifs des mesures financées et à la qualité des politiques conduites. Il est également étonnant que le niveau des dépenses et/ou des effectifs de certains ministères soit considéré comme intangible, quelle que soit la nature de ces dépenses.

Ensuite, la dépense nouvelle a un avantage psychologique incontestable sur la dépense redéployée. Le cas échéant, des artifices peuvent être utilisés pour faire apparaître les moyens annoncés non comme un redéploiement de moyens existants, mais comme des moyens supplémentaires, afin de pouvoir annoncer un « déblocage de crédits ».

Enfin, l'analyse de l'efficacité des dépenses existantes et leur éventuelle remise en cause deviennent un objectif largement secondaire.

Finalement, des mesures décidées dans l'urgence sont trop souvent pérennisées sans que l'on sache si elles ont permis d'apporter une véritable solution au problème qu'elles étaient censées résoudre.

L'actualité fournit en permanence des illustrations de ce comportement collectif. Deux exemples dans des domaines où les enjeux sont particulièrement importants illustrent cette tendance.

Les urgences hospitalières sont confrontées à des problèmes de fond (manque d'attractivité de la profession d'urgentiste, risque juridique, positionnement dans le système de soins...) auxquels il est essentiellement répondu par l'annonce immédiate de moyens supplémentaires. En quelques mois, plus d'une centaine de millions d'euros ont été « débloqués », sans que l'on puisse identifier l'origine des crédits. Et alors même que l'on sait très bien que le cœur du problème ne réside pas dans l'insuffisance des moyens mais dans le positionnement de ces structures dans le système de soins.

Dans le domaine de la recherche, le constat est le même. L'attribution de crédits supplémentaires, qui peut être souhaitable, ne devrait pas être décidée dans l'urgence, compte tenu des faiblesses actuelles de l'appareil de recherche public. Or, plusieurs plans d'urgence ont été mis en place ces dernières années pour répondre à la crise du secteur, sans que l'on ait dans le même temps corrigé les dysfonctionnements du système.

Il y a pire. Bien souvent, ces mesures sont étendues, au nom du principe d'égalité. Notre pays pratique très peu l'expérimentation : dès lors que l'État intervient, des règles sont rapidement établies, qui étendent les mesures prises à tous les cas analogues ou proches de celui qui a nécessité l'action politique. Et cette généralisation débouche le plus souvent sur un élargissement des critères.

Ce réflexe peut conduire à une augmentation considérable du coût pour les finances publiques par rapport à l'enveloppe initialement envisagée pour traiter le problème posé. Ou, si les pouvoirs publics hésitent à trop élargir l'enveloppe, à un saupoudrage des dépenses qui rend l'action publique moins efficace que prévu. Nos traditions d'égalité et notre refus de l'expérimentation peuvent être ainsi dommageables à la fois à la maîtrise des dépenses publiques et à l'efficacité de l'action publique.

Cette conception de l'action publique n'est certainement pas propre à la France. Mais certaines caractéristiques de notre système politique conduisent très probablement à la conforter.

La multiplication des échelons politiques, que nous avons déjà évoquée, accroît la capacité des intérêts particuliers – qui ont tous une légitimité mais qu'il ne faut pas confondre avec l'intérêt général – à trouver un écho favorable, ce qui suscite souvent de nouvelles dépenses. La fréquence des élections renforce d'ailleurs l'incitation à satisfaire au plus vite le plus grand nombre de ces intérêts.

Le nombre important de ministères, tout particulièrement dans la sphère sociale, et le rythme de rotation rapide des ministres renforcent l'incitation déjà importante à la nouvelle dépense.

Et au sein même des ministères, l'existence et l'influence de cabinets ministériels très étoffés contribuent également à limiter l'incitation à remettre en cause le fonctionnement administratif et à améliorer l'efficacité de l'action publique. La taille des cabinets est en soi une incitation à la dépense, car, comme nous l'avons vu, plus il y a d'acteurs, plus l'inclination à dépenser est importante. Mais surtout, la taille des cabinets réduit le rôle des directeurs des ministères et leur influence auprès du ministre. Or, ces directeurs sont seuls à disposer de la durée nécessaire pour concevoir les réformes, les faire approuver par un ministre et assurer leur mise en œuvre, qui nécessite beaucoup de continuité.

Malheureusement, les freins permettant de limiter l'effet de la pression de l'opinion publique en faveur de la dépense publique sont nettement insuffisants.

Le Parlement, dont l'une des principales fonctions est de voter le budget des principales administrations publiques, ne semble pas suffisamment peser aujourd'hui sur la gestion des finances publiques.

L'essentiel du temps qu'il consacre aux finances publiques porte sur le projet de budget, et non pas sur l'utilisation qui est faite des crédits, ce qui différencie la France de nombreux autres pays européens.

Dans la phase d'étude du projet de budget, pourtant très longue, le Parlement propose très rarement de remettre en cause des dépenses existantes, voire de modifier en profondeur l'équilibre général du projet du gouvernement. Ainsi, depuis 1990, il n'a été proposé qu'une seule fois de réduire le plafond de dépenses des administrations publiques, de 200 millions d'euros environ. Et une fois le budget exécuté, la discussion sur les résultats obtenus reste aujourd'hui très formelle, alors même qu'elle devrait permettre de remettre en cause les dépenses qui n'ont pas démontré leur efficacité.

Deuxième partie

**De notre volonté
de restaurer une
véritable capacité
d'action publique
dépendront nos
perspectives
de croissance
et de solidarité**



Renforcer nos capacités de croissance et de solidarité sera l'objectif essentiel de notre société dans les années à venir.

Ces vingt-cinq dernières années, les Français ont su s'adapter à l'ouverture croissante des frontières et au niveau élevé de concurrence internationale. Notre pays est venu à bout de l'inflation qui le rongait et des déséquilibres extérieurs qui laminaient sa monnaie. Nos entreprises sont désormais bien armées pour faire face à l'internationalisation de l'économie. Pendant cette période, notre pays a considérablement amélioré son niveau de vie et son niveau de protection sociale, qui est aujourd'hui l'un des plus élevés au monde.

Nos performances économiques sont cependant restées en deçà de nos attentes. La croissance a été plus faible en moyenne en France que dans d'autres pays comparables et, surtout, le chômage se maintient depuis une vingtaine d'années à un niveau trop élevé.

Il n'y a malheureusement pas lieu d'attendre, dans les années à venir, d'amélioration spontanée de notre croissance, bien au contraire. La France, comme la plupart des autres pays industrialisés, devra en effet faire face au vieillissement de sa population. Si rien n'était fait, celui-ci pourrait réduire la capacité de notre économie à créer des richesses. Le niveau de vie des Français risquerait alors de connaître une évolution nettement moins favorable que dans le passé.

L'ensemble de notre économie et de notre société devra se mobiliser pour empêcher cette dégradation prévisible de notre capacité de création de richesses en saisissant notamment toutes les opportunités qu'offre l'ouverture des économies. L'appareil public, compte tenu de son importance, aura un rôle essentiel à jouer dans cette mobilisation. Il devra également définir de nouvelles perspectives pour notre système social, de façon à maintenir un niveau élevé de solidarité, alors même que, sous l'effet du vieillissement, les régimes sociaux devraient connaître des tensions sans précédent.

Pour faire face à de tels défis, les pouvoirs publics doivent disposer d'une très forte capacité d'action. Il leur faut en effet à la fois réaliser les dépenses les plus utiles à la croissance et continuer à faire en sorte que chacun, notamment parmi les plus modestes, soit protégé face aux risques de l'existence.

Or, l'État et les collectivités territoriales sont, pris globalement, déjà fortement contraints par leur niveau d'endettement actuel. Si les

comportements qui ont marqué ces vingt-cinq dernières années n'étaient pas modifiés, ils pourraient difficilement à la fois financer leurs dépenses actuelles, faire un effort particulier pour les dépenses les plus utiles à la croissance et supporter le coût croissant des retraites de leurs agents.

Quant aux régimes sociaux, ils sont déjà, pour certains d'entre eux, en déficit. Si les règles actuelles étaient maintenues, ils ne pourraient faire face au vieillissement qu'en recourant assez massivement à l'endettement.

On pourrait penser que les administrations publiques seront capables de faire face aux défis futurs en mobilisant les trois sources de financement qui ont été utilisées dans le passé : la compensation de charge entre administrations publiques, l'augmentation des ressources, ou le recours à l'endettement.

En réalité, ces trois instruments, même s'ils étaient mobilisés simultanément, ne constitueraient pas des réponses à la hauteur des enjeux.

Il apparaît en effet imprudent de penser que certaines administrations publiques pourront prendre à leur charge l'essentiel des déséquilibres financiers d'autres administrations publiques. Il serait par exemple risqué de laisser penser qu'une amélioration du marché de l'emploi, qui améliorerait la situation financière de l'assurance chômage, permettrait de financer en totalité les déséquilibres futurs de la Sécurité sociale.

Il n'apparaît pas non plus envisageable que le système public puisse compter sur une augmentation significative et durable de ses ressources. La concurrence mondiale entre les différents territoires nationaux devrait en effet contraindre les systèmes fiscaux de manière croissante.

Enfin, penser que l'on pourrait financer cette capacité d'action essentiellement par endettement serait dangereux. Les prêteurs, conscients des niveaux de dette auxquels ce choix conduirait, exprimeraient rapidement leur inquiétude. L'expérience montre que leur crainte se traduit le plus souvent par une augmentation brutale et importante des taux d'intérêt. Dans les pays où elle s'est produite, cette hausse a fragilisé non seulement les administrations publiques, mais également l'ensemble de l'économie. La confiance des prêteurs ne nous restera acquise que si nous refusons cette facilité de l'endettement sans limites.

En définitive, les instruments qui ont permis dans le passé d'augmenter nos dépenses n'offrent pas aux pouvoirs publics de solutions pour les défis futurs.

Ce n'est qu'en engageant à temps les réformes nécessaires du fonctionnement de notre appareil administratif mais également de nos politiques publiques, notamment sociales, que les pouvoirs publics disposeront de ces marges de manœuvre indispensables pour satisfaire les ambitions légitimes de croissance et de solidarité de notre Nation.

I. Les pouvoirs publics ne se sont pas donné les marges d'action nécessaires pour faire face aux défis futurs

A. Nos ambitions de croissance et de solidarité vont être mises à l'épreuve dans les années à venir

Ces vingt-cinq dernières années, nos performances en matière de croissance et d'emploi ont été souvent inférieures à nos attentes. Et si nous avons réussi à porter à un haut niveau notre protection sociale, certains régimes sociaux connaissent depuis plusieurs années de sérieuses difficultés financières.

Nos ambitions de croissance et de solidarité devraient être encore plus mises à l'épreuve dans les années à venir. En effet, si rien n'était fait, nos perspectives démographiques devraient à la fois peser sur notre potentiel de création de richesses et accentuer la fragilité de plusieurs de nos régimes sociaux.

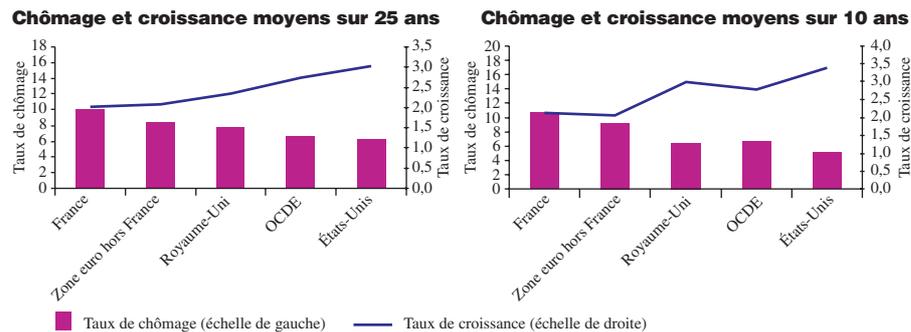
1. L'économie française pourrait voir se réduire ses perspectives de création de richesses et d'emplois dans les années à venir

a) La capacité de création de richesses et d'emplois en France est en retrait par rapport à celle des économies développées les plus dynamiques

Traditionnellement, lorsqu'on veut évaluer les capacités de création de richesses et d'emplois d'une économie, on s'intéresse à ses performances en matière de croissance et de chômage. Dans le cas de la France, les performances de croissance apparaissent en retrait par rapport aux pays développés les plus dynamiques, et l'évolution du chômage est préoccupante.

La croissance et l'emploi

Ces vingt-cinq dernières années, la France a créé chaque année de plus en plus de richesses, sauf en 1993. Le taux de croissance moyen de son produit intérieur brut sur les 25 dernières années atteint 2 % en volume.



Source : OCDE

Nos performances de croissance sont comparables à celles du reste de la zone euro. Elles sont en revanche très en retrait par rapport aux économies développées les plus dynamiques.

Ainsi, sur ces vingt-cinq dernières années, chaque année en moyenne, l'économie américaine a été capable d'augmenter sa richesse de 1 point de PIB de plus que la France ; pour l'économie britannique, la différence est de plus de 0,3 point ; et pour l'ensemble des économies de l'OCDE, l'écart est de 0,7 point. Si la France avait connu ces vingt-cinq dernières années le taux de croissance moyen de l'OCDE, sa production nationale serait aujourd'hui supérieure de 20 % à ce qu'elle est, c'est-à-dire de plus de 320 milliards d'euros.

Le taux moyen de croissance de l'économie française a été plus fort ces dix dernières années (2,15 %) qu'entre 1980 et 1995 (1,9 %). L'écart de croissance entre la France et les pays développés les plus dynamiques s'est néanmoins accentué : en moyenne, l'économie américaine a été

capable d'augmenter sa richesse chaque année de 1,2 point de PIB de plus vite que la France ; avec l'économie britannique, la différence est de 0,8 point ; avec l'ensemble des pays de l'OCDE, de 0,6 point.

Les performances de l'économie française en matière de croissance ont donc été en retrait par rapport à celles des économies les plus dynamiques. Elles l'ont été encore plus en ce qui concerne l'emploi.

Ces vingt-cinq dernières années, le taux de chômage s'est élevé en moyenne en France à près de 10 % de la population active, contre moins de 8,5 % pour le reste de la zone euro et 6,6 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Nos résultats se sont encore dégradés ces dix dernières années, avec un taux de chômage de 10,6 %, supérieur de 3,9 points au taux de chômage moyen des pays de l'OCDE.

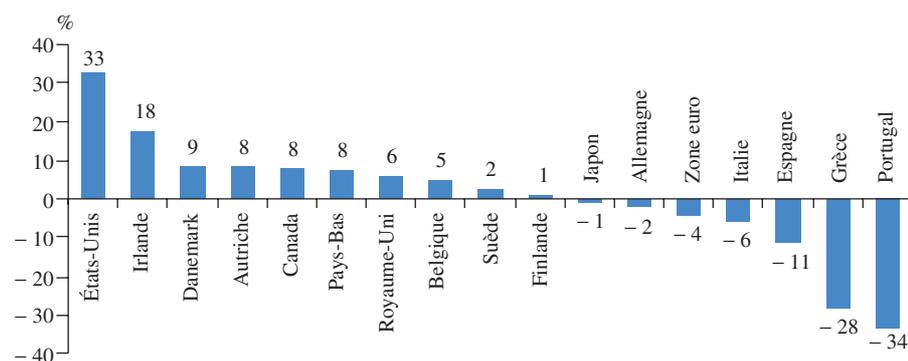
Au total, les deux indicateurs usuels que sont la croissance et le taux de chômage indiquent que, ces dernières années, nos performances ont été au mieux dans la moyenne de la zone euro, qui elle-même n'a pas été la zone économiquement la plus dynamique des pays développés.

Le niveau de vie

Pour bien comprendre les performances de l'économie française depuis vingt-cinq ans, il est cependant nécessaire d'utiliser un autre indicateur, moins connu du grand public mais qui permet de mieux mesurer notre capacité de création de richesses et d'emplois : le produit intérieur brut par tête (PIB par tête).

Le PIB par tête représente la création de richesse moyenne par habitant. C'est donc un indicateur qui permet de mesurer facilement les écarts de niveau de vie entre économies comparables, et d'analyser leur évolution. La performance de la France en matière de PIB par tête apparaît en retrait à la fois en niveau et en évolution.

Écart de niveau de vie par rapport à la France

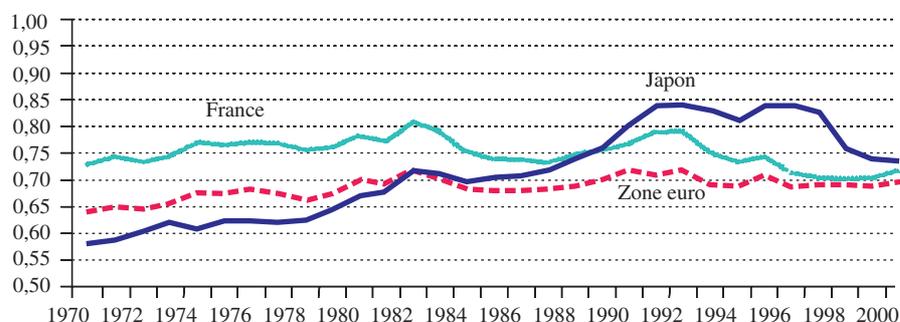


Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique.

Note de lecture : ce graphique compare les niveaux de vie (en parité de pouvoir d'achat) des pays de l'Europe des quinze (hors Luxembourg), du Japon, des États-Unis et du Canada à celui de la France.

Par exemple, le niveau de vie du Danemark est supérieur de 9 % à celui de la France.

Niveaux de vie de la zone euro, de la France et du Japon rapportés à celui des États-Unis



Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique.

Note de lecture : ce graphique étudie l'évolution du niveau de vie de la zone euro (en parité de pouvoir d'achat), de la France et du Japon par rapport à celui des États-Unis.

Par exemple, en 1970, le niveau de vie de la France représentait 73 % de celui des États-Unis : en 1992, 80 % et en 2000, 72 %.

De la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'à la fin des années 1970, la France a vu son niveau de vie augmenter rapidement et rejoindre progressivement celui des États-Unis. Le niveau de vie de la France était supérieur de plus de 15 % à celui des pays qui composent aujourd'hui la zone euro.

Ce processus de convergence s'est interrompu depuis la fin des années 1970. L'écart de PIB par tête entre la France et les États-Unis a augmenté depuis cette date, particulièrement dans les années 1990. Il a aujourd'hui retrouvé son niveau du début des années 1970. Quant au niveau de vie des pays de la zone euro, il est désormais comparable au nôtre. La France se situe aujourd'hui seulement au dixième rang au sein de l'Europe des quinze en termes de niveau de vie.

L'évolution du PIB par tête repose essentiellement sur deux facteurs : la productivité et la mobilisation de l'offre de travail.

En apparence, notre pays n'a pas de problème de productivité du travail. En effet, le niveau de la productivité horaire de la France est aujourd'hui proche de celui des États-Unis et de la zone euro. Si l'interprétation de ce niveau de productivité est délicate – la faiblesse du taux d'emploi des salariés peu qualifiés augmentant mécaniquement le niveau de productivité en France par rapport aux pays en plein emploi – on ne peut pas dire que la productivité horaire explique le décalage actuel de niveau de vie entre la France et les États-Unis ou certains pays européens.

En revanche, l'évolution de la productivité horaire est l'une des explications de la progression de notre niveau de vie moins rapide ces dernières années que celle observée dans d'autres pays. En effet, sur les dix dernières années, la productivité horaire a augmenté moins vite en France que dans le reste de la zone euro ou aux États-Unis. Ceci provient

de la conjonction de plusieurs facteurs, notamment d'une croissance plus faible du capital technologique en France.

Mais au-delà de la productivité, c'est fondamentalement le niveau de l'offre de travail qui explique l'essentiel de l'écart de niveau de vie entre la France et les pays les plus riches ainsi que l'évolution défavorable constatée ces dernières années.

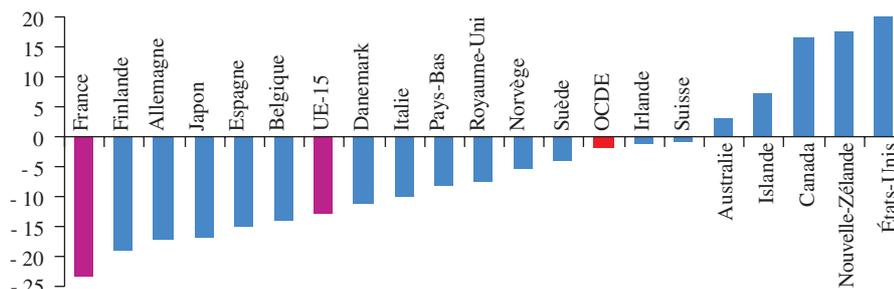
L'offre de travail sur laquelle une économie peut compter dépend de plusieurs facteurs : la population active, le taux de chômage et le nombre moyen annuel d'heures travaillées par emploi.

La France a bénéficié ces dernières années d'une croissance relativement soutenue de sa population active (+ 0,4 % par an entre 1980 et 2002). Le nombre de personnes en âge de travailler a en effet augmenté, en raison de perspectives démographiques longtemps favorables (nombre moyen d'enfants par femme supérieur à 2,1 jusqu'au milieu des années 1970).

Cette démographie favorable nous a permis de compenser une diminution de notre taux d'activité – c'est-à-dire de la proportion des personnes en âge de travailler qui sont effectivement sur le marché du travail – dont le niveau est aujourd'hui en retrait par rapport à celui de nos partenaires. Ainsi, le taux d'activité était en France de 69,5 % en 2004. Or, il était de 70,6 % en moyenne dans l'Europe des quinze à la même date et dépassait largement les 70 % dans de nombreux pays, notamment les pays scandinaves. Cette faiblesse du taux d'activité est liée à une moindre mobilisation à la fois des jeunes de moins de 25 ans (38,5 % en France contre 47,6 % pour l'Europe des quinze) et des seniors de plus de 55 ans (39,6 % contre 45,5 %).

Pour les deux autres déterminants de l'offre de travail – taux de chômage et nombre d'heures travaillées –, le positionnement de la France n'est pas favorable.

Évolution du nombre d'heures travaillées par habitant entre 1970 et 2002 (en %)



Source : OCDE.

Comme nous l'avons vu, le taux de chômage est depuis longtemps particulièrement élevé en France. En outre, le nombre d'heures travaillées par emploi a continûment diminué dans notre pays ces trente dernières années (- 0,8 % par an entre 1970 et 2001). La zone euro a suivi la même évolution, mais à un rythme légèrement moins rapide (- 0,7 % environ). En

revanche, aux États-Unis, le nombre d'heures travaillées n'a diminué que de moins de 0,2 % par an sur la même période.

Au total, depuis la fin des années 1970, la faiblesse croissante de la mobilisation du travail au sein de l'économie française a pu être en partie compensée par l'avantage comparatif que constituait une démographie plus favorable que celle de la plupart de nos partenaires.

Malheureusement, cet avantage va disparaître dans les années qui viennent avec la baisse prévisible de la population active. On ne peut donc pas attendre d'amélioration spontanée de notre capacité de création de richesses et d'emplois.

b) Nos perspectives démographiques ne permettent pas d'escompter un relèvement spontané de notre capacité de création de richesses et d'emplois

Le vieillissement de la population française devrait s'accélérer dans les années à venir, sous le double effet de l'allongement de la durée de la vie et de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses nées dans les années suivant la seconde guerre mondiale (*baby boom*). Le niveau global de la population française resterait stable, mais la structure de la population évoluerait fortement, ce qui est susceptible de peser négativement à l'avenir sur le niveau de vie.

Comme nous l'avons vu, le niveau de vie repose sur les évolutions de la productivité horaire et de l'offre de travail, qui dépend elle-même à la fois de la population active, du taux de chômage et du nombre d'heures travaillées.

Le vieillissement induit une augmentation de la part des personnes plus âgées dans la population. Dans le même temps, la durée de vie en bonne santé devrait augmenter. Le vieillissement ne conduirait donc à une baisse de la population active que si l'augmentation de la part des personnes les plus âgées n'était pas compensée par un accroissement de leur taux d'activité. Remonter les taux d'activités des seniors constitue à cet égard l'une des priorités de l'Union européenne au terme de l'Agenda de Lisbonne.

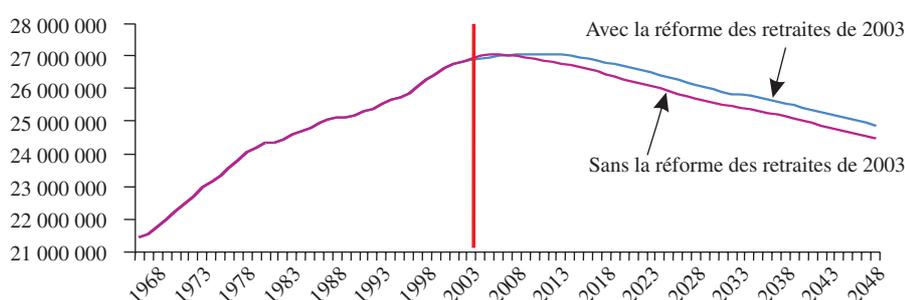
Partant de ce principe, la réforme des retraites de 2003 a d'ores et déjà permis de limiter l'impact du vieillissement sur la population active de la France en allongeant la durée de cotisation et en introduisant des mécanismes d'incitation au prolongement de l'activité. Elle a également prévu une méthode pour les années à venir qui permettrait de continuer à limiter l'impact du vieillissement : entre 2008 et 2020, les gains d'espérance de vie après 60 ans devraient se traduire pour les deux tiers par un allongement de la durée de cotisation.

La réforme des retraites de 2003 devrait donc apporter un surcroît de population active qui est estimé aujourd'hui à environ + 400 000 personnes à l'horizon 2050. En dépit de cet effet positif, notre population active devrait néanmoins diminuer de près de 2 millions entre 2005 et 2050 (- 0,17 % par an).

Si cette baisse de la population active n'était pas compensée par une baisse du taux de chômage et/ou une augmentation du nombre d'heures travaillées, l'offre de travail s'en trouverait réduite. En outre, la capacité d'innovation, dans une économie vieillissante, risque également d'être difficile à conforter, ce qui pourrait limiter l'évolution de la productivité horaire.

Pour ces deux raisons, il n'y a pas lieu d'attendre une accélération spontanée du rythme moyen de la croissance de la production dans les prochaines années.

Évolution de la population active française



Source : INSEE.

Note de lecture : ces données sont le résultat des projections de population active réalisées en 2005 par l'INSEE pour le Conseil d'orientation des retraites (COR).

Elles reposent essentiellement sur :

- une stabilisation de nombre moyen d'enfants par femme à 1,8 ;
- une baisse de la mortalité conforme à la tendance de ces dernières années ;
- un solde migratoire de + 50 000 personnes par an.

Elles tiennent compte des effets de la réforme des retraites de 2003.

La croissance potentielle de l'économie française était estimée ces dernières années autour de 2 % par an. D'après les études du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, elle pourrait se réduire sensiblement et atteindre seulement 1,5 % par an, en raison de la contribution négative de la population active, à condition que la productivité horaire s'améliore au même rythme moyen que sur les trente dernières années (+ 1,8 % par an).

2. Le déséquilibre prévisible des régimes sociaux est de nature à fragiliser notre système de protection sociale

a) Le déséquilibre croissant des régimes obligatoires de retraite les conduirait à une situation de grande fragilité

Du fait du vieillissement de la population, les effectifs des retraités vont largement augmenter. Ils devraient passer de 12,3 millions

en 2000 à environ 21,5 millions en 2050, soit une croissance de 1,1 % par an sur les quarante-cinq prochaines années. Concrètement, cela signifie que l'on versera à l'avenir des retraites à un plus grand nombre de personnes, et pendant plus longtemps.

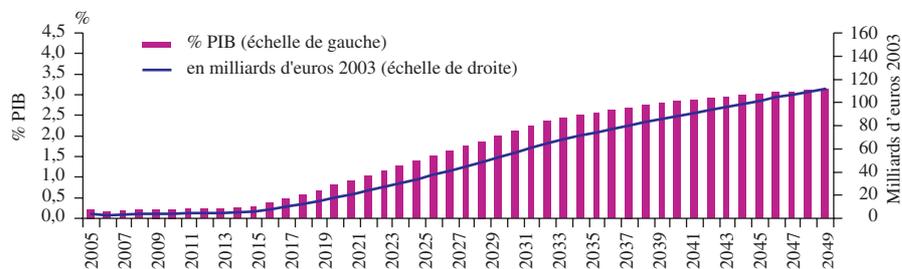
La part de la richesse nationale consacrée aux retraites va donc augmenter dans les prochaines années. Or, dans le même temps, il n'y a pas lieu d'attendre d'augmentation spontanée du produit des cotisations, rapporté à la production nationale. Compte tenu des perspectives démographiques, le nombre de cotisants n'augmentera pas. Là où, dans le régime général des salariés, en 2003, il y avait 1,55 actif pour assurer par leurs cotisations la retraite d'un retraité, il n'y en aura plus que 1,12 en 2020 et 0,7 en 2050 : chaque actif aura donc à supporter une charge au titre des retraites qui fait plus que doubler, à règles inchangées, par rapport à celle de 2003.

Les cotisations sont par ailleurs proportionnelles aux salaires et l'on peut considérer que la part de la production nationale consacrée aux salaires sera relativement stable sur longue période. De ce fait, si rien n'était fait, le vieillissement devrait avoir pour conséquence un déséquilibre croissant entre les recettes et les dépenses des régimes obligatoires de retraite, en montant mais également en part de la production nationale.

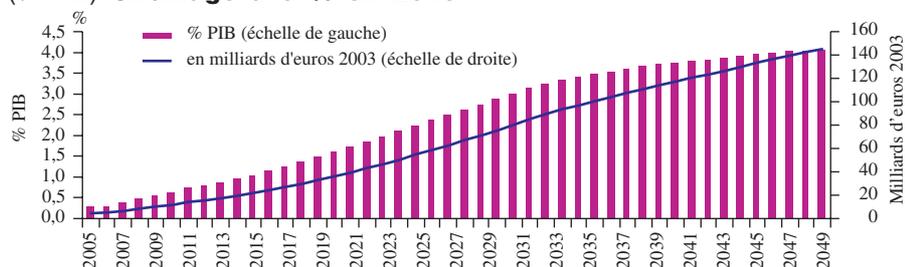
Le Conseil d'orientation des retraites a estimé qu'en dépit de l'impact positif de la réforme de 2003 et même avec un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015, le manque de financement atteindrait 0,8 % de la production nationale en 2020, 2,8 % en 2040 et 3,1 % en 2050. Cela signifie qu'il manquerait, avec les règles actuelles et avec ce taux de chômage, en 2020 20 milliards d'euros (euros 2003) pour payer les retraites de l'année, en 2040 86 milliards d'euros et en 2050 112 milliards d'euros.

Si le taux de chômage n'était pas de 4,5 % mais de 9 % à partir de 2015, le manque de financement annuel pour les régimes obligatoires du secteur privé serait sensiblement plus important. En 2020, il manquerait 36 milliards d'euros (euros 2003) pour payer les retraites de l'année, 114 milliards en 2040 et 145 milliards en 2050.

Besoin de financement des régimes obligatoires de retraites (% PIB) **Chômage à 4,5 % en 2015**



Besoin de financement des régimes obligatoires de retraites (% PIB) Chômage à 9 % en 2015



Source : Commission sur la dette.

Données : Conseil d'orientation des retraites.

Note méthodologique : les graphiques ci-dessus présentent le besoin de financement annuel des régimes obligatoires de retraite en euros 2003 et rapportés à la production nationale. Les données proviennent des prévisions réalisées en 2005 par le Conseil d'orientation des retraites. Les gains de productivité annuels ont été définis sur la base de la moyenne des trente dernières années (+ 1,8 %) et les projections démographiques sont celles de l'INSEE.

Plusieurs scénarios ont été étudiés en fonction du taux de chômage d'équilibre à moyen terme. Si le taux de chômage n'était ni de 4,5 % ni de 9 % à compter de 2015, mais de 7 %, le besoin de financement en 2050 serait de 3,6 % du PIB. Si le taux de chômage était de 3 %, il serait de 2,9 % du PIB. En effet, un taux de chômage élevé limite les perspectives de croissance, et donc le produit des cotisations, ce qui augmente d'autant le manque de financement. Les graphiques ci-dessus ne présentent que deux de ces quatre scénarios (chômage de 4,5 % et de 9 % à compter de 2015).

Ces données tiennent compte de la réforme du régime général et des régimes alignés réalisée en août 2003. En particulier, le besoin de financement présenté ici intègre les effets positifs de l'allongement de la durée de cotisation prévu par la loi de 2003 jusqu'en 2020. En 2020, compte tenu des évolutions démographiques prévisibles, la durée de cotisation atteindrait 167 trimestres, soit 41 ans trois quarts.

En revanche, les projections réalisées par le Conseil d'orientation des retraites en 2005 ne tiennent pas compte de l'évolution du solde des régimes depuis la réforme 2003. Le besoin de financement pour les années 2004 et 2005 est supérieur au montant inscrit dans ces projections. Les projections ne tiennent pas compte également de la situation du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), qui est aujourd'hui très dégradée.

Le besoin de financement présenté dans ces graphiques comprend le déséquilibre des régimes spéciaux (SNCF, RATP, Banque de France...). Ces régimes, qui se caractérisent par une durée de cotisation plus faible que le régime général, ne sont pas entrés dans le champ des réformes de 1993 et 2003. Leur déséquilibre s'élèverait, d'après le COR, à 0,16 % du PIB en 2050, soit 1,8 milliard d'euros (euros 2003), avec un taux de chômage d'équilibre de 4,5 %.

b) La poursuite d'une forte croissance des dépenses d'assurance maladie poserait de graves problèmes

Les administrations publiques seront donc confrontées à une vive tension sur les prestations de retraite des régimes obligatoires. Dans le même temps, la situation des régimes obligatoires d'assurance maladie devrait également être difficile.

Les prévisions en la matière sont encore plus complexes à établir que dans le cas des retraites. Ce que l'on a pu observer, c'est que depuis l'après-guerre, les dépenses de santé ont toujours augmenté plus rapidement que la production nationale (1,7 point de plus par an en moyenne ces trente dernières années).

Il est difficile de prévoir si cette tendance va se maintenir, s'infléchir ou s'accélérer.

Pour une part, la forte croissance des dépenses de santé dans les dernières décennies provient de facteurs qui ne joueront plus, ou beaucoup moins, à l'avenir. Il s'agit notamment de l'augmentation de l'offre médicale (capacité des hôpitaux, densité médicale). Il s'agit également de l'amélioration des prestations de l'assurance maladie – notamment la prise en charge à 100 % de certaines catégories d'assurés et de pathologies –, qui a permis à un plus grand nombre de personnes d'accéder aux soins, et dans de meilleures conditions de prise en charge.

Certains en déduisent que la croissance des dépenses de santé devrait ralentir par rapport aux tendances constatées jusqu'ici. Ils font en effet l'hypothèse que le vieillissement n'aura pas d'effet important sur la croissance des dépenses de santé. Le vieillissement se traduirait en effet uniquement par une augmentation de la durée de vie en bonne santé. Imaginons par exemple que l'espérance de vie et la durée moyenne de vie en bonne santé augmentent chacune de cinq ans. Le niveau des dépenses de fin de vie resterait identique, mais celles-ci interviendraient simplement cinq ans plus tard.

Il est incontestable que l'augmentation de l'espérance de vie s'accompagne d'une hausse de la durée de vie moyenne en bonne santé. Mais dans le même temps, la demande de santé, à âge donné, s'accroît également. C'est ce que l'on appelle l'effet de génération. Cela signifie concrètement qu'une personne âgée de 60 ans en 2005 consomme plus de biens et services de santé qu'une personne du même âge il y a vingt ans.

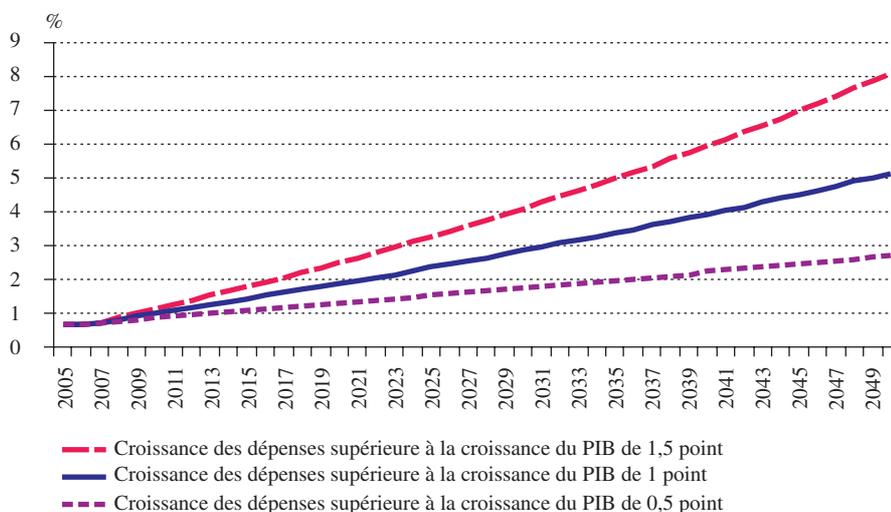
Cet effet de génération résulte de l'évolution des mentalités, mais également du progrès technique, qui permet de mettre en œuvre des méthodes thérapeutiques nouvelles, plus efficaces mais souvent plus coûteuses, et de traiter de nouvelles pathologies. Cet effet joue pour toutes les classes d'âge, mais particulièrement pour les personnes les plus âgées, parce que le progrès technique se concentre souvent sur des pathologies qui sont plus fréquentes avec l'âge. Le vieillissement pourrait donc accentuer cet effet de génération à l'avenir.

Si les règles de l'assurance maladie obligatoire et le fonctionnement du système de santé n'étaient pas modifiés, il paraît probable que cette pression sur les dépenses de santé se traduirait par une augmentation des dépenses d'assurance maladie. Il paraît donc prudent d'anticiper, dans les prochaines années, une croissance des dépenses d'assurance maladie à un niveau toujours supérieur à celle de la production nationale.

Il paraît cependant préférable de réaliser plusieurs scénarios. Sur les vingt dernières années, la croissance des dépenses d'assurance maladie a été supérieure en moyenne de 1 point à celle de la production nationale. Cette tendance pourrait se confirmer dans les années à venir. La Commission a cependant choisi de faire apparaître deux autres scénarios, si l'écart de croissance entre les dépenses d'assurance maladie et le PIB devait être plus élevé à l'avenir (1,5 point), ou au contraire deux fois moins élevé (0,5 point).

Du côté des recettes, le maintien des règles et des taux actuellement en vigueur pour les cotisations conduirait à une évolution des ressources des régimes obligatoires d'assurance maladie sur un rythme proche de celui de la production nationale. C'est ce qui a été constaté sur ces dernières décennies.

Besoin de financement des régimes obligatoires d'assurance maladie (% PIB)



Source : Commission sur la dette.

Note de lecture : pour les années 2005 à 2007, les dépenses et les recettes évolueraient conformément aux objectifs affichés dans la loi de réforme de l'assurance maladie de 2004. À partir de 2008, les recettes évolueraient comme la production nationale. Pour les dépenses, trois hypothèses de croissance ont été retenues.

Dans l'hypothèse la plus favorable, le déséquilibre annuel atteindrait près de 2,2 % de la production nationale en 2040, et 2,7 % en 2050. Cela signifie qu'en 2015, à paramètres inchangés, il manquerait 22 milliards d'euros environ (euros 2003) pour payer les dépenses d'assurance maladie obligatoire et 45 milliards en 2030.

Si les dépenses augmentent plus vite que la production nationale, et que les recettes s'accroissent au contraire au même rythme que la production nationale, le déséquilibre est inévitable.

Le déséquilibre annuel atteindrait, dans les hypothèses les plus favorables – si l'écart entre les taux de croissance des dépenses d'assurance maladie et du PIB se réduisait de moitié par rapport à celui des vingt dernières années – au minimum 2,7 % de la production nationale en 2050.

Cela signifie concrètement que si les règles de prise en charge restaient inchangées ainsi que les conditions de fonctionnement du système de santé, il manquerait chaque année au minimum, à partir de 2015, 22 milliards d'euros pour assurer les prestations d'assurance maladie.

B. Si rien n'était fait rapidement, les pouvoirs publics aborderaient ce nouveau contexte économique et social avec des marges d'action très réduites

Compte tenu des perspectives économiques, démographiques et sociales, il faudra dans les prochaines années tout mettre en œuvre pour compenser la diminution prévisible de notre capacité de création de richesses et d'emplois et pour éviter que les déséquilibres des régimes sociaux conduisent à remettre en cause dans ses principes mêmes notre système de protection sociale. Les administrations publiques devront donc être capables de consacrer plus de moyens aux dépenses les plus utiles à la croissance et dans le même temps de combler le manque de financement des régimes sociaux.

Certains penseront peut-être que les pouvoirs publics pourront répondre à ces exigences nouvelles sans réforme des administrations publiques. Il serait à leur avis possible de mobiliser aisément des ressources supplémentaires qui permettraient de franchir cette étape difficile sans remettre en cause le fonctionnement actuel de l'appareil administratif, le contenu des politiques publiques et les règles des régimes sociaux.

Il serait par exemple possible d'augmenter largement les prélèvements obligatoires et de demander à certaines administrations publiques de compenser les manques de financement des régimes sociaux en difficulté. On pourrait également considérer que les administrations publiques pourraient toujours recourir à l'endettement, comme elles l'ont fait ces vingt-cinq dernières années.

En réalité il est illusoire de penser que les administrations publiques pourraient financer grâce à des ressources supplémentaires à la fois leurs dépenses existantes, un effort spécifique en faveur des dépenses utiles à la croissance et les déséquilibres des régimes sociaux. Cela supposerait en effet de mobiliser de nouvelles ressources dans des proportions telles que les conséquences économiques et sociales en seraient très négatives.

Les administrations publiques pourront en effet difficilement compter sur une augmentation importante des prélèvements obligatoires. Il ne faudra par ailleurs pas attendre que les déséquilibres prévisibles des régimes obligatoires de retraite et d'assurance maladie soient largement assumés par d'autres administrations publiques, notamment par l'État. Quant au recours à l'endettement, compte tenu des sommes en jeu, il menacerait les perspectives économiques et sociales de notre pays.

1. Les administrations publiques ne devront pas compter sur une augmentation significative et durable des prélèvements obligatoires

a) L'évolution des ressources des administrations publiques depuis vingt ans témoigne déjà de la difficulté à les augmenter significativement et durablement

À fiscalité inchangée, les ressources des administrations publiques augmentent globalement en moyenne comme la croissance économique. En effet, ce qui est taxé, c'est-à-dire les revenus et la consommation des ménages, les bénéfices des entreprises, les salaires, évolue en pratique au même rythme que l'ensemble de l'économie sur longue période. Cela signifie que, sans action volontaire des pouvoirs publics, la part des ressources des administrations publiques dans la production nationale devrait demeurer pratiquement constante.

En France, la part des prélèvements obligatoires dans la production nationale a fortement augmenté dans les années 1970 (+ 5,6 points de PIB entre 1970 et 1980) puis au début des années 1980 (+ 3 points de PIB entre 1980 et 1985), mais elle est restée relativement stable depuis cette date (43,4 % du PIB en 2004, contre 43,6 % en 1984 – données INSEE). Depuis 1985, la part des recettes publiques dans la production nationale est également relativement stable (- 0,6 point de PIB entre 1985 et 2004).

Comment mesurer l'importance des ressources des administrations publiques ?

Pour analyser les ressources des administrations publiques, on dispose de deux concepts :

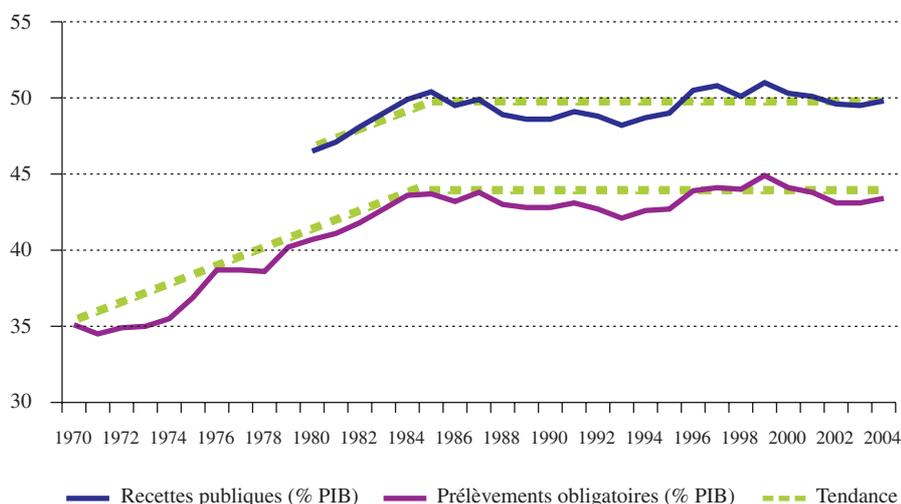
- les prélèvements obligatoires (PO) : l'OCDE les définit comme des versements non volontaires effectués par les agents économiques, sans contrepartie immédiate ; les prélèvements obligatoires comprennent notamment l'ensemble des impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, TVA, impôts locaux...), l'essentiel des ressources des régimes sociaux obligatoires (large part des cotisations sociales, CSG), et d'autres ressources qui ne constituent pas des impôts au sens strict (prélèvements sur le produit des jeux de hasard et du pari mutuel...);*
- les recettes publiques hors prélèvements obligatoires : ce sont des ressources qui résultent de versements volontaires et/ou ont une contrepartie immédiate. Il s'agit par exemple des amendes, de la redevance audiovisuelle, des droits de timbre, des dividendes...*

En réalité, aucun de ces deux concepts ne donne une mesure exacte des ressources sur lesquelles les administrations publiques peuvent compter. Les prélèvements obligatoires sont une définition trop étroite et les recettes publiques une définition trop large : les administrations publiques peuvent compter sur tous les prélèvements obligatoires (sauf une part marginale à destination de l'Union européenne), mais également sur une part des recettes publiques hors les prélèvements obligatoires.

Les montants des prélèvements obligatoires et des recettes publiques sont traditionnellement rapportés au PIB, c'est-à-dire au revenu brut des agents économiques, pour mesurer leur poids pour l'économie. Il pourrait sembler plus pertinent de rapporter ces grandeurs au revenu réellement disponible des agents économiques, une fois pris en compte la dépense de renouvellement de leurs équipements, qu'ils devront obligatoirement financer. Les comptes nationaux permettent d'estimer un tel revenu disponible ou revenu net. En utilisant ce revenu disponible, le taux des prélèvements obligatoires en France en 2004 n'est donc pas de 44 % du PIB mais plutôt de 52 % du revenu disponible. Les évolutions en revanche restent les mêmes, le revenu disponible représentant de manière constante 85 % du PIB sur ces dernières années.

Pourtant, les pouvoirs publics peuvent toujours décider d'accroître ou de réduire les ressources des administrations. Effectivement, à plusieurs reprises, les taux d'imposition ont été modifiés à la hausse ou à la baisse ; de nouveaux prélèvements ont été créés (CSG, CRDS...) et les règles fiscales ont été modifiées (modification de certains taux d'imposition, augmentation ou réduction des dépenses fiscales...). Mais, globalement, depuis 1985, toutes ces décisions semblent se compenser, puisque la part des ressources dans la production nationale – qu'on la mesure en prélèvements obligatoires ou en recettes publiques (*cf.* l'encadré) – demeure constante.

Évolution des ressources des administrations publiques



Source des données : INSEE, base 95 jusqu'en 1992, base 2000 depuis.

Note de lecture : les lignes en pointillé mettent en évidence les tendances d'évolution des ressources des administrations.

Les prélèvements obligatoires comme les recettes publiques globales ont connu une inflexion de leur évolution au milieu des années 1980 et ont peu varié depuis, rapportés à la production nationale.

En revanche, la structure des prélèvements obligatoires par catégorie d'administrations publiques a évolué. Entre 1980 et 2004, les prélèvements obligatoires affectés à l'État sont passés de 18,9 à 16,3 points de PIB, alors que dans le même temps, ceux affectés aux collectivités territoriales et aux administrations de Sécurité sociale augmentaient respectivement de 3 et 2,9 points de PIB.

Ce constat est difficile à interpréter. Il semble néanmoins indiquer que compte tenu du niveau actuel des ressources des administrations, les pouvoirs publics ont des difficultés depuis vingt ans à faire accepter par les Français une augmentation significative et durable des prélèvements publics. Cela tient peut-être au fait que ceux-ci représentent plus de la moitié du revenu disponible des ménages.

La capacité des administrations publiques à augmenter significativement leurs ressources serait donc d'ores et déjà limitée. Elle sera sans doute de plus en plus faible dans les années à venir. En effet, de premiers indices d'une contrainte fiscale internationale apparaissent. Cette contrainte, si elle se confirmait, serait particulièrement forte pour les administrations publiques françaises, en raison de leur haut niveau actuel de ressources.

b) La contrainte fiscale internationale pourrait limiter encore plus à l'avenir la possibilité d'augmenter fortement les ressources des administrations publiques

Le contexte économique dans lequel vont évoluer les administrations publiques dans les années à venir se caractérise par une mobilité croissante des capitaux, des entreprises, des hommes et des femmes. Sous l'impulsion notamment de la construction européenne et de la libéralisation mondiale des échanges, déplacer les lieux de production, d'investissement et d'emploi devient en effet de moins en moins difficile. L'élargissement progressif de l'Union européenne et la réalisation du grand marché intégré, qui devraient se poursuivre dans les prochaines années, y contribuent également.

C'est une évolution qui a favorisé la croissance économique : dans notre pays comme dans les autres, la croissance de la production est fortement corrélée à celle des échanges extérieurs depuis soixante ans.

Dans ce contexte, certains acteurs économiques seront néanmoins de plus en plus tentés de comparer les systèmes fiscaux des pays présentant des caractéristiques analogues à celui dans lequel ils sont implantés (qualité des services publics, taille du marché, perspectives de croissance, situation du marché de l'emploi...). C'est tout particulièrement le cas des entreprises, des investisseurs et des personnes les plus mobiles, c'est-à-dire les plus qualifiés.

Pour rejoindre le système qu'ils jugeront le plus efficace, certains se délocaliseront physiquement. D'autres déplaceront simplement les richesses créées, par des mécanismes d'optimisation fiscale. Du fait de la multiplicité des formes que prendra ce phénomène, et de la grande difficulté à en identifier certaines, il est en pratique impossible aujourd'hui d'apprécier quelle est l'ampleur de ce phénomène et comment il évoluera dans les années à venir.

Ce qui est certain en revanche, c'est que cet environnement fiscal de plus en plus compétitif – qui est la contrepartie des avantages procurés par l'ouverture des économies – pèsera particulièrement sur les administrations publiques françaises, du fait du niveau et de la structure actuels de leurs ressources.

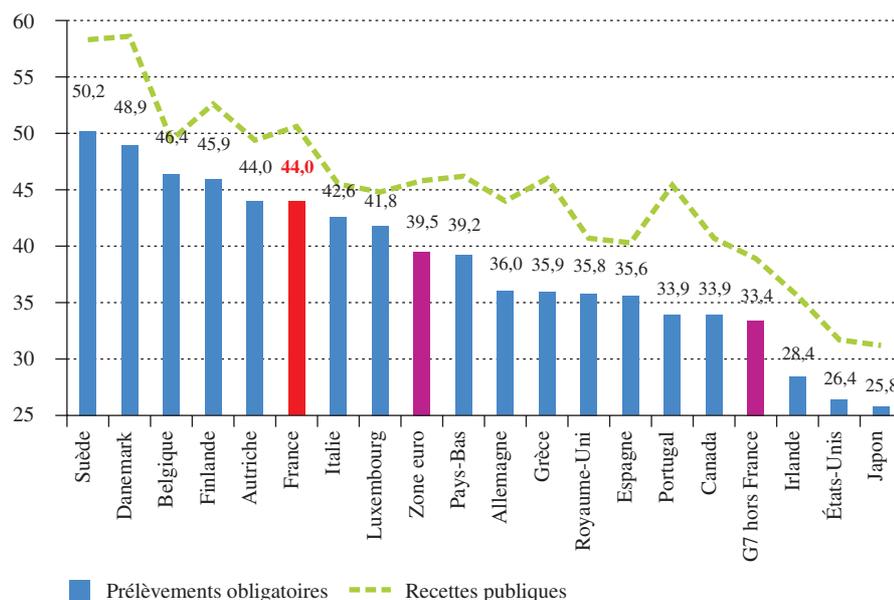
Au regard des autres pays européens, les administrations publiques françaises disposent en effet d'un niveau de ressources important. La charge des prélèvements obligatoires est en outre particulièrement élevée en France pour les sources de richesses les plus mobiles, comme l'a souligné récemment le Conseil d'analyse économique.

Pour les entreprises, le taux apparent d'imposition des bénéfices – c'est-à-dire le taux affiché, hors réductions ciblées éventuelles – est ainsi en France plus élevé que chez la plupart de nos partenaires.

En outre, lorsque leur activité nécessite qu'elles recrutent une main d'œuvre très qualifiée – ce qui est particulièrement le cas dans les secteurs à haute valeur ajoutée –, les entreprises doivent supporter un coût

du travail largement plus élevé que dans d'autres pays européens. Un salarié célibataire dont le revenu annuel net d'impôts et de cotisations sociales est d'environ 70 000 euros coûte ainsi à son employeur, s'il travaille en France, 50 % plus cher que s'il travaillait aux Pays-Bas. Le surcoût est de 80 % par rapport à l'Allemagne et 90 % par rapport au Royaume-Uni.

Ressources des administrations publiques (% du PIB, OCDE)

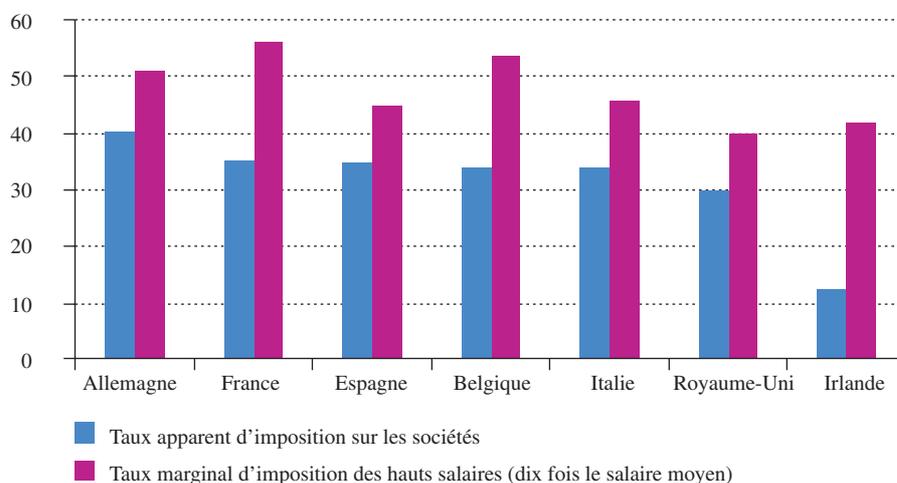


Note de lecture : en 2004, la France se classait au quatrième rang de l'Europe des quinze en termes de recettes publiques, et au sixième rang pour le niveau des prélèvements obligatoires.

Que ce soit en termes de prélèvements obligatoires ou de recettes publiques, la pression fiscale apparaît supérieure en France par rapport à celle des pays européens présentant les mêmes caractéristiques.

Les actifs les mieux rémunérés, qui ont en général la plus forte capacité de mobilité et qui sont, le plus attentifs au poids des prélèvements, supportent en outre des taux marginaux d'imposition de leur revenu plus élevés en France que chez nos principaux partenaires. Il ne faudrait pas croire que les quelques professions (artistes, sportifs, spécialistes des marchés financiers...) qui en ont déjà tiré les conséquences resteront isolées.

Taux d'imposition en France et dans certains pays européens



Source : Conseil d'analyse économique.

Pour résumer, il existe donc aujourd'hui des indices forts que la contrainte fiscale internationale limitera à l'avenir la possibilité d'augmenter très significativement les ressources des administrations publiques. La situation des administrations publiques sera d'autant plus difficile que leur niveau de ressources est aujourd'hui élevé, et que la pression est particulièrement forte sur les sources de richesse les plus mobiles par rapport à nos principaux partenaires européens.

L'harmonisation fiscale au niveau de l'Union européenne pourrait permettre de traiter ce problème. Une harmonisation est engagée en matière d'impôt sur les sociétés. Mais elle ne concerne aujourd'hui que l'assiette de ce prélèvement, pas son taux et aucun projet n'a été pour l'instant véritablement discuté pour l'harmonisation des personnes. Les administrations publiques françaises seront donc confrontées pendant de nombreuses années à la difficulté d'augmenter significativement leurs ressources sans risquer de voir partir, ou de ne pas attirer, les créateurs de richesses.

c) Financer les défis futurs en large partie par une augmentation des prélèvements obligatoires serait économiquement dangereux

Face à la contrainte que représente, pour la politique fiscale, la capacité croissante des agents à quitter le territoire, on pourrait objecter que les administrations publiques conserveraient une marge de manœuvre importante. Elles pourraient en effet minimiser l'incitation des facteurs les plus mobiles à se tourner vers d'autres systèmes fiscaux en choisissant des prélèvements dont l'assiette est large et n'est pas concentrée sur les facteurs les plus mobiles.

La TVA (120 milliards d'euros environ), la Contribution sociale généralisée (CSG) 65 milliards d'euros) et les cotisations sociales (145 milliards d'euros) pèsent uniformément sur une très grande partie de la population et ont un fort rendement. En conséquence, une augmentation sensible du produit de l'un de ces trois prélèvements peut être obtenue sans nécessairement augmenter trop fortement la pression sur l'ensemble des agents économiques, en particulier les plus mobiles.

Au regard des montants en jeu, augmenter l'un de ces prélèvements dans des proportions permettant de financer une part significative des dépenses liées au vieillissement n'apparaît cependant pas envisageable. Les conséquences économiques risqueraient en effet d'être négatives à long terme.

La question des effets économiques d'une hausse des prélèvements destinée à financer une augmentation des dépenses sociales est complexe. Il est cependant probable qu'au moins une partie de l'augmentation des prélèvements aura un impact sur la croissance et sur l'emploi, par des effets d'offre (augmentation du coût du travail) et de demande (baisse de la consommation). Cet impact serait d'autant plus fort que la hausse des prélèvements serait importante.

Prenons l'exemple du manque de financement de l'assurance maladie obligatoire. Si l'on souhaitait combler le besoin de financement en 2020 grâce à la TVA, il faudrait augmenter le taux normal de TVA de 3,8 à 7,2 points, suivant le rythme de croissance des dépenses. S'il s'agissait de combler le besoin de financement en 2030, le taux normal de TVA devrait être augmenté de 5 à 12 points. Les augmentations nécessaires seraient ainsi largement supérieures à la hausse de 3 points du taux normal de TVA qui a été annoncée par le nouveau gouvernement allemand. Il convient en outre de souligner que le taux de TVA en Allemagne est sensiblement inférieur au nôtre.

Une partie de la hausse de la TVA des agents serait probablement répercutée sur les prix de vente, ce qui pourrait accroître les pressions lors des négociations salariales pour un relèvement des salaires. Une autre partie pourrait être assumée par les entreprises, ce qui réduirait leur marge. Ceci pourrait avoir des conséquences sur l'investissement à terme. Dans les deux cas, l'impact sur la croissance et l'emploi, compte tenu des montants en jeu, serait probablement négatif. D'après le modèle de la Direction générale du trésor et de la politique économique, une augmentation du produit de la TVA de 1 point de PIB a un impact négatif sur la croissance de 0,4 point les deux premières années, et de 0,6 point au bout de trois ans. La troisième année, le risque de pertes d'emplois est évalué à environ 120 000.

Dans le cas des cotisations sociales, leur augmentation pénaliserait fortement l'emploi peu qualifié, qui est d'ores et déjà particulièrement fragilisé sur le marché de l'emploi, sauf à la compenser à ce niveau, ce qui serait une charge pour l'État. Comblant le manque de financement de l'assurance maladie en 2020 nécessiterait une augmentation du produit des cotisations sociales de 15 à 30 % (1,3 à 2,5 points de PIB).

D'après le modèle de la Direction générale du trésor et de la politique économique, une augmentation des cotisations sociales employeur à hauteur de 1 point de PIB aurait pour conséquence, dès la première année, une diminution de la croissance de 0,4 point et une perte d'environ 75 000 emplois. À long terme, la réduction de l'activité s'élèverait à 0,6 point. Pour reprendre le cas de l'assurance maladie, combler son besoin de financement en 2020 grâce aux cotisations sociales coûterait donc entre 0,8 et 1,5 point de croissance.

2. Les déséquilibres prévisibles des régimes sociaux ne pourront pas être assumés par d'autres administrations publiques

a) Le Fonds de réserve des retraites ne pourrait financer qu'une faible part du déséquilibre attendu des régimes obligatoires de retraite

En 1999, face au manque de financement prévisible des régimes de retraite obligatoire du secteur privé, les pouvoirs publics ont estimé que de fortes hausses de cotisations, tout particulièrement entre 2020 et 2050, étaient inévitables. Ils ont donc souhaité créer un Fonds de réserve pour les retraites – le FRR, qui appartient à la catégorie des administrations publiques –, dans l'objectif de « lisser » l'augmentation des cotisations.

Concrètement, des ressources des administrations publiques sont spécifiquement mises de côté pour les régimes de retraite. Elles sont placées à 55 % en obligations et à 45 % en actions, afin de dégager des produits financiers dont on attend qu'ils s'élèvent chaque année à 4 % des sommes investies. À partir de 2020, ces fonds seront progressivement décaissés, selon des modalités qui restent à déterminer. Jusqu'à l'épuisement du fonds, ces décaissements permettront de limiter d'autant d'éventuelles hausses de cotisations.

D'après la loi, ce fonds devrait être doté d'environ 160 milliards d'euros (euros 2003) à l'horizon 2020. À l'heure actuelle, les réserves du FRR sont de 21 milliards d'euros. Il est difficile de prévoir, étant donné la nature des ressources qui sont affectées au fonds, quel sera leur montant exact en 2020.

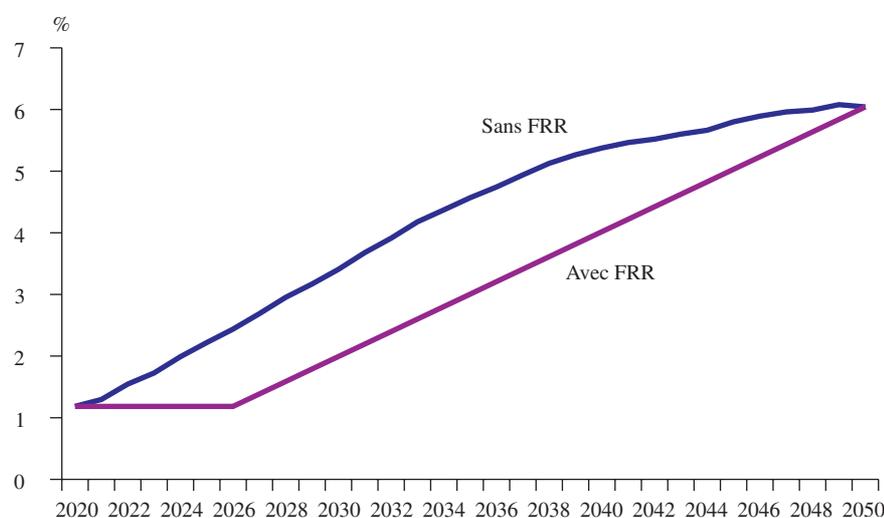
En tout état de cause, le FRR n'a pas vocation, comme on pourrait le penser, à résoudre le problème de financement des retraites à long terme, mais simplement à modifier le rythme d'augmentation des cotisations.

Le graphique qui suit donne une illustration de la manière dont pourrait être utilisé le fonds, au regard de ses objectifs initiaux. Avec des hypothèses macro-économiques relativement favorables (chômage à 4,5 % à partir de 2015, taux d'intérêt réel à 4 %), le FRR permettrait, dans un schéma où le manque de financement entre 2020 et 2050 serait absorbé

uniquement par une hausse des cotisations, de repousser cette hausse jusqu'en 2026.

L'intervention du FRR ne réduit donc pas à terme l'augmentation des cotisations : en 2050, le taux de cotisation aura augmenté dans les mêmes proportions que si le FRR n'avait pas été créé, mais à un rythme différent. Il ne résout pas non plus le problème du manque de financement : le FRR permettra d'assurer environ 15 % du manque de financement cumulé entre 2020 et 2050.

Exemple illustratif d'évolution des taux de cotisation



Source : Commission sur la dette.

Données : Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites.

Note de lecture : ce graphique représente, à titre illustratif, le rythme d'évolution des cotisations, sous les hypothèses suivantes :

- l'intégralité des manques de financement entre 2020 et 2050 est financée par une hausse des cotisations ;
- le taux de chômage est de 4,5 % à partir de 2015 ;
- les fonds du FRR sont utilisés en totalité d'ici 2050.

Ce graphique est tiré d'un document de travail technique réalisé à la demande du secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites.

Entre 2020 et 2026, les fonds du FRR permettent d'éviter une hausse des taux de cotisation. Les décaissements d'une partie des fonds du FRR compensent en effet le produit des cotisations qui aurait été perçu si les taux avaient été augmentés dès 2020. À partir de 2026, les cotisations augmentent au rythme qu'elles auraient dû connaître à partir de 2020 si le FRR n'avait pas existé.

b) Les marges de manœuvre des autres régimes sociaux apparaissent très réduites

L'assurance chômage

À plusieurs reprises, les pouvoirs publics ont utilisé les excédents de certains régimes sociaux pour compenser les difficultés financières d'autres régimes.

Lors de la réforme des retraites en 2003, ce mécanisme a de nouveau été retenu, puisqu'il a été prévu qu'une partie du déséquilibre des régimes obligatoires de retraite du secteur privé pourrait être financée par la baisse du chômage. Autrement dit, si le chômage était réduit, l'assurance-chômage, à paramètres conventionnels inchangés, dégagerait un excédent qui pourrait venir financer le déséquilibre des retraites.

Dans les dernières projections du Conseil d'orientation des retraites, avec un taux de chômage à 4,5 % en 2015, l'excédent de l'assurance chômage s'élèverait en 2050 à 1,0 % du PIB, pour un manque de financement des régimes obligatoires du secteur privé estimé à 1,8 % du PIB. Mais si le chômage en 2015 était de 9 % et si l'UNEDIC remboursait sa dette à un taux d'intérêt réel de 4 %, l'excédent de l'assurance chômage serait nul, toujours d'après le Conseil d'orientation des retraites.

L'estimation du taux de chômage futur est extrêmement difficile. Deux éléments doivent néanmoins être soulignés. D'une part, même si le chômage se maintenait durablement à un niveau très bas, cela ne suffirait pas à financer la totalité du déséquilibre prévisible des régimes obligatoires de retraite du secteur privé. C'est d'ailleurs la principale leçon et le principal intérêt des projections fondées sur des taux de chômage très bas. Même dans une telle hypothèse, nous aurions à traiter le problème du financement des régimes de retraite.

D'autre part, malheureusement, la capacité de notre économie à connaître un tel taux de chômage n'est pour l'instant pas avérée. L'expérience des vingt-cinq dernières années, au cours de laquelle le taux de chômage moyen a été de 9,9 %, démontre en effet qu'atteindre un taux de chômage très faible puis s'y maintenir pendant trente-cinq ans n'est pour l'instant pas acquis.

En outre, si la situation sur le marché de l'emploi restait peu favorable, les actifs les plus âgés seraient moins incités à rester en activité, ce qui pourrait réduire d'autant l'impact bénéfique de la réforme de 2003. Cet effet n'est pas pris en compte dans les projections du Conseil d'orientation des retraites.

Pour résumer, le principe de prudence conduit à considérer que, dans le meilleur des cas, seule une partie limitée du déséquilibre prévisible des régimes obligatoires de retraite pourra être compensée par l'amélioration de la situation de l'emploi.

Les allocations familiales

De la même manière, certains considèrent que les évolutions démographiques à venir vont améliorer la situation de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), ce qui permettrait de compenser une partie du manque de financement des régimes de retraite et de l'assurance maladie obligatoire.

Les ressources de la CNAF proviennent de cotisations sociales qui évoluent en moyenne au même rythme que la production nationale. L'évolution des dépenses pourrait être moins rapide. En effet, les allocations familiales, à nombre de bénéficiaires constants et à règles inchangées, sont stables en volume. En outre, si le nombre de naissances diminuait du fait des évolutions démographiques, le volume des prestations diminuerait parallèlement, à règles inchangées. Au total, les ressources pourraient augmenter plus vite que les dépenses de la CNAF, ce qui pourrait aboutir à un excédent de plusieurs milliards d'euros en 2050.

En réalité, il n'est pas certain que l'on puisse compter sur d'éventuels excédents de la CNAF pour financer les déséquilibres des autres régimes sociaux, pour deux raisons.

D'une part, le montant des excédents pourrait être moins important qu'escompté. En effet, depuis dix ans, le nombre de naissances augmente en France. Si cette tendance positive, qui n'est pas incompatible avec le vieillissement, devait se poursuivre, les dépenses de prestations familiales augmenteraient. Dans le même temps, le vieillissement, comme nous l'avons vu, pourrait réduire, si rien n'était fait, les perspectives de croissance, ce qui freinerait l'augmentation des recettes de la CNAF.

D'autre part, si le nombre de naissances chutait à nouveau, la pertinence d'un transfert de ressources de la CNAF vers les autres régimes apparaîtrait très inopportune.

En effet, comme nous l'avons vu, la croissance potentielle dépend en partie de l'évolution de la population active. Dans un contexte de vieillissement, une politique familiale plus soutenue serait à l'évidence souhaitable. Les pouvoirs publics considéreraient donc certainement qu'il serait plus pertinent économiquement d'utiliser les excédents de la CNAF dus aux évolutions démographiques pour rendre la politique familiale plus incitative. Cela ne signifie au demeurant pas qu'il faille nécessairement maintenir inchangées les caractéristiques de cette politique. Certaines d'entre elles ont en effet notamment pour conséquence de désinciter les femmes à revenir sur le marché du travail.

Pour ces diverses raisons, il n'apparaît pas prudent de minimiser les conséquences des déséquilibres des régimes obligatoires de retraite et d'assurance maladie en considérant qu'ils pourraient être financés en partie par d'éventuels excédents de la CNAF.

c) La capacité de l'État et des collectivités territoriales à assumer des dépenses supplémentaires est faible

On pourrait également imaginer que l'État et les collectivités territoriales assument la fonction de financeur en dernier ressort, c'est-à-dire qu'ils prennent à leur charge non seulement leurs propres dépenses, mais également une part significative du manque de financement de certains régimes sociaux.

Ce raisonnement apparaît très imprudent.

Les contraintes de l'État et des collectivités territoriales sur leurs propres dépenses

Il convient tout d'abord de rappeler que l'État et les collectivités territoriales, comme l'ensemble des administrations publiques, ne pourront compter sur une augmentation significative et durable de leurs ressources.

Parallèlement, l'État et les collectivités territoriales seront eux-mêmes doublement contraints.

En premier lieu, ils devront utiliser plus intensivement les dépenses publiques pour renforcer le potentiel de création de richesses et d'emplois de l'économie française. Concrètement, l'État et les collectivités territoriales seront jugés, et à juste titre, sur leur capacité à utiliser les politiques de l'emploi, de formation initiale et continue ou de recherche pour développer la capacité d'innovation de l'économie française et favoriser l'accès du plus grand nombre à l'emploi.

Les pouvoirs publics français ont déjà fait ce constat, avec les autres États membres de l'Union européenne, à Lisbonne en mars 2000 et à Bruxelles en mars 2005. Les chefs d'État et de gouvernement ont en effet tous considéré que, dans le nouvel environnement économique et démographique de l'Europe, les priorités étaient désormais pour les administrations de « *mettre en place les infrastructures nécessaires à la diffusion des connaissances, de renforcer l'innovation et la réforme économique et de moderniser les systèmes de Sécurité sociale et d'éducation* ¹ ».

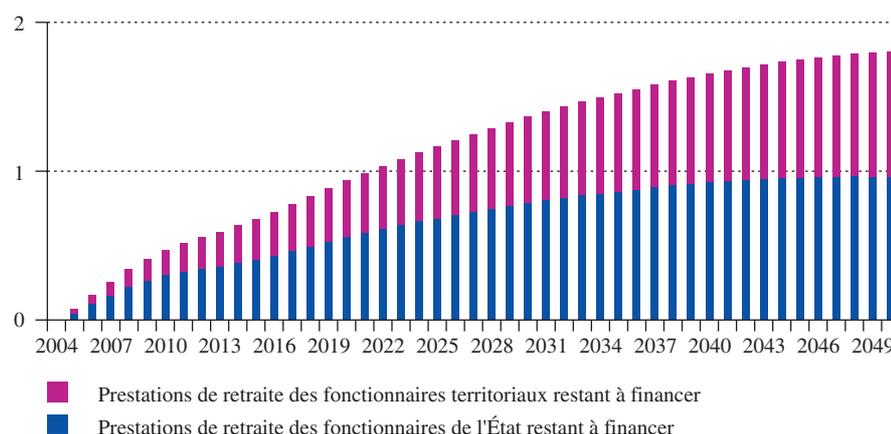
L'Union européenne contribuera certes à cette adaptation. Mais pour l'essentiel, l'effort public reposera sur les administrations publiques nationales. Dans le cas de la France, dont les finances publiques sont dégradées, toutes les marges de manœuvre budgétaires des collectivités publiques devront à l'évidence se concentrer sur ces objectifs.

Dans le même temps, l'État et les collectivités territoriales devront financer les retraites de leurs agents. Compte tenu des perspectives démographiques, cela pourrait représenter un surcroît de dépenses très important. En effet, avec les paramètres actuels des régimes de fonctionnaires, les budgets de l'État et des collectivités territoriales devraient

1 Conclusions du Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

supporter une augmentation très importante des dépenses de pensions, qui pourrait atteindre 0,64 point de PIB en 2015 et 1,71 point de PIB en 2050.

Prestations de retraite des fonctionnaires restant à financer dans les règles actuelles (% PIB)



Source : Commission sur la dette.

Données : Conseil d'orientation des retraites.

Pour l'État, cela représente une dépense supplémentaire de plus de 8 milliards d'euros (euros 2003) en 2015 et de 28 milliards en 2040 (euros 2003), soit l'équivalent respectivement des budgets actuels de l'enseignement supérieur et de l'emploi. Pour les collectivités territoriales, les dépenses des pensions augmenteraient de 5,5 milliards d'euros (euros 2003) à l'horizon 2015 et de 22 milliards d'euros (euros 2003) à l'horizon 2040.

La capacité d'action de l'État et des collectivités territoriales étant donnée leur situation financière actuelle

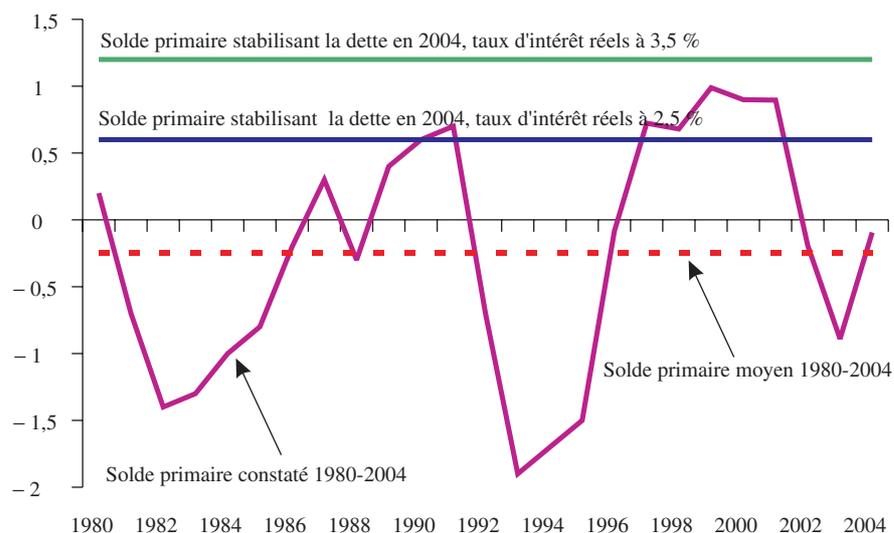
Pour comprendre à quel point l'État et les collectivités territoriales ne disposeraient d'aucune marge de manœuvre pour financer le déséquilibre des régimes sociaux, il est nécessaire, comme nous venons de le faire, d'anticiper les pressions futures sur leurs propres dépenses, si les règles de leurs propres régimes de retraite ainsi que leurs comportements de gestion n'étaient pas modifiés.

Mais il faut également comprendre à quel point leur dette financière et leur déficit actuels pèseront sur leur capacité d'action future. En effet, compte tenu de leur niveau de dette actuel, si l'État et les collectivités territoriales souhaitaient ne serait-ce que stabiliser leur endettement, il serait nécessaire qu'ils dégagent chaque année un excédent primaire important (0,6 point de PIB), dans des hypothèses macroéconomiques favorables (cf. l'encadré).

Or, ces vingt-cinq dernières années, ce n'est pas un excédent mais un déficit primaire que l'État et les collectivités territoriales ont dégagé en moyenne (- 25 points de PIB). Le solde primaire de l'État et collectivités

territoriales n'a jamais excédé 1 % du PIB, et il n'a été qu'une année sur quatre supérieur à 0,6 point de PIB.

Solde primaire stabilisant de l'État et des collectivités territoriales (% PIB)



Source : Commission sur la dette.

Hypothèses macro-économiques :

Le solde primaire stabilisant est le solde primaire qui stabilise le ratio d'endettement. Les données présentées ici ne concernent que l'État et les collectivités territoriales et ne tiennent pas compte des administrations sociales (Sécurité sociale, assurance chômage, CADES).

Les hypothèses retenues sont les suivantes :

- croissance : la Commission a repris les prévisions de croissance transmises au COR par la Direction générale du trésor et de la politique économique, c'est-à-dire environ + 1,5 % à moyen terme ; ce taux de croissance est le résultat d'une augmentation annuelle de la productivité horaire du travail de 1,8 %, soit la moyenne des trente dernières années, et d'une diminution de la population active de 0,3 % environ par an (projections INSEE) ;

- taux d'intérêt : le niveau actuel des taux d'intérêt réels des obligations de l'État français (1,5 % environ à dix ans) est largement inférieur à sa moyenne passée (3,5 % sur les cinq dernières années, 4 % sur les dix dernières années et 4,25 % sur les vingt-cinq dernières années). Ce niveau historiquement bas des taux d'intérêt est le résultat d'une conjonction de facteurs en partie exceptionnels aboutissant à un excès de liquidités au niveau mondial. Le resserrement de la politique monétaire initié par la banque fédérale américaine et la banque centrale européenne pourrait à cet égard annoncer un renversement de tendance.

Pour ces raisons, la Commission a donc retenu deux hypothèses de taux d'intérêt : une hausse très modérée des taux, à 2,5 %, et une hausse plus marquée, à 3,5 %.

Cela signifie concrètement que pour maintenir le ratio d'endettement à son niveau actuel, l'État et les collectivités territoriales devraient être capables de diminuer leurs dépenses, hors frais financiers, d'environ 0,75 point de PIB (15 milliards d'euros 2003).

Or cet effort, comme nous l'avons vu, devra être réalisé alors même que la charge des pensions, avec les règles actuelles des régimes de retraite des fonctionnaires, pourrait augmenter d'un point de PIB en 2020 et de près de 2 points de PIB en 2050.

Certains objecteront que ce raisonnement est excessivement pessimiste, parce qu'il raisonne à contexte économique inchangé, c'est-à-dire notamment avec un taux de chômage élevé et constant. Dans leur analyse, si le taux de chômage atteignait rapidement un niveau de plein emploi, les économies sur les dépenses (*cf.* l'encadré) et les surplus de recettes fiscales permettraient de financer sans peine l'ensemble des dépenses.

Il est indéniable qu'en situation de plein emploi, l'État et les collectivités territoriales retrouveraient des marges de manœuvre importantes. Si l'on imagine par exemple que l'on se maintient durablement au plein emploi, une évaluation très sommaire suggère que les seules diminutions mécaniques de dépenses atteindraient près de 5 % du budget actuel de l'État et des collectivités territoriales.

En outre, les taux d'intérêt pourraient rester durablement à leur niveau actuel, qui est particulièrement bas, ce qui réduirait le coût du recours à l'endettement.

Mais raisonner ainsi, c'est supposer le problème déjà réglé alors que sa solution n'est même pas encore esquissée. Or, avant d'atteindre le plein emploi, il y aurait nécessairement une période de transition qui pourrait être relativement longue. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont mis chacun environ dix ans pour atteindre ce que l'on peut considérer être le plein emploi.

Pendant cette période de transition, les économies mécaniques dues à l'amélioration du marché de l'emploi seraient relativement limitées. Notamment, tant que la diminution du chômage ne sera pas pérenne, les pouvoirs publics pourraient être réticents à réduire rapidement le volume des contrats aidés ainsi que les moyens consacrés au service public de l'emploi. Dans le même temps, le poids des pensions deviendrait de plus en plus important (+ 0,8 point de PIB en 2015).

Durant cette phase, la capacité d'action de l'État et des collectivités territoriales, si les comportements et les règles demeuraient inchangés, resterait limitée. Ceci induirait deux risques. Le premier, c'est que l'État et les collectivités territoriales n'aient pas la capacité de promouvoir les dépenses les plus utiles à la création de richesses et d'emploi. Le second, c'est que l'État et les collectivités territoriales ne parviennent pas à stabiliser leur endettement, ce qui, comme nous le verrons, fragiliserait l'économie.

En définitive, partir du principe que l'on pourrait obtenir rapidement et de manière certaine un taux de chômage faible et que notre niveau moyen de croissance pourrait augmenter fortement est très dangereux. Ce raisonnement entraînerait notre pays dans un cercle vicieux : en présupposant le problème réglé, il aboutit à ne pas le traiter puisqu'il conduit à réduire la capacité de l'économie française à créer plus de richesses et d'emploi.

Impact du chômage sur les dépenses de l'État et des collectivités territoriales

Deux cas peuvent être distingués.

Dans le cas d'une diminution d'un point du taux de chômage, il est vraisemblable que le service public de l'emploi et les dispositifs d'emploi aidé restent largement inchangés. En revanche, il y aurait un impact positif sur les minima sociaux (Revenu minimum d'insertion (RMI), Aide personnalisée au logement (APL) et Allocation spécifique de solidarité (ASS)). À supposer que la réduction du taux de chômage touche autant les allocataires des minima sociaux que le reste de la population, une diminution d'un point du taux de chômage se traduirait par une économie budgétaire d'environ 500 millions d'euros. L'économie serait en réalité inférieure, puisque le nombre de bénéficiaire de la prime pour l'emploi (PPE) augmenterait.

Dans le cas où le chômage atteindrait durablement le chômage frictionnel, les perspectives d'économie sont plus importantes. Il serait possible de réduire significativement la taille des services publics pour l'emploi et le nombre de contrats aidés dans le secteur non marchand. Par ailleurs, le nombre de bénéficiaires des minima sociaux diminuerait drastiquement. Dans une hypothèse très favorable (division par deux du coût des services publics de l'emploi, suppression des contrats aidés dans le secteur non marchand et de l'ASS, division par trois du nombre de bénéficiaires du RMI), l'économie serait de 10 milliards d'euros. La réduction des dépenses serait donc significative. Toutefois, il convient de noter qu'en 2020, l'augmentation, à règles inchangées, des pensions de retraite des fonctionnaires s'élèvera à plus de 20 milliards d'euros.

Ces estimations sont évidemment sommaires. Elles ne tiennent pas compte de l'impact sur les recettes d'une amélioration de la croissance et de l'emploi, qui serait naturellement très importante, si le chômage se maintenait durablement à un niveau de plein emploi.

3. Continuer à accroître l'endettement public n'est en aucun cas une solution

Continuer à recourir à l'endettement ne peut constituer une porte de sortie, car cela fragiliserait les administrations publiques et plus largement l'ensemble de l'économie. Par notre adhésion au Pacte européen de stabilité et de croissance, nous nous sommes interdit un comportement aussi risqué.

a) Choisir l'endettement public rendrait l'économie française très vulnérable

Face à l'augmentation prévisible des dépenses des régimes sociaux et aux contraintes pesant sur l'État et les collectivités territoriales, l'endettement pourrait en apparence être considéré comme un choix pertinent. Deux arguments viendraient justifier ce choix : attendre une croissance plus forte et profiter du niveau actuel des taux d'intérêt.

L'endettement comme moyen d'attendre la croissance et le plein emploi

Dans une première analyse, il serait pertinent de poursuivre le recours à l'endettement, tel que les administrations publiques l'ont pratiqué ces vingt-cinq dernières années. Concrètement, les administrations publiques ne modifieraient pas leurs comportements et s'endetteraient chaque année un peu plus, en fonction du niveau de leur déficit. L'endettement permettrait d'attendre un retour à meilleure fortune, c'est-à-dire à une situation de plein emploi durable et de croissance forte.

Ce raisonnement est en réalité extrêmement dangereux. Il reviendrait à faire le choix de la vulnérabilité, puisque les administrations publiques et plus largement l'ensemble de l'économie française seraient exposés à un risque croissant sur les taux d'intérêt.

En effet, la poursuite de la dynamique d'endettement actuelle apparaîtrait très rapidement insoutenable aux yeux des prêteurs, ce qui se traduirait par un relèvement brutal du coût de financement des administrations publiques.

Les prêteurs, pour déterminer la prime de risque des administrations publiques, prennent en compte non pas seulement le niveau actuel de l'endettement, mais la situation globale des finances publiques (marges de manœuvre sur les prélèvements obligatoires, nature des dépenses publiques, qualité de la politique budgétaire) ainsi que plus largement les performances de l'économie dans son ensemble (potentiel de croissance, emploi, capacité d'innovation...).

Il est certain que si un État ne pouvait plus augmenter significativement ses ressources, s'il n'avait pas démontré dans le passé sa capacité à réduire leurs dépenses, et s'il continuait à utiliser l'endettement uniquement pour attendre une amélioration spontanée de la situation économique sans engager les réformes nécessaires, il finirait par perdre la confiance des marchés.

Concrètement, les marchés, faisant le constat que la poursuite d'un tel comportement conduirait à un niveau d'endettement très élevé (cf. le graphique), douteraient de plus en plus des perspectives de croissance futures de l'économie française, ce qui les conduirait à exiger une prime de risque de plus en plus élevée.

**Dette financière de l'ensemble des administrations (% PIB)
Chômage à 9 % à moyen terme - taux d'intérêt réel à 2,5 %**



Source : Commission sur la dette.

Atteindre un ratio d'endettement de 400 % : un scénario impossible

Le niveau d'endettement atteindrait successivement 100 % en 2014, 200 % en 2032, 300 % en 2041 et près de 400 % en 2050 si le comportement des administrations publiques restait identique à celui des dernières années. Il convient de noter que les résultats de ces projections sont proches de ceux publiés par le Comité de politique économique (CPE) de l'Union européenne.

On pourrait donc croire, à la lecture de ce graphique, que la poursuite des tendances (chômage à 9 %, déficit moyen de l'État et des collectivités territoriales de 3 %, manques de financement conformes aux hypothèses que nous avons mentionnées, absence de marges de manœuvre sur les prélèvements...) conduirait à une dette financière en 2050 représentant plus de quatre fois la production nationale.

Mais c'est un scénario impossible : en réalité, les marchés réagiraient bien avant que de tels niveaux d'endettement ne soient atteints. Constatant le caractère insoutenable d'une telle dynamique, ils exigeraient des primes de risque de plus en plus élevées qui obligerait les administrations publiques à changer de comportement.

Il est évidemment impossible de prévoir à partir de quel moment les prêteurs relèveraient la prime de risque des administrations publiques françaises.

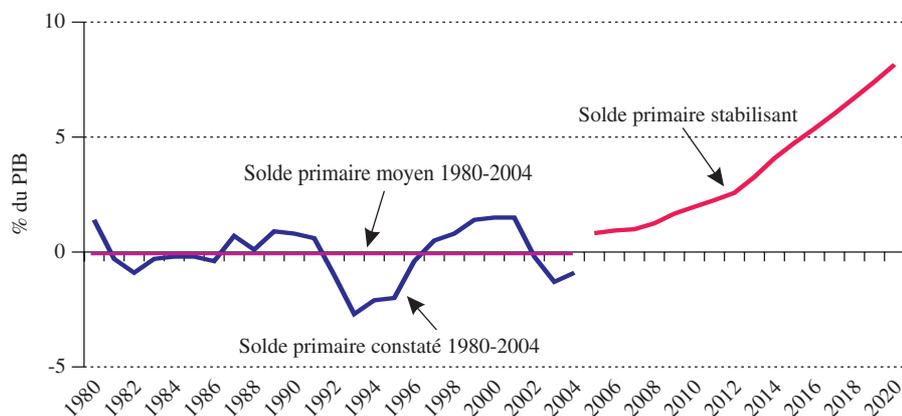
Ce qui est certain en revanche, c'est que la poursuite du recours à l'endettement fragiliserait de manière croissante la situation financière des administrations publiques, en la rendant de plus en plus sensible au niveau général des taux d'intérêt.

Or, il est largement possible que ceux-ci remontent dans les prochaines années. Si tel devait être le cas, et si la dynamique d'endettement était maintenue, le risque de perte de maîtrise de la dette et de correction financière serait majeur.

En effet, si sous l'effet de facteurs totalement indépendants des administrations publiques françaises, les taux d'intérêt des meilleures signatures augmentaient dans quelques années, par exemple à partir de 2008, un cercle vicieux pourrait s'enclencher. La hausse des taux dégraderait le solde des administrations publiques, ce qui affecterait la confiance des prêteurs et rendrait d'autant plus probable une augmentation de la prime de risque.

Une simulation simple permet de mesurer cette fragilité : si les taux augmentaient en 2008 de 150 points de base, ce qui est tout à fait possible (par exemple suite à une réorientation des flux mondiaux de capitaux), dès 2010, le solde nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement correspondrait à un niveau d'effort que les administrations publiques n'ont jamais été capables d'atteindre ces vingt-cinq dernières années.

Simulation d'une remontée des taux d'intérêt à partir de 2008



Source : Commission sur la dette.

Note de lecture : ce graphique illustre l'impact d'une remontée des taux à partir de 2008.

Il met en évidence qu'à partir de 2010, pour stabiliser l'endettement, il faudra faire un effort d'un niveau supérieur à celui qu'ont fait les administrations ces vingt-cinq dernières années.

Le solde primaire stabilisant traduit ce niveau d'effort.

Simulation d'une remontée des taux d'intérêt à partir de 2008 en France

Imaginons qu'en 2008 le coût de financement des administrations publiques se soit stabilisé à 3,5 % et que les taux d'intérêt remontent alors brutalement de 150 points de base. Ceci aurait un effet mécanique sur la situation financière des administrations publiques, en alourdissant la charge de la dette. Cette augmentation de la charge de la dette serait toutefois étalée sur plusieurs années, au fur et à mesure que la dette serait renouvelée.

Ainsi, entre 2008 et 2012, la charge annuelle de la dette augmenterait de 1,5 point de PIB, soit environ 30 milliards d'euros.

En 2012, la charge de la dette s'élèverait à plus de 85 milliards d'euros, contre environ 45 milliards d'euros en 2004. À partir de cette date, pour stabiliser le ratio d'endettement, les administrations publiques devraient réaliser un effort colossal : leur solde, hors charges d'intérêt, devrait atteindre + 2,6 % du PIB, soit un excédent 56 milliards d'euros. Et encore, leur effort devrait probablement être encore supérieur, puisque la montée des taux pénaliserait l'ensemble de l'économie, ce qui diminuerait les recettes fiscales.

Face à cette situation, les prêteurs dégraderaient sûrement la notation des administrations publiques françaises et augmenteraient leur prime de risque. Concrètement, le coût de financement des administrations publiques augmenterait de nouveau fortement. 200 points de base paraissent envisageables.

Pour les administrations publiques, la situation financière deviendrait alors critique. La maîtrise de l'endettement, avec une charge d'intérêt qui atteindrait, en 2016, 7 points de PIB, passerait nécessairement par des restrictions drastiques dans les budgets des administrations publiques.

Hypothèses : on postule dans cette simulation que le taux de chômage se maintient à 9 %, et que l'État et les collectivités territoriales connaissent un déficit conforme à la moyenne sur les vingt-cinq dernières années, c'est-à-dire 3 % du PIB.

Cela signifie concrètement que les administrations publiques perdraient la maîtrise de leur situation financière, sauf à procéder à des hausses de prélèvement ou à des baisses de dépenses très importantes. Pour stabiliser la dette en 2010, il faudrait en effet trouver 33 milliards d'euros d'économies ou de recettes supplémentaires, soit l'équivalent du budget de l'emploi actuel ou les deux tiers du produit d'impôt sur le revenu.

Si on ne parvenait pas à stabiliser le ratio d'endettement dès 2010, à partir de cette date, la situation deviendrait très difficile. En 2013,

il faudrait trouver plus de 70 milliards d'euros d'économies ou de recettes supplémentaires.

Dans une telle situation, la confiance des prêteurs en la capacité à maîtriser l'endettement public serait probablement affectée. Elle se traduirait probablement par une dégradation de la notation des administrations publiques et un relèvement de leur prime de risque, qui aggraverait d'autant la situation financière.

Cette hausse de la prime de risque des administrations publiques fragiliserait l'ensemble de l'économie. Elle se traduirait en effet par une augmentation des primes de risque des entreprises publiques et même plus largement, au moins partiellement, par une contagion sur les primes de risque des emprunteurs privés.

En raison du renchérissement du coût du capital, l'investissement des entreprises s'en trouverait pénalisé. Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie estime ainsi qu'une augmentation du coût de financement de l'ensemble des acteurs économiques de 1 point conduit, au bout de trois ans, à une diminution de la croissance annuelle de 0,6 point environ, et à une contraction de l'emploi total de 80 000 emplois.

À l'augmentation des frais financiers s'ajouterait donc pour les administrations publiques des perspectives de moindre dynamisme de leurs ressources, et d'augmentation de certaines de leurs dépenses.

L'endettement pour profiter du niveau actuel des taux d'intérêt

Continuer à recourir à l'endettement chaque année pour financer les déficits successifs apparaît donc très dangereux en raison du risque de taux que ce comportement ferait peser sur les administrations publiques, et plus largement sur l'ensemble de l'économie.

Face à cette analyse, certains mettent en avant le fait qu'il suffirait de changer radicalement de politique de gestion de la dette publique.

Concrètement, il s'agirait d'allonger la maturité de la dette publique, aujourd'hui de sept ans environ, en s'endettant massivement à très long terme. Ceci mettrait les administrations publiques à l'abri du risque de remontée des taux, et permettrait même de réaliser une bonne opération financière. Les taux à long terme sont aujourd'hui en effet historiquement bas. Ils sont notamment plus bas que les rendements espérés à long terme des actions. À l'extrême, il serait donc possible d'envisager que l'État transforme l'intégralité de sa dette en dette à très long terme et au-delà augmente son endettement pour investir sur les marchés financiers.

Il est clair que l'allongement de la maturité de la dette publique permettrait de réduire la vulnérabilité des administrations publiques à un relèvement des taux à l'avenir. Cette démarche a été initiée par l'Agence France Trésor (AFT), qui a emprunté en 2005 pour la première fois à cinquante ans, pour un montant de près de 9 milliards d'euros. Elle

s'inscrit dans une stratégie de gestion active de la dette, qui gagnerait sans doute à être amplifiée.

Mais il est illusoire de penser que cette stratégie de gestion de la dette permettrait de régler miraculeusement le déséquilibre de nos finances publiques.

D'abord, il convient de rappeler que les taux à long terme, s'ils sont historiquement bas, restent plus élevés que les taux courts. Ainsi, le taux d'intérêt des obligations à cinquante ans émises par l'AFT en juin 2005 était de 3,77 %.

En outre, si les administrations publiques françaises souhaitent recourir à l'endettement à très long terme dans des proportions très importantes pour transformer une part significative de leur dette actuelle, voire s'endetter pour investir, la demande des prêteurs pour ce type de produits étant limitée, les taux de ces maturités risqueraient d'augmenter. La prime de risque serait d'ailleurs d'autant plus élevée que les prêteurs pourraient s'interroger sur la pertinence d'un nouveau recours à l'endettement de la part d'administrations publiques dont la situation financière serait d'ores et déjà dégradée.

Il n'est donc pas envisageable de convertir l'ensemble de la dette publique en dette à très long terme. Il n'est pas non plus concevable de réussir à s'endetter massivement à très long terme à un taux suffisamment bas pour que l'écart entre le coût de financement et le rendement des actifs soit à coup sûr favorable.

b) Nos engagements européens excluent le recours sans condition à l'endettement

La France, comme tous les États membres de la zone euro, est partie au Pacte européen de stabilité et de croissance. Ce pacte a fixé deux valeurs de référence : 3 % du PIB pour le déficit des administrations publiques, et 60 % du PIB pour leur endettement. Une économie qui s'écarte durablement de ces références, notamment en termes de déficit, sans présenter de perspectives crédibles de retour rapide dans les limites fixées par le pacte, s'expose à une procédure de sanction.

Le pacte a fait l'objet d'une réforme au début de l'année 2005. Certains ont cru y voir une remise en cause de la portée contraignante des valeurs de référence du pacte. La France pourrait donc à leurs yeux continuer à dépasser les valeurs de référence, comme c'est le cas depuis 2002 pour le déficit et depuis 2003 pour la dette, sans que cela n'ait de conséquence.

En réalité, la réforme du pacte n'a pas eu pour effet de l'assouplir mais de mieux prendre en compte les situations conjoncturelles des économies nationales ainsi que la qualité de la politique budgétaire à moyen terme.

La réforme du pacte ne signifie donc en aucun cas qu'un État membre de la zone euro pourrait recourir à l'endettement sans condition. En effet, il est exclu que le recours à l'endettement serve à reporter la réalisation de réformes structurelles. À l'inverse, un écart par rapport aux

valeurs de référence peut être accepté s'il traduit la mise en œuvre de « réformes majeures qui entraînent directement des économies de coûts à long terme – y compris en renforçant le potentiel de croissance – et qui ont donc une incidence positive vérifiable sur la viabilité à long terme des finances publiques ¹ ».

Les enjeux du respect des engagements du pacte sont beaucoup plus larges que les sanctions auxquelles la France s'exposerait si elle dépassait durablement les valeurs de référence et donnait ainsi le sentiment de ne pas suivre un engagement international. Plus fondamentalement, c'est le rôle de la France en Europe qui s'en trouverait affecté.

¹ Conclusions de la présidence, Conseil européen de Bruxelles, 22 et 23 mars 2005.



II. En engageant rapidement les réformes nécessaires, les pouvoirs publics peuvent se donner une large capacité d'action

Si notre pays choisit résolument de donner la priorité à la croissance et à la cohésion sociale, le retour à l'équilibre de nos finances publiques s'impose. Il doit être l'objectif principal de ces cinq prochaines années en matière de finances publiques.

L'endettement fait en effet courir de trop grands risques à notre économie pour que nous ne mettions pas fin à son augmentation permanente. Mais au-delà de ce risque de fragilité, la nouvelle conception de l'action publique qu'implique nécessairement le retour à l'équilibre sera un atout de poids pour renforcer nos perspectives de croissance et d'emploi et notre capacité de solidarité.

Rien ne serait donc plus inexact que de vouloir opposer l'amélioration de la situation des finances publiques et le volontarisme pour la croissance et la solidarité.

Le retour à l'équilibre des finances publiques nécessite sans aucun doute un effort important de l'ensemble des acteurs publics : l'État naturellement, mais aussi la Sécurité sociale et les collectivités territoriales. Mais cet effort n'est pas disproportionné. Il est au contraire tout à fait réaliste si la gestion des finances publiques est profondément réformée.

A. La remise en ordre des finances publiques doit être l'objectif des cinq prochaines années

L'État, qui représente aujourd'hui 80 % de l'endettement, doit avoir pour objectif de retrouver un budget équilibré en moins de cinq ans, en se fixant des objectifs de maîtrise des dépenses plus ambitieux qu'aujourd'hui.

Mais l'État ne peut assumer seul la remise en ordre des finances publiques. La Sécurité sociale doit abandonner très rapidement la

pratique de l'endettement et la réforme des régimes de retraite doit être poursuivie selon le calendrier prévu. Les collectivités territoriales seront également des acteurs incontournables d'une meilleure gestion publique. Cela suppose qu'elles aient beaucoup plus qu'aujourd'hui la responsabilité de leurs recettes et de leurs dépenses.

1. L'État doit renverser la tendance à l'augmentation de sa dette financière

a) Le retour à l'équilibre devrait être atteint en moins de cinq ans

Revenir à l'équilibre en cinq ans suppose de réaliser un effort plus important qu'aujourd'hui

Préconisation n° 1

Revenir à l'équilibre en cinq ans au maximum en stabilisant les dépenses en euros courants et en modulant l'intensité de l'effort en fonction de la conjoncture.

L'État s'est donné pour norme de stabiliser ses dépenses en euros constants. Cette norme constitue une avancée incontestable. Mais même si elle était appliquée strictement et si la croissance économique était chaque année de 2 %, elle ne permettrait de stopper l'augmentation du ratio d'endettement qu'au bout de quatre ans. Et il faudrait attendre huit ans pour atteindre l'équilibre et neuf ans pour seulement retrouver notre niveau d'endettement actuel.

Ces délais sont excessifs, parce que nous ne pouvons pas attendre encore neuf ans pour doter les pouvoirs publics des marges de manœuvre nécessaires pour renforcer nos perspectives de croissance et de solidarité, alors que partout dans le monde, pays industrialisés et pays émergents accélèrent leur modernisation et renforcent leur potentiel de croissance.

Il est indispensable d'accélérer le retour à l'équilibre et de rompre plus rapidement la dynamique d'endettement. L'objectif devrait être d'**atteindre l'équilibre en cinq ans au plus tard**, ce qui nous permettra de réduire notre endettement deux fois plus rapidement.

Préconisation n° 2

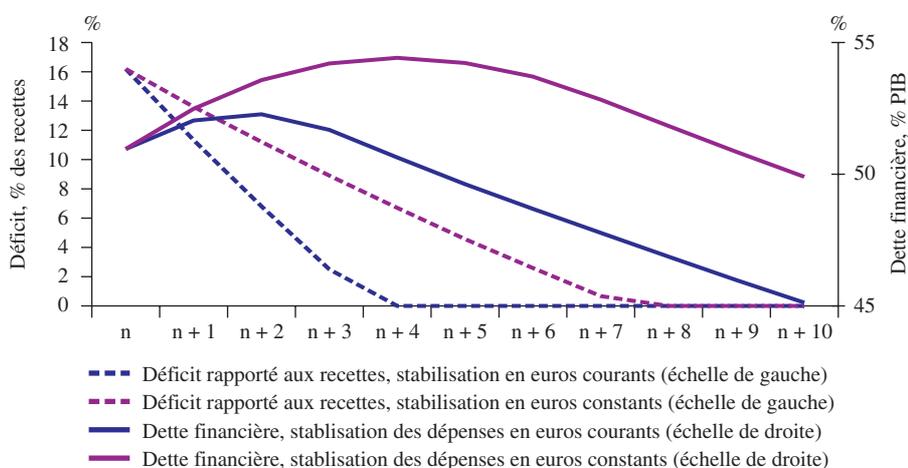
Ne pas diminuer le niveau global des prélèvements obligatoires pendant la phase de retour à l'équilibre.

Le respect de ce calendrier passe nécessairement par l'adoption d'une norme plus rigoureuse de maîtrise des dépenses. L'objectif doit

donc être de stabiliser les dépenses en euros courants. Dans le même temps, le niveau des prélèvements obligatoires ne devrait pas être modifié. Autrement dit, **les baisses de dépenses seraient affectées en totalité au désendettement et non à une diminution des prélèvements**. En particulier, les dépenses fiscales ne devraient pas être accrues. Cela n'interdit cependant pas de modifier la structure des prélèvements obligatoires pour les rendre plus efficaces. Une telle réforme serait au contraire souhaitable si elle permettait de renforcer nos perspectives de croissance, à condition qu'elle soit neutre pour le produit global des recettes publiques.

Si l'on applique cette norme et si la conjoncture économique est favorable (2 % de croissance chaque année en volume), le retour à l'équilibre sera atteint en quatre ans. Pendant toute cette période, **le déficit de l'État ne devrait plus seulement être affiché en part de la production nationale, mais rapporté aux recettes de l'État**¹ pour que les objectifs de gestion soient mieux compris par l'opinion publique. Autrement dit, l'objectif serait que le déficit de l'État, qui représentait en 2004 plus de 16 % de ses recettes, en représente encore 11 % la première année du retour à l'équilibre, puis 7 % la deuxième année et 2,5 % la troisième année.

Évolution de la dette financière et du déficit de l'État suivant la norme de dépenses



Source : Commission sur la dette.

Note de lecture : ce graphique illustre l'évolution du déficit de l'État (rapporté aux recettes) et de sa dette financière (rapportée au PIB). Les règles actuelles d'évolution des dépenses visent une stabilisation en euros constants, c'est-à-dire une augmentation au même rythme que l'inflation. Si cette règle est strictement respectée, l'équilibre

¹ Cette présentation est très pédagogique. Elle n'exclut évidemment pas que l'on continue à présenter le déficit en part du PIB, du fait de nos engagements européens mais également compte tenu des limites d'une présentation du déficit qui se limiterait à la part dans les recettes. Celles-ci sont en effet particulièrement sensibles à la conjoncture

entre les dépenses et les recettes sera atteint dans huit ans. Pour atteindre l'équilibre en cinq ans, il serait nécessaire de stabiliser les dépenses en euros courants. Cette stabilisation signifie que les dépenses resteraient stables en valeur mais diminueraient en euros constants, c'est-à-dire en volume, au rythme de l'inflation.

L'application de la norme actuelle ne permet de renverser la dynamique d'endettement de l'État qu'après quatre ans. La stabilisation des dépenses en euros courants en revanche permet d'infléchir la dynamique d'endettement au bout de seulement deux ans.

Méthode de projection : le point de départ a été placé en 2004 en raison du caractère encore provisoire des données de finances publiques pour 2005. Ces projections reposent sur des hypothèses prudentes. Le taux de croissance resterait relativement stable ces dix prochaines années, autour de 2 % en volume. De même, l'inflation se maintiendrait à 2 %. Les recettes évolueraient sur toute la période au même rythme que la croissance. Une fois l'équilibre budgétaire atteint, celui-ci serait maintenu.

Mais durant cette période, l'économie française peut connaître une croissance moins forte au moins une année. Dans ce cas, l'objectif de retour à l'équilibre en cinq ans devrait être maintenu, mais l'intensité de l'effort devrait être modulée.

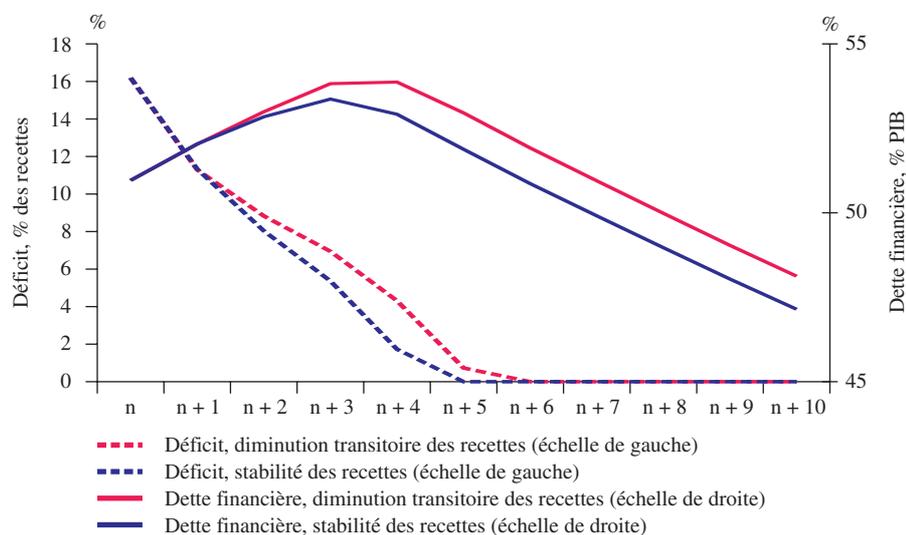
Concrètement, l'objectif de dépenses ne devrait pas être modifié, mais les pouvoirs publics pourraient accepter une diminution transitoire des recettes.

En cas de ralentissement, les pouvoirs publics devraient en tout état de cause prendre rapidement les mesures qu'ils jugeraient nécessaires pour préserver l'objectif d'un retour à l'équilibre dans les cinq ans, dans le cadre du budget annuel voire le cas échéant d'un rendez-vous exceptionnel consacré spécifiquement aux finances publiques.

Le graphique suivant met en évidence qu'en cas de ralentissement marqué, l'effort peut être modulé sans pour autant remettre en cause l'objectif de retour à l'équilibre en cinq ans. Ainsi si le taux de croissance n'était pas chaque année de 2 % mais connaissant un ralentissement sensible trois années de suite (1,5 % puis 1 % puis à nouveau 1,5) avant de rejoindre la croissance moyenne de 2 %, et que l'inflation diminuait pendant la phase de ralentissement, il serait néanmoins possible d'atteindre l'équilibre en près de cinq ans tout en diminuant transitoirement les recettes ¹ pendant les trois années de ralentissement.

1 Au-delà des effets mécaniques sur les recettes de la moindre croissance (stabilisateurs automatiques), les recettes sont également, dans ce scénario, diminuées de manière discrétionnaire d'un peu moins de 1 point de PIB en moyenne pendant les trois années.

Réalisation de l'objectif d'équilibre de l'État en cas de choc économique



Source : Commission sur la dette.

Préconisation n° 3

Affecter intégralement les recettes exceptionnelles au désendettement, sous réserve des dotations du FRR.

Durant cette période de retour à l'équilibre, **les recettes exceptionnelles devraient être systématiquement recherchées** : ouverture du capital d'entreprises publiques et plus généralement cessions d'actifs publics non stratégiques. **Elles devraient être affectées en totalité au désendettement, sous réserve des dotations du fonds de réserve des retraites (FRR).** La Commission estime en effet qu'il est important de continuer à doter ce fonds, même si son rôle devra être précisé en 2008 (*cf. infra*).

L'enjeu est important puisque le potentiel de cession d'actifs financiers mobilisable peut être estimé à 100 milliards d'euros environ. Ceci pourrait accélérer le désendettement mais ne devrait en aucun cas limiter l'effort sur les dépenses.

Et, si en cours d'année, les recettes constatées étaient supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale, ce surplus de recettes devrait également être affecté en totalité au désendettement ¹.

¹ Depuis 2005, la LOLF impose que chaque loi de finances précise comment d'éventuels surplus de recettes seront utilisés. Dans le projet de loi de finances 2006, il est ainsi prévu que les surplus de recettes, hors TIPP, seront affectés à la réduction du déficit.

L'effort demandé à l'État n'est pas incompatible avec la croissance

Pour justifier de ne pas remettre en cause l'augmentation régulière de la dette depuis vingt-cinq ans, deux arguments sont généralement avancés : d'une part, l'effort serait irréaliste ; d'autre part, il aurait un impact négatif sur la croissance économique et contribuerait à augmenter le niveau du chômage.

Ces deux arguments méritent d'être examinés, parce qu'ils justifient depuis de nombreuses années de ne pas remettre en ordre les finances publiques et contribuent à la croissance de la dette.

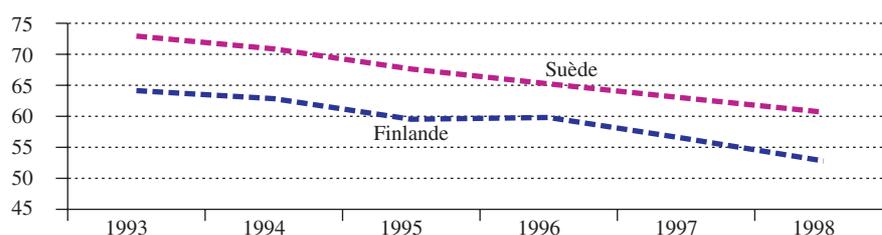
Il convient de souligner **en premier lieu que l'effort demandé à l'État est important mais qu'il est tout à fait réaliste.**

Cet effort correspond à une réduction du niveau global de ses dépenses d'environ 25 milliards d'euros en cinq ans (euros 2003), soit 6,3 % de ses dépenses actuelles et 1,3 point de PIB. Ce montant ne doit cependant pas être considéré dans l'absolu. Il doit être en effet comparé aux marges d'amélioration de la gestion et aux économies pouvant être rapidement dégagées en sélectionnant mieux les dépenses.

En outre, et contrairement aux idées reçues, le budget de l'État n'est pas à ce point rigide qu'il serait impossible de réduire les dépenses à hauteur de 25 milliards d'euros dans les cinq prochaines années. Seuls 30 % du budget sont totalement incompressibles à court terme (charges de la dette et retraites des fonctionnaires).

Comme le montre le tableau suivant, l'effort demandé à l'État français n'est pas disproportionné au regard des réductions de dépenses qu'ont été capables de réaliser dans des délais très courts certains États européens. La Finlande et la Suède ont en effet diminué la part de leurs dépenses publiques dans le PIB en cinq ans de 11,3 et 12,2 points de PIB.

Réduction des dépenses publiques en Finlande et en Suède (% PIB)



Source : OCDE.

Note de lecture : l'objectif de retour à l'équilibre dans les cinq ans implique de diminuer de 1,3 point de PIB la dépense de l'État français.

Cet effort apparaît mesuré au regard des réductions obtenues en Finlande et en Suède.

Entre 1993 et 1998, les dépenses publiques ont diminué en Finlande et en Suède de plus de 10 points de PIB.

Elles se sont stabilisées depuis au niveau atteint en 1998.

En second lieu, l'effort demandé à l'État n'est pas incompatible avec la croissance de l'économie française.

Rappelons qu'à long terme, il est au contraire l'une des conditions de cette croissance. Mais la critique porte en général sur l'effet à court terme de la réduction des dépenses publiques sur la croissance.

D'un point de vue macro-économique, il est incontestable que la réduction des dépenses publiques a, toutes choses égales par ailleurs, un impact négatif à court terme sur la croissance économique. Mais ce constat ne suffit pas pour conclure que l'effort de retour à l'équilibre en cinq ans est dangereux. Trois éléments doivent en effet être pris en compte.

D'une part, cet impact négatif à court terme est toujours mis en avant sans que le coût, croissant, de l'inaction soit évoqué et encore moins évalué. Le coût économique d'une réduction des dépenses doit pourtant être mis en regard du coût qu'aurait la poursuite de la dynamique d'endettement dans les années futures (risque d'augmentation du coût de financement de l'ensemble des agents économiques, nervosité croissante des prêteurs...).

D'autre part, cet impact négatif peut être limité si les ménages et les entreprises interprètent l'annonce d'un retour rapide de l'État à l'équilibre budgétaire comme une perspective d'amélioration de leurs richesses futures (plus fortes capacités de croissance, baisses de prélèvements envisageables à terme...). Si tel était le cas, la diminution de la dépense publique aurait pour conséquence indirecte de soutenir la consommation et l'investissement privés.

Enfin, la réduction du niveau global des dépenses ne signifie pas que toutes les dépenses supporteront le même niveau d'effort. La période de retour à l'équilibre doit fondamentalement être l'occasion, comme nous le verrons, de réexaminer l'efficacité des dépenses et de sélectionner plus qu'aujourd'hui les catégories de dépenses prioritaires, qui devraient être préservées, voire même augmentées. C'est notamment le cas de toutes les dépenses de nature à renforcer notre capacité de croissance (*cf. infra*).

Les expériences étrangères (Canada, Suède, Finlande) ont démontré que la réduction des dépenses – dans des niveaux nettement supérieurs à ceux qui sont proposés à la France – peut au contraire s'accompagner d'une accélération de la croissance économique à court terme.

Ces expériences étrangères montrent également que l'objectif de retour à l'équilibre, s'il est jugé crédible par l'autorité chargée de la politique monétaire, peut s'accompagner d'une baisse des taux d'intérêt. Celle-ci atténue l'impact négatif sur l'ensemble de l'économie du retour à l'équilibre des finances publiques. En zone euro, ceci plaide pour que les États les plus endettés s'engagent simultanément dans une démarche de retour à l'équilibre.

b) Une fois revenu à l'équilibre, l'État doit enfin se donner les moyens de gérer les à-coups de la croissance

Il serait prématuré aujourd'hui de définir ce que devrait être la politique budgétaire une fois l'équilibre atteint, c'est-à-dire à partir de 2009-2010. En effet, une programmation véritablement pertinente ne pourrait être faite que dans quelques années, lorsque l'on connaîtra la position de l'économie française dans le cycle une fois que l'équilibre budgétaire aura été atteint.

Mais quelques principes simples peuvent être fixés.

Comme nous l'avons vu, ces vingt-cinq dernières années, l'État a abordé chaque épisode de retournement conjoncturel avec un déficit important, ce qui l'a empêché d'exercer une action contra-cyclique significative.

Une fois revenue à l'équilibre, **la politique budgétaire de l'État devrait donc avoir pour objectif de disposer d'une capacité de réponse aux retournements conjoncturels** (stabilisateurs automatiques).

Préconisation n° 4

Une fois l'équilibre atteint, utiliser les finances publiques pour réguler le cycle économique.

Lors du dernier retournement conjoncturel, des pays présentant des excédents budgétaires et des niveaux de croissance moyens supérieurs au nôtre ont absorbé une partie de la baisse de la croissance en laissant jouer les stabilisateurs automatiques dans des proportions très importantes (1,6 % du PIB pour la Suède et 1,7 % pour la Finlande).

Ces pays ont en outre pris des mesures discrétionnaires, soit d'augmentation des dépenses, soit de diminution des recettes, qui ont encore renforcé l'ampleur de l'action contra-cyclique. Au total, ces pays ont pu, grâce à aux excédents qu'ils avaient constitués en phase de croissance forte, soutenir la croissance de manière très importante (entre 5,5 et 7,2 % du PIB sur trois ans).

Quatre principes devraient donc guider la politique budgétaire de l'État une fois l'équilibre atteint :

- Dans la mesure du possible, ne pas diminuer le niveau global des prélèvements obligatoires en phase haute de cycle, ce qui n'empêche pas de revoir leur structure.
- Continuer de diminuer l'ensemble des dépenses de l'État à un rythme moins important que durant la phase de retour à l'équilibre mais garantissant tout de même une baisse en euros constants. Cette règle s'appliquerait à l'ensemble des dépenses, y compris le provisionnement progressif du manque de financement futur du régime de retraite des fonctionnaires de l'État.

- Constituer ainsi en phase haute de cycle des réserves grâce à l'écart entre les dépenses, qui évolueraient donc moins vite que l'inflation, et les recettes, qui suivraient globalement le PIB.

Estimation des surplus

Un calcul très sommaire permet d'évaluer l'ampleur des surplus qui pourraient être consacrés à la constitution d'un excédent et aux dépenses les plus utiles à la croissance.

Si l'État, à périmètre constant, retournait à l'équilibre au bout de quatre ans, il dégagerait les années suivantes, en faisant l'hypothèse d'un gain de productivité de 1 % par an sur les dépenses (autrement dit, les dépenses évoluent comme l'inflation moins 1 point) et d'une croissance constante à 2 %, un excédent d'environ 0,65 % du PIB.

- Utiliser cette marge de manœuvre pour atténuer l'effet d'un ralentissement de la croissance, par des baisses d'impôts et/ou des augmentations de dépenses, sans enfreindre nos engagements européens.

Il va de soi qu'une fois reconstituées les marges de manœuvre budgétaires nécessaires à la régulation conjoncturelle, il appartiendra aux pouvoirs publics de fixer le niveau et la structure tant des prélèvements obligatoires que des dépenses publiques, dans le respect de l'équilibre des finances publiques. Il s'agit là en effet d'un ensemble de choix politiques et d'un choix de société.

2. Les collectivités territoriales doivent être mieux associées à l'objectif de maîtrise des finances publiques

La maîtrise durable des finances publiques locales passe nécessairement par une plus grande responsabilisation des collectivités territoriales, à la fois sur leurs recettes et sur leurs dépenses. C'est un objectif qui nécessite, dans les années qui viennent, d'apporter des modifications importantes aux relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Dans l'intervalle, les collectivités territoriales doivent participer à l'effort de retour à l'équilibre des finances publiques, même si elles sont actuellement peu endettées.

a) Même si elles sont aujourd'hui peu endettées, les collectivités territoriales doivent assumer une partie de l'effort de retour à l'équilibre de l'État

En dépit de la forte augmentation de leurs dépenses, l'endettement des collectivités est resté modéré ces dernières années. En effet, le rythme d'augmentation de leurs ressources leur permet de dégager une importante capacité d'autofinancement, qu'elles utilisent pour financer une large part de leurs investissements sans emprunter. En outre, elles ne peuvent s'endetter que pour investir.

Cela ne signifie pas que les collectivités territoriales ne doivent pas participer dans les cinq prochaines années à l'effort de retour à l'équilibre des finances publiques.

À court terme, en raison des contraintes juridiques et institutionnelles, il n'apparaît pas envisageable d'imposer directement une norme de déficit ou de dépense aux collectivités territoriales.

En revanche, la progression des transferts de l'État aux collectivités territoriales doit être rapidement infléchie en leur imposant la même norme que pour les dépenses de l'État.

Les dotations de l'État aux collectivités territoriales diminueraient ainsi en euros constants. Comme pour l'État, cet effort serait différencié suivant le niveau de croissance.

Préconisation n° 5

Durant la phase de retour à l'équilibre, stabiliser les dotations de l'État aux collectivités territoriales en euros courants.

En contrepartie : assurer la neutralité des transferts ; ne pas imposer unilatéralement de nouvelles dépenses aux collectivités territoriales ; tenir compte de la fragilité de certaines communes.

Concrètement, l'effort pour les collectivités territoriales représenterait, au bout de quatre ans, un peu plus de 6 milliards d'euros, soit 3,5 % de leurs recettes. Si les collectivités territoriales choisissaient de faire porter cet effort uniquement sur leurs dépenses de fonctionnement, cela représenterait un gain de productivité annuel de 1,9 %.

L'application de cette règle de stabilisation en valeur des transferts aux collectivités territoriales suppose que les pouvoirs publics respectent trois principes pendant toute cette période.

D'une part, les transferts de compétences doivent être strictement neutres pour les collectivités territoriales. Sur ce point, une commission (Commission consultative d'évaluation des charges) a engagé l'évaluation du coût des transferts à venir (personnels techniques de l'éducation nationale, voies routières, formation professionnelle).

D'autre part, il est indispensable que les pouvoirs publics n'imposent plus à l'avenir unilatéralement aux collectivités territoriales la prise en charge de dépenses non compensées.

Enfin, la spécificité des communes les plus fragiles devra être prise en compte, notamment celles qui bénéficient des dispositifs de péréquation et des dotations de solidarité.

b) À moyen terme, les collectivités territoriales devraient devenir pleinement responsables de leurs dépenses et de leurs ressources

Le mode de relation actuel entre l'État et les collectivités territoriales alimente une suspicion mutuelle. Les collectivités territoriales considèrent en effet que le fait de ne pas être responsables d'une grande partie de leurs ressources et de leurs dépenses les fragilise. Dans le même temps, l'État considère que l'efficacité de leur gestion n'est pas suffisamment démontrée et que les ressources qu'il leur attribue dépassent leurs besoins réels.

Il est impératif de réformer ce système qui ne garantit pas l'efficacité de la gestion des finances locales.

En ce qui concerne les ressources des collectivités territoriales, deux options sont envisageables :

- La négociation entre l'État et les collectivités territoriales d'un objectif contraignant de finances publiques (norme de dépense ou de déficit). Plusieurs pays européens se sont engagés dans cette voie, souvent sans grand succès, en raison notamment de la difficulté à contrôler le respect de tels objectifs.

La négociation de ces engagements et le contrôle de leur bonne exécution seraient particulièrement difficiles en France en raison du nombre de collectivités. C'est donc le nombre de collectivités territoriales, bien plus que le principe de leur libre administration, qui rendrait cette option probablement inefficace en France.

- Une option sans doute plus complexe à mettre en œuvre, mais certainement plus efficace : augmenter progressivement la part des ressources propres en attribuant à terme à chaque collectivité un ou plusieurs prélèvements qui lui seraient propres.

Préconisation n° 6

Assurer aux collectivités territoriales une plus grande maîtrise de leurs ressources et de leurs dépenses.

Toutes les collectivités n'ont pas le même potentiel fiscal. Les petites communes en particulier ne pourraient pas financer toutes leurs dépenses uniquement par des ressources propres.

Il serait cependant possible d'apporter des réponses à ce problème, même s'il ne faut pas sous-estimer la complexité de cette difficulté. Un dispositif de péréquation devrait être mis en place, pour remédier aux écarts de potentiel fiscal entre collectivités et de dynamisme des assiettes entre types d'impôts. Un mécanisme incitant à la fusion des plus petites communes, voire de certains départements, devrait également être prévu. Ces deux types d'instruments nécessiteraient un travail important d'analyse et de concertation. Leur mise en œuvre demanderait du temps.

En ce qui concerne les dépenses, il est indispensable que les collectivités territoriales aient une plus grande maîtrise de leur masse salariale. Elles doivent à cet égard être un acteur à part entière de la négociation salariale. Les décisions du ministre de la Fonction publique ne devraient plus s'imposer aux fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Cette plus grande responsabilité des collectivités territoriales aurait le grand avantage de permettre aux citoyens d'évaluer la qualité de la gestion de leurs collectivités, en rapprochant la qualité des dépenses du niveau de la fiscalité locale. Elle seule peut permettre de concilier un grand nombre de collectivités territoriales et l'efficacité de la gestion locale. Elle aurait d'autant plus d'effet qu'elle s'accompagnerait d'une clarification des répartitions de compétence.

3. Les conditions d'équilibre des régimes sociaux doivent être garanties

a) La réforme des régimes de retraite doit être poursuivie

La réforme des régimes obligatoires de retraite de 2003 a modifié les paramètres des régimes et a ainsi réduit leur manque de financement.

Cette réforme a également défini un principe – le partage des gains d'espérance de vie entre vie active et retraite – et une méthode – rendez-vous périodiques – qui constituent un cadre efficace pour s'assurer que les retraites ne seront pas financées par endettement.

Dans ce cadre, les conditions sont réunies pour aborder sereinement le premier rendez-vous en 2008. Le Conseil d'orientation des retraites prépare d'ores et déjà ce rendez-vous important.

L'enjeu sera double : s'assurer que l'équilibre des régimes est bien garanti jusqu'en 2020 ; poursuivre la réflexion sur la situation financière des régimes après cette date.

Préconisation n° 7

Poursuivre la réforme des retraites en 2008 avec deux priorités : s'assurer de l'équilibre jusqu'en 2020 de l'ensemble des régimes, y compris des régimes spéciaux ; préciser les conditions de fonctionnement du FRR.

L'équilibre des régimes obligatoires de retraite jusqu'en 2020

Le régime général d'assurance vieillesse est entré en déficit en 2005. La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006 prévoit une augmentation de ce déficit ces quatre prochaines années, qui passerait de 1,4 milliard d'euros à 2,2 milliards d'euros en 2009. Une dette sociale liée aux retraites va donc commencer à se constituer.

L'équilibre des régimes obligatoires de retraite n'apparaît donc pas assuré dans les prochaines années. Dans le cadre de la réforme de 2003, cet équilibre repose jusqu'en 2020 en partie sur l'amélioration progressive du marché de l'emploi. **Le rendez-vous de 2008 devra donc d'abord s'assurer que, compte tenu des perspectives pour l'emploi à cette date, l'équilibre des régimes des fonctionnaires et du régime général est toujours garanti jusqu'en 2020.**

Il semblerait justifié à cet égard l'occasion de continuer à promouvoir les mesures permettant d'inciter à l'augmentation des taux d'activité. En effet, en dépit du dispositif de surcote introduit en 2003, les règles des régimes obligatoires de retraite ne garantissent pas la neutralité actuarielle.

Quelle que soit la situation financière de ces régimes, il apparaît par ailleurs nécessaire d'**intégrer lors du rendez-vous de 2008 les régimes spéciaux**, pour s'assurer de leur équilibre jusqu'en 2020. Ceux-ci ne sont en effet pas entrés dans le champ d'application des réformes de 1993 et de 2003.

Les régimes spéciaux ont une double caractéristique : un niveau de prestation globalement supérieur à celui des autres régimes ; une situation démographique plus dégradée que la moyenne.

Plusieurs régimes spéciaux d'entreprises publiques ont été ou sont en voie d'être adossés au régime général (industrie électrique et gazière, RATP). Cela signifie concrètement que leurs ayants droit cotisent dans ce cas aux régimes obligatoires du secteur privé. Mais comme le niveau de leurs prestations n'a pas été modifié, un manque de financement subsiste. Dans le cas de l'industrie électrique et gazière, ce manque de financement a été comblé en créant une taxe payée par les consommateurs d'énergie. Dans le cas de la RATP, l'État pourrait en avoir la charge.

Pour résumer, même lorsqu'ils ont été adossés, les régimes spéciaux restent déséquilibrés et le paiement des prestations repose donc en partie sur la solidarité entre les régimes, voire dans certains cas sur le contribuable ou sur le consommateur.

Cette situation pèse sur la situation financière des régimes des autres professions et sur celle de l'État. En bonne logique, elle devrait donc être portée devant le Parlement et les régimes spéciaux devraient être intégrés dans le champ du rendez-vous de 2008.

L'équilibre des régimes obligatoires de retraite après 2020

Le rendez-vous de 2008 devra également avoir pour objectif d'étudier les conditions de l'équilibre de l'ensemble des régimes à partir de 2020.

À ce titre, **plusieurs points méritent des éclaircissements en ce qui concerne le Fonds de réserve des retraites (FRR)**. D'abord, il conviendra sans doute de clarifier la question des régimes de retraite qui pourront bénéficier de versements du FRR. D'autre part, il sera nécessaire de préciser le mode d'intervention du fonds, notamment ses modalités de décaissement et ses règles de gestion. Enfin, les conditions de son articulation avec le principe fixé avec la réforme de 2003 – augmenter la durée de cotisation en fonction des gains d'espérance de vie – devront également être précisées.

b) Un dispositif de retour automatique à l'équilibre doit être mis en place pour l'assurance maladie

Les réformes de l'assurance maladie de 2004 et de 2005 ont visé à mieux garantir le respect de l'Objectif national d'assurance maladie (ONDAM), sans pour autant empêcher l'existence des déficits ni l'augmentation de l'endettement.

Certes, le Parlement vote, depuis 2005, le solde de l'assurance maladie et non plus simplement ses dépenses, mais le Parlement n'est en aucun cas obligé de voter un solde positif. En outre, si le déficit augmente par rapport au montant prévu en raison d'une éventuelle faiblesse des recettes, aucun mécanisme d'ajustement n'est prévu. Et comme nous l'avons vu, la décision du Conseil constitutionnel sur la CADES n'empêche pas non plus le recours à l'endettement.

Dans le cadre d'un plan de retour à l'équilibre des finances publiques, la priorité en matière d'assurance maladie est donc aujourd'hui de poursuivre les efforts engagés en garantissant que très rapidement les dépenses ne seront plus financées en partie par endettement.

Un **calendrier en deux temps** semble pouvoir être retenu.

Garantir le retour à l'équilibre rapide des comptes de l'assurance maladie dans les cinq ans

Préconisation n° 8

Garantir le retour à l'équilibre de l'assurance maladie en 2009 en prévoyant chaque année comment seront rééquilibrés les comptes en cas de non-respect du calendrier de retour à l'équilibre prévu par la LFSS 2006.

La **première étape** devrait consister à s'assurer du respect des objectifs de retour à l'équilibre à l'échéance 2009 fixés dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006. Après trois années supplémentaires de déficit en 2005, 2006 et 2007, le solde de l'assurance maladie devrait en effet être excédentaire de 600 millions d'euros en 2009.

Pour garantir le respect de ces objectifs, il convient de mettre en place **un dispositif de rééquilibrage en cas de dépassement de l'objectif de solde d'une année sur l'autre**. Ce principe a fait la preuve de son efficacité en Allemagne.

Concrètement, le Parlement voterait fin 2006 un objectif de solde pour 2007, et indiquerait dans le même temps quels instruments il envisage de mobiliser dès la fin 2007 en cas de dépassement de l'objectif.

Seuls trois instruments peuvent être mobilisés, éventuellement simultanément : la réduction du périmètre de la dépense mutualisée (niveau du ticket modérateur, nature des biens et services remboursés, niveau des prix des médicaments et des actes des professionnels de santé), l'amélioration de l'efficacité du système de santé et l'augmentation des ressources (cotisations sociales, CSG, accises).

Le comité d'alerte devrait être un acteur central de cette procédure. Il pourrait en effet apporter au Parlement son expertise sur les principales hypothèses qui fondent l'objectif de solde et rendre un avis sur son respect.

Le calendrier de retour à l'équilibre défini dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006 repose sur des hypothèses macroéconomiques favorables (augmentation de 2,6 % par an du PIB et de 4,45 % de la masse salariale). Il devrait sans doute être assoupli si, dans les trois années qui viennent, la croissance économique s'avérait inférieure. Le principe de variation de l'intensité de l'effort, qui vaut pour l'État et les collectivités territoriales, doit également s'appliquer à l'assurance maladie.

Garantir l'absence de recours à l'endettement après 2009.

Préconisation n° 9

À partir de 2009, garantir l'absence d'endettement de l'assurance maladie par l'utilisation de trois instruments : l'obligation de vote à l'équilibre, le retour automatique à l'équilibre d'une année sur l'autre et la création d'un fonds de préservation de l'équilibre.

À partir de 2009, il est indispensable que le déficit de l'assurance maladie soit exclu par principe, dès le vote du PLFSS, puisque rien ne justifie l'existence d'une dette d'assurance maladie.

Le principe de vote à l'équilibre sans recourir à l'endettement devrait donc désormais figurer dans la constitution financière de

la Sécurité sociale (la loi organique sur les lois de financement sur la Sécurité sociale).

Ceci n'empêcherait pas nécessairement que soit constaté un déficit en fin d'année. Le dispositif de retour à l'équilibre d'une année sur l'autre devrait donc être maintenu au-delà de 2009.

La conjoncture économique et les aléas de la santé publique ont un impact mécanique important sur le solde de l'assurance maladie. Il est nécessaire d'en tenir compte. En effet, si une année le déficit constaté était uniquement dû à la conjoncture, il pourrait être dangereux économiquement de prendre immédiatement des mesures d'augmentation des prélèvements ou de diminution des prestations.

La création d'un fonds de préservation de l'équilibre permettrait de répondre à cette difficulté. En période de conjoncture favorable, il recevrait les excédents du régime obligatoire d'assurance maladie. Lorsque la croissance serait inférieure à son potentiel, on puiserait dans ce fonds pour compenser le manque à gagner.

L'extension de ces dispositifs (obligation de vote à l'équilibre, retour automatique à l'équilibre d'une année sur l'autre, création d'un fonds de préservation de l'équilibre) aux allocations familiales serait légitime.

c) Les principes de gestion de l'assurance chômage doivent permettre d'empêcher que des aléas conjoncturels aboutissent à des déséquilibres durables

En raison de la dégradation continue de la situation financière de l'UNEDIC, les partenaires sociaux ont engagé l'étude des règles d'indemnisation du chômage.

Il n'appartient naturellement pas à la Commission de se prononcer sur la nature des modifications qui devraient être apportées aux règles de l'assurance chômage, puisqu'elles relèvent des partenaires sociaux.

Deux faiblesses du dispositif de gestion peuvent néanmoins être soulignées.

La première concerne la rapidité avec laquelle les partenaires sociaux peuvent intervenir en cas d'apparition d'un déséquilibre. Aujourd'hui, l'assurance chômage est régie par des conventions d'une durée de deux ans. Elles ne prévoient pas d'objectif de solde, ni de clause de rendez-vous régulière pour évaluer l'adéquation des règles à la situation économique.

Il est proposé aux partenaires sociaux d'inscrire dans leurs conventions un objectif de solde annuel du régime, dont le respect ferait l'objet d'une clause de rendez-vous annuelle.

Préconisation n° 10

Garantir l'équilibre de l'assurance chômage en proposant aux partenaires sociaux un examen annuel de l'application des conventions et en utilisant le fonds de régulation une fois l'équilibre retrouvé.

Cette modification du mode de gestion de l'assurance chômage permettrait d'éviter qu'un retournement conjoncturel de l'économie n'aboutisse à une dégradation durable du régime.

La seconde faiblesse concerne la gestion des excédents. Comme nous l'avons vu, l'assurance chômage n'avait pu conserver à fin 2001 que 2 milliards d'euros sur l'ensemble des excédents accumulés pendant la période de forte croissance, soit moins de 10 % des prestations annuelles.

Ce constat appelle deux recommandations.

Le **fonds de régulation** créé à l'article 13 de la convention du 20 décembre 2002, devra être **doté**, dès le retour du régime à l'équilibre, **d'une partie significative des excédents constatés**.

Les partenaires sociaux devraient **déterminer un niveau minimal de dotation du fonds**. Aucune baisse des taux de cotisations et aucun assouplissement des règles d'indemnisation ne devraient avoir lieu tant que le niveau minimal de dotation du fonds n'aurait pas été atteint.

B. Une modification en profondeur de la gestion des administrations publiques permettra d'équilibrer rapidement nos finances publiques et de mieux orienter les dépenses

Mieux orienter les dépenses et atteindre l'objectif d'un retour à l'équilibre dans les cinq ans implique nécessairement de modifier en profondeur la gestion des administrations publiques.

Dans ce domaine, la Commission s'est attachée à ne présenter que des mesures qui sont réalisables, pour certaines immédiatement, pour d'autres dans la durée. Aucune organisation de grande taille n'est capable de bouleverser son mode de fonctionnement et son organisation du jour au lendemain. Ce qui importe, c'est la constance dans le changement, la continuité du dialogue avec les partenaires sociaux et la qualité du management des équipes.

1. La réduction des dépenses inefficaces doit être pendant la phase de retour à l'équilibre la priorité du Gouvernement et du Parlement

a) Le retour à l'équilibre en cinq ans suppose de modifier le mode de travail du Gouvernement et du Parlement

L'efficacité des dépenses doit être, plus que jamais, au centre des priorités des pouvoirs publics.

Une étape fondamentale a été franchie dans cette direction avec l'adoption des deux nouvelles lois organiques (LOLF et LOLFSS). Comme l'ont souligné Alain Lambert et Didier Migaud dans leur très récent rapport¹, cette réforme a déjà permis d'améliorer la gestion des finances de l'État. Elle a notamment conduit à développer les indicateurs de performance, même s'il est urgent de renforcer la place des indicateurs de productivité, qui restent trop peu nombreux aujourd'hui.

Mais la LOLF et la LOLFSS ne changeront véritablement la gestion des finances publiques que lorsque deux mesures complémentaires auront été prises : la mise en place d'un dispositif permettant de remettre en cause les dépenses les moins pertinentes et le recentrage de l'action du Parlement sur le contrôle des résultats.

Le Gouvernement devrait mettre en place très rapidement un dispositif de réexamen complet des dépenses.

Reconduire automatiquement les dépenses existantes et y ajouter sans cesse de nouvelles dépenses ne permettrait ni de rééquilibrer les finances de l'État et de l'assurance maladie, ni de réorienter les dépenses publiques sur les enjeux les plus importants.

Il est donc tout d'abord nécessaire, à partir de maintenant et jusqu'au retour à l'équilibre, que les priorités politiques soient conduites sans augmenter le volume global de la dépense publique.

Ceci implique que les pouvoirs publics **n'annoncent plus de dépense nouvelle sans préciser dans le même temps la ou les dépenses existantes, pour un même montant, qui sont en contrepartie supprimées.**

En particulier, l'annonce de créations de postes devrait faire apparaître le coût complet des recrutements proposés : rémunérations, coûts de fonctionnement associés, mais également engagement de retraite dans les règles actuelles.

¹ *La mise en œuvre de la LOLF, réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, rapport au Gouvernement, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, septembre 2005.

Préconisation n° 11

En cas d'annonce d'une nouvelle dépense, préciser la ou les dépenses qui sont supprimées en contrepartie pour le même montant.

En outre, pour atteindre l'équilibre des finances publiques, les marges de réduction des dépenses inefficaces devront, dans les cinq ans qui viennent, être exploitées au maximum.

Ceci implique de **mettre en place le plus rapidement possible un dispositif qui permettra d'examiner l'efficacité de toutes les dépenses publiques**. Ce dispositif devra permettre à la fois de réaliser les économies qu'implique le retour à l'équilibre et de modifier la structure des dépenses.

Cette démarche, classique dans les entreprises, a déjà été mise en œuvre dans plusieurs États étrangers, notamment le Canada, et elle y a été un facteur clé du retour à l'équilibre des finances publiques.

Pour chacune des missions de l'État et de la Sécurité sociale ¹, **l'examen de l'ensemble des dépenses devrait être lancé immédiatement**. Un calendrier devrait être établi, permettant de réexaminer en trois ans l'ensemble des dépenses de l'État et de la Sécurité sociale.

Préconisation n° 12

Mettre en place sous l'autorité du Premier ministre un dispositif de réexamen de l'ensemble des dépenses de l'État et de la Sécurité sociale afin de les avoir très largement réorientées d'ici trois ans.

Concrètement, pour chaque mission, il conviendrait tout d'abord d'examiner la pertinence même de la mission. Au Canada, cette première étape a consisté à inverser la charge de la preuve, ce qui signifie qu'il a été demandé à chaque responsable de démontrer l'utilité de la mission dont il avait la charge. Cet exercice devrait être mené avec le souci constant de privilégier les dépenses les plus utiles à la croissance et à la cohésion sociale.

Une fois la légitimité d'une mission confirmée, son contenu précisé et ses indicateurs de performance définis, les marges d'économie possibles devraient être analysées par les services de contrôle. Il serait nécessaire à ce titre d'examiner séparément les crédits de fonctionnement, et les dépenses de transfert.

¹ Pour l'État, il s'agit des missions définies par la LOLF. Pour l'assurance maladie, la démarche pourrait être structurée par sous-objectif (établissements de santé, médicament, médecine de ville...).

Dans le cas des crédits de fonctionnement, le niveau actuel des moyens humains et matériels consacrés à la mission devrait être analysé, en évaluant le plus exhaustivement possible le coût complet des agents (coût immobilier notamment). Le niveau de productivité devrait être apprécié au regard notamment des investissements informatiques réalisés ces dernières années et des meilleures pratiques constatées en France et à l'étranger, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

Dans le cas des dépenses de transfert, l'efficacité de la mesure au regard de ses objectifs initiaux devrait être examinée avec précision. Ceci devrait notamment conduire à recentrer certains instruments qui ont été dans leur mise en œuvre éloignés de leur objectif initial, notamment par une extension excessive du nombre de bénéficiaires.

Cet examen approfondi, mission par mission, permettrait notamment d'éviter l'application d'une norme de réduction des dépenses ou des effectifs uniformes, ce qui serait aux antipodes d'une démarche de performance.

Compte tenu de son importance, **cette démarche devrait nécessairement être placée sous l'autorité du Premier ministre** lui-même. Elle suppose en effet que celui-ci affirme que la réforme de l'État est en tête des priorités de ses politiques, en expliquant la nécessité et l'utilité de ce choix à l'opinion publique.

Le Premier ministre devrait confier à un ministre d'État la responsabilité opérationnelle de la démarche. Celui-ci, qui pourrait être le ministre en charge de l'Économie et des Finances, devrait avoir la responsabilité à la fois du budget et de la gestion de la fonction publique, compte tenu de l'impact qu'aurait cette démarche dans ce domaine, comme nous le verrons plus loin.

Cette démarche serait d'autant plus facile à mettre en œuvre que le nombre de ministres serait limité. À cet égard, il serait pertinent de limiter le nombre de ministres à une quinzaine, sans secrétaires d'État ni ministres délégués. De la même manière, pour renforcer l'implication des directeurs d'administration centrale dans cette démarche, la taille des cabinets ministériels devrait également être fortement réduite. De telles mesures seraient de nature non seulement à concentrer l'action gouvernementale mais aussi à démontrer à l'administration et à l'opinion publique la volonté de recherche d'économies.

L'action du Parlement devrait être recentrée sur l'analyse des résultats.

Autre point fondamental pour garantir une meilleure efficacité de la dépense et le retour à l'équilibre : placer, comme l'ont souligné Alain Lambert et Didier Migaud, « *le contrôle de l'exécution au cœur du travail parlementaire* ».

L'essentiel de l'activité du Parlement en matière de finances publiques est en effet concentré aujourd'hui sur le vote des budgets, alors que le temps consacré à l'analyse des résultats est faible.

Un meilleur équilibre devrait donc être trouvé entre le vote du budget et le contrôle de son exécution. **Un principe simple pourrait être retenu** : le temps consacré au contrôle de l'exécution devrait être deux fois plus important que celui réservé au vote du budget. Cela permettrait de mesurer les progrès de la démarche de réexamen de l'intégralité de la dépense par le Gouvernement et de s'assurer des progrès accomplis au regard des indicateurs de la LOLF.

Préconisation n° 13

Consacrer deux fois plus de temps dans le calendrier parlementaire à l'analyse des résultats qu'au vote du budget.

Ce **rééquilibrage du travail parlementaire** suppose de renforcer les moyens de contrôle du Parlement, en renforçant sa collaboration avec les services d'inspection et la Cour des comptes.

b) La réorganisation en profondeur des administrations publiques devrait être un élément central du réexamen intégral des dépenses

Le réexamen des dépenses publiques devrait être l'occasion de revoir en profondeur l'organisation des administrations publiques. Deux axes devraient à ce titre être privilégiés : l'organisation des services de l'État devrait être largement remodelée, et la diminution du nombre de collectivités territoriales devrait être engagée.

Les services de l'État et des régimes sociaux doivent être largement réorganisés.

Le réexamen de l'ensemble des dépenses impliquera d'étudier la pertinence des organigrammes des services de l'État et des régimes sociaux, avec le souci de mettre fin aux redondances.

Préconisation n° 14

Simplifier l'organisation administrative et faire disparaître toutes les structures redondantes.

En ce qui concerne l'administration centrale, toutes les conséquences des transferts de compétences, que ce soit aux agences ou aux collectivités territoriales, devraient être tirées. Tout transfert de compétence devrait s'accompagner d'un abandon effectif de la mission et du redéploiement de l'intégralité des agents concernés. L'application de ce principe permettrait notamment de clarifier le positionnement et les moyens des agences créées ces dernières années, notamment le Conseil de la concurrence ou les agences régionales d'hospitalisation, ainsi que des ministères qui ont décentralisé une

grande partie de leurs compétences ces vingt-cinq dernières années (ministères de l'Intérieur, des Affaires sociales, de l'Équipement...).

En outre l'utilité des multiples organismes créés au niveau national au fil des années devrait être systématiquement réexaminée avec le souci d'en réduire le nombre par une fusion de tous ceux dont les domaines de compétence sont proches.

Il conviendrait également d'examiner la pertinence du maillage territorial des services de l'État et de la Sécurité sociale, qui interviennent souvent simultanément aux niveaux régional et départemental, voire également aux niveaux infra-départemental et supra-régional.

L'État devrait sans doute concentrer l'essentiel de ses moyens au niveau régional. Il pourrait s'engager dans cette voie de manière progressive, en commençant par les régions de petite taille, ainsi que par les ministères dont le maillage territorial est le plus dense (directions régionales et départementales de la jeunesse et des sports ; de la concurrence, la consommation et la répression des fraudes ; de la protection judiciaire de la jeunesse...). La présence à l'échelon infra-départemental devrait également très certainement être réduite (sous-préfecture, subdivisions de l'équipement...). Cela permettrait de dégager des moyens pour assurer une meilleure présence dans les zones urbaines.

La diminution du nombre de collectivités territoriales pourrait être engagée de manière incitative.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, il y a un relatif consensus sur la nécessité de réduire leur nombre. L'architecture cible à terme serait sans doute de ne conserver que deux niveaux, la région et une intercommunalité. Mais cet objectif ne peut être atteint que progressivement.

En la matière, une réduction progressive du nombre de collectivités pourrait être engagée grâce à des dispositifs incitatifs. Comme nous l'avons vu, les communes pourraient être incitées financièrement à la fusion, tout particulièrement si la part des ressources propres dans leur budget était graduellement augmentée. Les fusions de départements pourraient également être encouragées, particulièrement dans les régions de petite taille, éventuellement en redistribuant une partie des économies réalisées grâce à la stabilisation en euros courants des transferts de l'État aux collectivités territoriales.

2. La recherche d'une plus grande efficacité des dépenses passe par une politique de ressources humaines profondément modernisée

a) Le retour à l'équilibre des finances publiques implique nécessairement d'utiliser l'opportunité des départs à la retraite, ce qui suppose de développer la mobilité des agents

La remise à plat de l'efficacité des dépenses publiques conduirait à mettre en évidence les gains de productivité latents au sein des différentes missions, notamment grâce à des réorganisations. La réalisation de ces gains de productivité impliquerait sans aucun doute de diminuer le niveau global des effectifs, ce qui supposerait de redéployer les agents des services en sureffectif vers les services qui doivent maintenir ou renforcer leurs effectifs à l'occasion de départs à la retraite.

Pour exploiter ces gains de productivité, les pouvoirs publics devraient nécessairement modifier la politique de ressources humaines, selon deux axes.

Tout d'abord, la phase de retour à l'équilibre coïncidera avec **une vague de départs à la retraite sans précédent, qu'il est indispensable d'utiliser aussi largement que possible dès aujourd'hui.**

Préconisation n° 15

Utiliser dès aujourd'hui au maximum l'opportunité des départs à la retraite pour supprimer les sureffectifs.

Mais on ne peut pas s'appuyer seulement sur les départs à la retraite pour réformer en profondeur l'organisation des administrations publiques. Il faut dans le même temps lever les obstacles à la mobilité des agents. Un exemple simple permet de comprendre l'importance du renforcement de la mobilité : si l'on veut supprimer un service de 500 personnes et qu'il n'y a que 50 agents en situation de partir rapidement à la retraite, les 450 autres doivent pouvoir être redéployés là où une administration, quelle qu'elle soit, a un besoin, notamment du fait de ses propres départs à la retraite.

Promouvoir la mobilité au sein des administrations publiques passe par deux types de mesures.

Il est d'une part nécessaire de lever l'obstacle important à la mobilité que constitue le millier de corps actuels. Le nombre de corps devrait être significativement réduit. La difficulté de la démarche ne doit pas être sous-estimée. Elle nécessitera sans doute du temps. Il conviendrait donc dès maintenant de simplifier l'utilisation des procédures de détachement pour lever immédiatement les obstacles à la mobilité.

Préconisation n° 16

Lever tous les obstacles à la mobilité des agents.

D'autre part, les agents doivent être incités à la mobilité fonctionnelle et géographique. Des actions de formation devront accompagner cette mobilité : les différentes écoles de formation initiale des administrations pourraient utilement être recentrées sur la formation permanente pendant la période des départs massifs à la retraite. Certaines mobilités géographiques, notamment en direction des zones urbaines aujourd'hui sous-administrées, pourraient être encouragées par des incitations financières.

b) Chaque agent doit être récompensé en fonction de sa contribution à l'amélioration de l'efficacité

Le retard pris par les administrations dans leurs techniques de gestion (efficacité des fonctions support, qualité du contrôle de gestion...) est le résultat de l'absence d'incitation des gestionnaires à les utiliser. Ces derniers ne sont en effet aujourd'hui la plupart du temps ni récompensés, ni sanctionnés sur ce critère.

Il semble à ce titre nécessaire d'utiliser la rémunération des gestionnaires pour les inciter à gérer efficacement. Autrement dit, la part variable de la rémunération des gestionnaires doit être renforcée. Son attribution doit reposer sur deux critères : l'utilisation des techniques de gestion les plus performantes, et le respect des objectifs fixés.

Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie s'est récemment engagé dans cette démarche pour ses cadres dirigeants, dont le niveau dépend pour partie aujourd'hui des résultats obtenus. Ce dispositif mériterait d'être généralisé à l'ensemble des ministères.

Préconisation n° 17

Fixer une part significative de la rémunération des gestionnaires en fonction de la qualité de leur gestion et du respect de leurs objectifs.

En contrepartie, les gestionnaires doivent pouvoir avoir la maîtrise de l'essentiel de leurs moyens de gestion, humains aussi bien que matériels. Ce n'est pas suffisamment le cas aujourd'hui. Nombre de décisions échappent à leur responsabilité, soit parce qu'elles relèvent d'un niveau hiérarchique supérieur, soit parce qu'elles nécessitent l'accord de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. C'est le cas notamment des modifications d'organigramme, que les directeurs d'administration centrale n'ont pas la possibilité de modifier seuls.

C. Cette nouvelle conception de l'action publique renforcerait nos perspectives de croissance et d'emploi et notre capacité de solidarité

L'amélioration de notre situation financière permet de préserver notre pays du risque de fragilisation économique et sociale qu'implique nécessairement un endettement massif.

Mais elle nous apportera bien plus que cela si les pouvoirs publics l'accompagnent d'une stratégie d'action publique toute entière tournée vers le renforcement de notre niveau de vie et de notre cohésion sociale.

Rien ne serait donc plus faux que d'opposer l'amélioration des finances publiques et le volontarisme pour la croissance et la solidarité. Bien au contraire, c'est précisément la méthode qui nous aura permis de remettre en ordre nos finances publiques qui nous permettra également de concentrer l'ensemble de l'action publique sur les véritables enjeux et de cesser de disperser à l'excès les moyens publics.

Plusieurs des membres de la Commission ont, grâce à leur expérience, émis des propositions qui nous permettraient sans aucun doute d'améliorer nos politiques de croissance, de solidarité et notre action européenne.

Toutes ces propositions s'inscrivent dans l'esprit de l'Agenda de Lisbonne, qui vise à inscrire la connaissance et l'innovation au cœur des politiques de croissance, à faire de notre territoire un espace plus attrayant pour investir et travailler, et à mettre la croissance et l'emploi au service de la cohésion sociale.

Ces propositions doivent certainement être approfondies. Mais elles ont toutes pour caractéristique de se fonder sur deux idées simples.

La première concerne la réglementation publique. La recherche d'efficacité ne doit pas être cantonnée au domaine budgétaire mais doit influencer la manière dont les pouvoirs publics réglementent. Le réexamen des réglementations doit donc être engagé sans délais, parallèlement à l'examen de l'efficacité des dépenses.

Préconisation n° 18

Évaluer sous trois ans l'efficacité des réglementations publiques, pour assurer leur cohérence avec les dépenses publiques.

La seconde consiste à adopter une plus grande concentration des moyens dans la conduite des politiques publiques.

Que ce soit dans le domaine de la croissance et de l'emploi, de la cohésion sociale ou de l'action européenne, l'intervention publique, si elle respecte ces principes, sera un moteur essentiel de notre réussite économique et sociale.

Alors la France ne subira plus les évolutions économiques mais pourra au contraire en tirer profit pour améliorer son niveau de richesses et pour continuer à décider de son modèle de société.

1. Réorienter nos politiques de croissance et d'emploi

Les politiques publiques doivent plus qu'aujourd'hui contribuer à nos perspectives de croissance et d'emploi. Deux priorités font aujourd'hui l'objet d'un consensus : le renforcement de notre capacité d'innovation et de connaissance et la mise en place d'un espace plus attrayant pour investir et travailler.

Préconisation n° 19

Pour renforcer notre croissance potentielle, concentrer les moyens publics au lieu de les disperser, particulièrement dans les domaines des politiques de l'emploi, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ces deux objectifs figurent depuis cinq ans maintenant dans l'agenda de Lisbonne mais ne sont manifestement pas encore atteints. Ce n'est pourtant pas faute, comme nous l'avons vu, d'y consacrer des moyens, notamment dans le domaine de l'emploi.

La Commission n'avait pas la possibilité d'étudier en détail l'ensemble de ces sujets, mais elle souhaite souligner que le problème n'est pas le niveau des moyens mis en œuvre, mais leur efficacité et la cohérence d'ensemble des politiques.

La société de la connaissance et de l'innovation nécessite, dans le domaine de l'éducation, de concentrer les moyens à tous les niveaux.

Dans le primaire et dans le secondaire, les dispositifs prioritaires existants doivent être très nettement recentrés sur un petit nombre d'établissements.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, l'offre pédagogique gagnerait à être recentrée, avec un objectif simple : offrir aux étudiants des universités reconnues au plan international, un potentiel d'enseignement et de recherche encore plus élevé, leur ouvrant plus qu'aujourd'hui l'accès au marché du travail. Concrètement, la carte universitaire (multiplication des antennes et des universités de petite taille à la capacité de recherche très réduite) et les enseignements offerts (matières enseignées, nombre de 3^e cycles...) devraient probablement être resserrés et l'autonomie devrait être accordée aux établissements.

Les moyens pourraient alors être redéployés pour renforcer la qualité de l'offre universitaire et pour, dans le même temps, permettre à certains étudiants de financer le coût de leurs études, notamment les moins favorisés et ceux qui devraient aller étudier loin de leur lieu de résidence. Ces mesures relèvent du seul souci d'efficacité et ne remettent pas en cause les principes de notre enseignement supérieur, qui mériteraient pourtant d'être revisités. L'orientation des étudiants après le baccalauréat constitue à ce titre une question fondamentale au regard du taux d'échec dans les deux premières années de l'enseignement supérieur.

La problématique de la recherche est proche de celle de l'enseignement supérieur : la question de la concentration de l'effort de recherche à la fois sur les thèmes les plus importants en terme de potentiel d'innovation et sur un petit nombre de structures de taille critique, y est également cruciale. De la même façon que les étudiants dans l'enseignement supérieur, les chercheurs seraient les principaux bénéficiaires d'une politique de recherche concentrée sur de véritables priorités. Le manque d'attractivité du statut de chercheur est en effet le résultat de la dilution des moyens dans la recherche publique.

Les objectifs de Lisbonne ne seront pas atteints si nous ne savons pas également inciter plus qu'aujourd'hui à travailler et à entreprendre.

Dans les deux cas, il s'agit d'abord, comme nous l'avons vu, d'assurer l'efficacité et la cohérence des dispositifs existants, ce qui suppose généralement de simplifier les dispositifs (multitude de dépenses fiscales et de dispositifs d'emplois aidés censés favoriser la création d'entreprise et d'emplois), et de concentrer les moyens (prime pour l'emploi notamment).

Mais dans ces deux domaines la recherche de l'efficacité ne doit pas se cantonner aux dispositifs budgétaires. Elle doit influencer notre manière même de réglementer. Trop souvent en effet, des réglementations sont maintenues, alors même qu'elles ont effet négatif sur l'emploi. Dans ce cas, les dépenses publiques en faveur de l'emploi et de l'incitation à entreprendre viennent uniquement compenser une réglementation inefficace.

Dans ces deux domaines, où l'on pourrait croire que tout existe, les idées peuvent encore émerger pour peu qu'on leur en donne les moyens. L'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) propose à ce titre que soit étudiée la remise à plat du statut de travailleur indépendant, en prévoyant une exonération de cotisations sociales, ce qui pourrait permettre de faire rentrer dans le marché du travail une grande partie de la population qui aujourd'hui ne travaille pas du tout ou exerce des activités non déclarées dans une situation de précarité économique, sociale et juridique. C'est une idée qui mériterait d'être exploitée, fut-ce à titre expérimental.

Dans tous ces domaines qui font la croissance – formation initiale et continue, incitation à l'activité et à l'entrepreneuriat, renforcement de l'attractivité du territoire et de ses infrastructures publiques –

notre action publique doit être plus innovante. La collaboration avec le secteur privé doit être facilitée, notamment lorsqu'elle permet de financer dans des conditions satisfaisantes des infrastructures publiques ou de développer une capacité de recherche appliquée plus forte.

L'État doit également accepter qu'il n'est pas nécessairement l'échelon pertinent pour agir. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche, des aides aux entreprises, les acteurs locaux (régions, universités...) pourraient être mieux à même de définir les priorités et d'orienter l'utilisation des fonds publics.

2. Faire vraiment le choix de la cohésion sociale

Il est évident que la réorientation de nos politiques de croissance et d'emploi, en nous donnant la capacité d'atteindre les taux de croissance et d'emploi des économies développées les plus dynamiques, améliorerait dans le même temps notre cohésion sociale. D'abord parce que l'emploi et l'enseignement sont des facteurs clés de la cohésion sociale. Ensuite parce que la prospérité économique offre des marges de manœuvre nouvelles pour les régimes sociaux, la politique urbaine, le logement, et plus largement l'ensemble des politiques qui renforcent la cohésion sociale dans notre pays.

Indépendamment de nos perspectives de croissance, il reviendra dans tous les cas à la représentation nationale de déterminer les moyens consacrés aux politiques de solidarité. Concrètement, comme le recours à l'endettement doit être exclu en la matière, cela signifie que le Parlement aura à fixer le niveau des prélèvements obligatoires consacrés à ces politiques.

Préconisation n° 20

Faire vraiment le choix de la cohésion sociale, c'est-à-dire accepter de concentrer les moyens beaucoup plus qu'aujourd'hui sur les situations et les risques jugés essentiels.

Mais quels que soient les moyens que nous choisirons de consacrer au renforcement de notre cohésion sociale, il est nécessaire de changer dès aujourd'hui notre manière de conduire les politiques sociales. Dans ce domaine, la Commission estime en effet que le principe d'efficacité qu'elle soutient doit conduire à faire vraiment le choix de la solidarité, c'est-à-dire à accepter de concentrer les moyens beaucoup plus qu'aujourd'hui sur les situations et les risques jugés essentiels.

Sur le plan des principes, il semble nécessaire de s'interroger sur la pertinence de certains dispositifs au regard de cet objectif de concentration des moyens. Les allocations familiales et les prestations d'assurance maladie sont aujourd'hui pour l'essentiel identiques quelles

que soient les ressources de leurs bénéficiaires. Modifier ce principe relèverait de la représentation nationale. La Commission estime que cette question mériterait de lui être posée.

En ce qui concerne l'organisation du service public, le principe d'efficacité implique que la présence des services publics se concentre mieux qu'aujourd'hui sur les besoins des populations. Citons seulement deux exemples.

La réorganisation des services de l'État au niveau local doit être utilisée pour renforcer la présence de l'ensemble des services de l'État vers les banlieues, qui ont à la fois plus de besoins et moins de moyens publics. La population française a changé sa répartition sur le territoire national au cours des dernières décennies. Il est important que les implantations des services de l'État en tiennent compte.

Dans le domaine de la santé, il y a encore vingt ou trente ans, la priorité était de rendre accessible à tous les soins sur l'ensemble du territoire. À l'époque, les populations se déplaçaient moins aisément qu'à l'heure actuelle et l'espérance de vie était plus faible. C'est ce qui nous a conduit à créer pendant cette période des structures hospitalières nombreuses et de petite taille. Mais aujourd'hui la priorité a changé : les populations se déplacent beaucoup plus facilement et nous avons dans le même temps décidé de prendre en charge le risque de dépendance. Tout plaide donc pour que ces structures hospitalières de petite taille évoluent et soient utilisées pour prendre en charge la dépendance.

3. Utiliser notre crédibilité retrouvée pour contribuer à faire de l'Europe elle-même une zone de croissance et de cohésion sociale

Il ne peut y avoir de stratégie de croissance et de cohésion sociale uniquement nationale. L'Union européenne doit être un appui essentiel des politiques nationales de croissance et de solidarité.

Dans le domaine des infrastructures, de la recherche et de l'enseignement supérieur, agir à l'échelon européen est tout à fait pertinent si cela permet de faire émerger des acteurs ayant une taille suffisante pour compter au niveau mondial. Dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur notamment, l'Union européenne peut faciliter la mise en place de pôles d'excellence et d'acteurs d'envergure internationale, notamment dans le domaine universitaire.

Au-delà de cet effort pour les dépenses de croissance, l'Union européenne peut également être un cadre pour disposer d'un appui supplémentaire dans la gestion des cycles économiques.

L'existence de l'euro constitue d'ores et déjà un atout économique pour la France, en assurant la stabilité des prix, en supprimant le risque de change avec le reste de la zone euro et en nous dotant d'une monnaie de valeur internationale.

Mais l'Union européenne est dépourvue aujourd'hui de tout instrument permettant de gérer les chocs isolés que peut connaître chacune des économies de la zone. La création d'un fonds de stabilisation économique, à partir d'une fraction du budget européen, constituerait à cet égard une avancée importante pour doter l'Union d'une capacité de réaction en matière économique.

Ces deux axes supposent que le budget européen, quel que soit son niveau, soit utilisé le plus largement possible au service de la stratégie de Lisbonne.

Mais pour que nous puissions défendre de telles orientations à l'échelle européenne, le retour à l'équilibre de nos finances publiques serait un préalable. Le respect de nos engagements européens en matière de finances publiques conditionne en effet notre crédibilité au niveau européen et l'attention que porteront nos partenaires à nos propositions.

Conclusion

Chaque fois qu'un problème nouveau s'est présenté à lui depuis vingt-cinq ans, notre pays y a répondu par une dépense supplémentaire, sans remettre en cause la routine des dépenses engagées précédemment sur d'autres sujets, en reportant sans cesse les adaptations de ses systèmes de solidarité rendues nécessaires par la démographie. Des exceptions existent, mais elles sont rares.

La « culture de la dépense » s'est ainsi substituée à la recherche d'une efficacité en profondeur et à la fixation d'objectifs en termes d'utilité pour les citoyens et pour l'économie. Ce faisant, la France a peu à peu accumulé les déficits publics, sans parvenir à résoudre les problèmes du chômage et de la pauvreté. Elle s'est endettée dans des conditions qui restreignent ses marges de manœuvre pour la régulation conjoncturelle et qui hypothèquent son avenir à moyen terme.

Poursuivre sur cette tendance conduirait à une paralysie durable de l'action publique et mettrait à rude épreuve nos ambitions de croissance et de solidarité dans les années qui viennent.

Mais ce n'est pas une fatalité. En faisant le choix d'une analyse lucide et d'une méthode rationnelle, il est possible de rendre à l'action publique son efficacité, au service de la croissance et de l'emploi, et de construire pour notre pays l'avenir qu'il mérite.

Nous n'avons aucune raison d'aborder ce sujet de manière angoissée ou complexée : plusieurs autres pays, notamment en Europe, sont confrontés à des problématiques similaires. Notre pays a de bonnes chances de se remettre dans un cercle vertueux de croissance et de prospérité partagée, à condition que la société française prenne collectivement conscience de l'urgence de la situation.

Un effort de tous est indispensable : l'État, les collectivités territoriales et les organismes sociaux doivent ensemble se mobiliser. Mais rien ne serait possible sans l'adhésion des partenaires sociaux, des entreprises, du monde associatif, des médias et de tous les Français. Ce sont nos habitudes collectives qu'il nous faut changer.

L'enclenchement rapide d'une dynamique de désendettement et l'amélioration volontariste de l'efficacité de l'appareil administratif sont indispensables. Des pays qui partagent nos ambitions de modernité et nos valeurs de solidarité ont déjà entrepris de telles réformes avec succès : la Suède, le Canada, la Finlande.

Rompre avec des routines destructrices pour relever les défis du futur et préserver le modèle de société dynamique, fraternel et généreux auquel aspirent les Français : tel est l'enjeu décisif de la gestion des finances publiques dans les prochaines années.

Table des matières

Préface	3
Lettre de mission	7
Composition de la Commission	9
Résumé	11
Liste des préconisations	21
Introduction	23
Première partie	
Le choix de la facilité depuis vingt-cinq ans est la principale explication du niveau très préoccupant de notre dette publique	25
I. Le caractère très préoccupant de notre situation financière résulte de l'accumulation de vingt-cinq ans de déficits	29
A. L'explosion de la dette financière place nos finances publiques dans une situation très préoccupante	29
1. La dette financière publique a augmenté sans interruption depuis 1980	30
<i>a) La dette financière a été multipliée par cinq en euros constants depuis 1980</i>	30
<i>b) Les administrations publiques doivent désormais consacrer une part significative de leurs ressources au paiement des intérêts de leur dette financière</i>	32
2. La progression rapide de la dette financière est d'autant plus préoccupante que l'État a d'autres engagements	33
<i>a) L'État pourrait avoir à assumer la dette financière de certains acteurs publics</i>	33
<i>b) L'appréciation de la situation financière des administrations publiques doit tenir compte de l'engagement de l'État au titre des retraites de ses agents</i>	34
3. Ni les références historiques, ni la situation des autres pays ne peuvent nous rassurer	40
<i>a) Les épisodes de fort endettement public du passé s'inscrivaient dans un contexte radicalement différent</i>	40
<i>b) La comparaison avec nos principaux partenaires européens montre que notre situation est très délicate</i>	41
<i>c) Notre situation n'est pas comparable à celle du Japon ou des États-Unis</i>	43
B. L'explosion de la dette financière résulte de la succession ininterrompue de déficits publics depuis vingt-cinq ans	45
1. Depuis 1980, les dépenses augmentent plus vite que les recettes	45

a) <i>Le déséquilibre entre les dépenses et les recettes est permanent depuis vingt-cinq ans</i>	45
b) <i>Les taux d'intérêt, parfois présentés comme responsables de ces déséquilibres, sont un faux prétexte</i>	48
2. La diminution de la dette n'a pratiquement jamais été un objectif prioritaire	50
a) <i>La maîtrise des finances publiques a été un objectif assez théorique</i>	50
b) <i>L'État n'a pas profité des périodes favorables pour maîtriser ses déficits et se désendetter</i>	52
c) <i>Les recettes des privatisations ont été très peu utilisées pour réduire la dette</i>	56
3. L'aisance avec laquelle les administrations publiques s'endettent jusqu'à présent a joué un rôle anesthésiant	56

II. L'augmentation de la dette ne résulte pas d'un effort spécifique pour la croissance mais, pour l'essentiel, d'une gestion peu rigoureuse **59**

A. L'augmentation de la dette n'est pas le résultat d'un effort structuré pour la croissance et la préparation de l'avenir	60
1. La dette n'a pas été utilisée pour amortir les à-coups de la croissance comme dans d'autres pays	60
2. Notre dette ne s'explique pas par le renforcement des dépenses destinées à accroître notre potentiel de croissance	62
a) <i>L'augmentation de la dette ne provient pas d'un effort particulier en faveur de l'investissement public</i>	62
b) <i>L'accroissement des dépenses et des déficits publics n'est pas la contrepartie d'un effort particulier en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur</i>	66
c) <i>Une partie de la dette ne sert qu'à faire payer par les générations futures nos dépenses de santé et d'indemnisation du chômage</i>	69
B. L'augmentation de l'endettement a été une facilité qui a permis de ne pas assez se préoccuper du niveau des dépenses publiques et de l'efficacité de leur gestion	70
1. Grâce à l'augmentation de la dette, l'État a pu retarder l'adaptation de sa gestion et maintenir des dépenses à l'efficacité contestable	71
a) <i>Une partie de l'augmentation de la dette financière aurait pu être évitée si un fonctionnement plus efficace des services de l'État avait été recherché plus activement</i>	71
b) <i>L'augmentation de l'endettement s'explique également par le maintien de certaines dépenses dont l'efficacité au regard des objectifs affichés n'est pas avérée</i>	77
2. Le report d'une partie des dépenses d'assurance maladie sur les générations futures a permis d'éviter de remettre en cause certaines pratiques coûteuses	82
a) <i>Les bons résultats globaux de notre système de santé ne doivent pas nous empêcher d'analyser l'efficacité de nos dépenses d'assurance maladie</i>	82
b) <i>Il existe des marges d'amélioration de l'efficacité des dépenses d'assurance maladie</i>	83

3. Le mode de financement des collectivités territoriales peut réduire l'attention qu'elles portent à l'efficacité de certaines dépenses	86
<i>a) Les dépenses des collectivités territoriales ont connu une croissance très forte sur laquelle il est impossible de porter un jugement</i>	86
<i>b) Le faible endettement financier des collectivités territoriales ne garantit pas la qualité de la gestion de leurs dépenses</i>	88

III. Au-delà des dysfonctionnements de notre appareil administratif, ce sont nos pratiques politiques et collectives qui expliquent le choix de la facilité fait par la France en matière de finances publiques

91

A. En première analyse, les déficits publics sont le résultat de la lourdeur et des incohérences de notre appareil administratif

92

1. La prolifération des acteurs et des instruments est une source de dépenses inefficaces	93
<i>a) Notre appareil administratif est affecté par la prolifération des acteurs et des instruments</i>	93
<i>b) Cette profusion d'acteurs et d'instruments incite fatalement à la dépense</i>	95
2. Les procédures administratives existantes ne permettent pas de contenir suffisamment l'inclination à dépenser	98
<i>a) Les procédures budgétaires et financières de l'État sont encore fragiles en dépit des avancées importantes de la LOLF</i>	98
<i>b) L'efficacité des dispositifs de contrôle des dépenses des collectivités territoriales apparaît insuffisante</i>	101
<i>c) Les procédures budgétaires et financières de la Sécurité sociale ont été sensiblement améliorées, mais demeurent encore perfectibles</i>	101

B. Ce sont nos pratiques politiques et collectives qui expliquent la persistance des dysfonctionnements de notre appareil administratif

103

1. Les décideurs publics ont les cartes en main pour rendre les administrations publiques plus efficaces	103
<i>a) Les lourdeurs et les incohérences de l'appareil administratif sont largement connues</i>	103
<i>b) Les ressources humaines ne constituent pas un obstacle à la modernisation de l'appareil administratif</i>	105
2. Notre dette est fondamentalement le résultat de nos pratiques politiques et collectives	107
<i>a) Les décisions nécessaires à la réorganisation des administrations publiques ont été constamment reportées</i>	107
<i>b) Le recours à la dépense publique est la réponse systématique du corps politique et social à nos problèmes de société</i>	110

Deuxième partie

De notre volonté de restaurer une véritable capacité d'action publique dépendront nos perspectives de croissance et de solidarité 113

I. Les pouvoirs publics ne se sont pas donné les marges d'action nécessaires pour faire face aux défis futurs 117

A. Nos ambitions de croissance et de solidarité vont être mises à l'épreuve dans les années à venir **117**

1. L'économie française pourrait voir se réduire ses perspectives de création de richesses et d'emplois dans les années à venir **118**

a) La capacité de création de richesses et d'emplois en France est en retrait par rapport à celle des économies développées les plus dynamiques 118

b) Nos perspectives démographiques ne permettent pas d'escompter un relèvement spontané de notre capacité de création de richesses et d'emplois 122

2. Le déséquilibre prévisible des régimes sociaux est de nature à fragiliser notre système de protection sociale **123**

a) Le déséquilibre croissant des régimes obligatoires de retraite les conduirait à une situation de grande fragilité 123

b) La poursuite d'une forte croissance des dépenses d'assurance maladie poserait de graves problèmes 126

B. Si rien n'était fait rapidement, les pouvoirs publics aborderaient ce nouveau contexte économique et social avec des marges d'action très réduites **128**

1. Les administrations publiques ne devront pas compter sur une augmentation significative et durable des prélèvements obligatoires **129**

a) L'évolution des ressources des administrations publiques depuis vingt ans témoigne déjà de la difficulté à les augmenter significativement et durablement 129

b) La contrainte fiscale internationale pourrait limiter encore plus à l'avenir la possibilité d'augmenter fortement les ressources des administrations publiques 132

c) Financer les défis futurs en large partie par une augmentation des prélèvements obligatoires serait économiquement dangereux 134

2. Les déséquilibres prévisibles des régimes sociaux ne pourront pas être assumés par d'autres administrations publiques **136**

a) Le Fonds de réserve des retraites ne pourrait financer qu'une faible part du déséquilibre attendu des régimes obligatoires de retraite 136

b) Les marges de manœuvre des autres régimes sociaux apparaissent très réduites 138

c) La capacité de l'État et des collectivités territoriales à assumer des dépenses supplémentaires est faible 140

3. Continuer à accroître l'endettement public n'est en aucun cas une solution **145**

a) Choisir l'endettement public rendrait l'économie française très vulnérable 145

b) Nos engagements européens excluent le recours sans condition à l'endettement 150

II. En engageant rapidement les réformes nécessaires, les pouvoirs publics peuvent se donner une large capacité d'action	153
A. La remise en ordre des finances publiques doit être l'objectif des cinq prochaines années	153
1. L'État doit renverser la tendance à l'augmentation de sa dette financière	154
<i>a) Le retour à l'équilibre devrait être atteint en moins de cinq ans</i>	154
<i>b) Une fois revenu à l'équilibre, l'État doit enfin se donner les moyens de gérer les à-coups de la croissance</i>	160
2. Les collectivités territoriales doivent être mieux associées à l'objectif de maîtrise des finances publiques	161
<i>a) Même si elles sont aujourd'hui peu endettées, les collectivités territoriales doivent assumer une partie de l'effort de retour à l'équilibre de l'État</i>	162
<i>b) À moyen terme, les collectivités territoriales devraient devenir pleinement responsables de leurs dépenses et de leurs ressources</i>	163
3. Les conditions d'équilibre des régimes sociaux doivent être garanties	164
<i>a) La réforme des régimes de retraite doit être poursuivie</i>	164
<i>b) Un dispositif de retour automatique à l'équilibre doit être mis en place pour l'assurance maladie</i>	166
<i>c) Les principes de gestion de l'assurance chômage doivent permettre d'empêcher que des aléas conjoncturels aboutissent à des déséquilibres durables</i>	168
B. Une modification en profondeur de la gestion des administrations publiques permettra d'équilibrer rapidement nos finances publiques et de mieux orienter les dépenses	169
1. La réduction des dépenses inefficaces doit être pendant la phase de retour à l'équilibre la priorité du Gouvernement et du Parlement	170
<i>a) Le retour à l'équilibre en cinq ans suppose de modifier le mode de travail du Gouvernement et du Parlement</i>	170
<i>b) La réorganisation en profondeur des administrations publiques devrait être un élément central du réexamen intégral des dépenses</i>	173
2. La recherche d'une plus grande efficacité des dépenses passe par une politique de ressources humaines profondément modernisée	175
<i>a) Le retour à l'équilibre des finances publiques implique nécessairement d'utiliser l'opportunité des départs à la retraite, ce qui suppose de développer la mobilité des agents</i>	175
<i>b) Chaque agent doit être récompensé en fonction de sa contribution à l'amélioration de l'efficacité</i>	176
C. Cette nouvelle conception de l'action publique renforcerait nos perspectives de croissance et d'emploi et notre capacité de solidarité	177
1. Réorienter nos politiques de croissance et d'emploi	178
2. Faire vraiment le choix de la cohésion sociale	180
3. Utiliser notre crédibilité retrouvée pour contribuer à faire de l'Europe elle-même une zone de croissance et de cohésion sociale	181
Conclusion	183

