



# Quelle stratégie pour les dépenses publiques ?

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 43, juillet 2017

**E**n augmentation tendancielle depuis plus de trente ans, les dépenses publiques françaises ont atteint 57 % du PIB en 2015, contre 48,5 % en moyenne pour les pays de l'OCDE ; seuls deux pays scandinaves – le Danemark et la Finlande – dépensent autant. L'emploi public dans son ensemble ne semble pas être à l'origine de ce supplément de dépense. Le niveau des dépenses publiques est plus élevé en France pour la majorité des missions, mais plus particulièrement pour les affaires économiques et la protection sociale.

Le « bon » niveau des dépenses publiques est très largement dicté par les contraintes en matière de prélèvements obligatoires, d'équilibre budgétaire et de dette. Avec une dette publique proche de 100 % du PIB, toute hausse d'un point de pourcentage du taux d'intérêt coûterait à terme l'équivalent du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'objectif d'une baisse des dépenses publiques en France est donc avant tout de donner des marges de manœuvre à l'État français pour lui permettre d'investir dans les domaines porteurs de croissance.

Certes, une réduction des dépenses publiques peut avoir un impact négatif sur l'activité à court terme, car la baisse de la dépense publique n'est pas automatiquement compensée par une hausse de la dépense privée. Toutefois, l'effet diffère fortement selon le type de dépense visé et selon la manière dont le programme est annoncé et piloté. Cette *Note du CAE* montre qu'une baisse ambitieuse des

dépenses publiques est compatible avec une reprise de la croissance si elle est sélective, structurelle et accompagnée d'un programme temporaire d'investissement.

Les expériences étrangères ont montré l'utilité de la mise en place d'une revue rapide des politiques publiques, *via* des analyses coût-bénéfice, afin de redéfinir le périmètre des dépenses ou les instruments de l'action publique, la dépense n'étant pas le seul levier d'action. Aucun secteur d'intervention ne doit échapper à cette remise à plat, même les secteurs jugés prioritaires.

Pour réussir, la transformation des politiques publiques doit être placée en haut de l'agenda politique. Le Premier ministre doit s'engager, communiquer largement et associer à la fois les ministres et les directeurs d'administration pour définir un programme d'ensemble cohérent, avec un calendrier. Une gouvernance spécifique doit être mise en place pour associer les collectivités territoriales et les agences à la démarche, avec des incitations appropriées.

La redéfinition de l'intervention publique engendre des transformations profondes chez les bénéficiaires et dans l'administration publique. Il est donc primordial de prévoir des dispositifs temporaires d'indemnisation des « perdants » et de développer les politiques d'accompagnement, de mobilité et de formation des agents publics pour qu'ils puissent se déployer vers des postes à pourvoir. Le programme doit être conçu comme un investissement, avec un budget adéquat.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

<sup>a</sup> Telecom ParisTech, membre du CAE ; <sup>b</sup> Conseil économique pour le développement durable, correspondant du CAE ;

<sup>c</sup> Université de Bocconi (Italie) ; <sup>d</sup> OFCE, Sciences po, CNRS, membre du CAE.

Redresser nos finances publiques ne relève pas principalement d'un engagement européen : l'objectif est avant tout de donner des marges de manœuvre à l'État français pour lui permettre d'investir dans les domaines porteurs de croissance, d'assurer des interventions publiques efficaces, de limiter la pression fiscale de manière à ne pas décourager les talents et l'innovation tout en préservant la protection sociale et, enfin, d'aider les plus vulnérables à affronter les changements structurels en cours.

L'objectif de cette *Note* est de présenter les conditions d'une baisse vertueuse des dépenses publiques en France. Sans remettre en cause les objectifs des politiques publiques, l'idée est d'identifier des leviers d'action moins coûteux pour atteindre ces objectifs et de s'inspirer des expériences étrangères pour la transformation de l'action publique.

## Le constat : spécificités françaises et points de consensus

### Une hausse tendancielle des dépenses portée par la Sécurité sociale et les collectivités territoriales

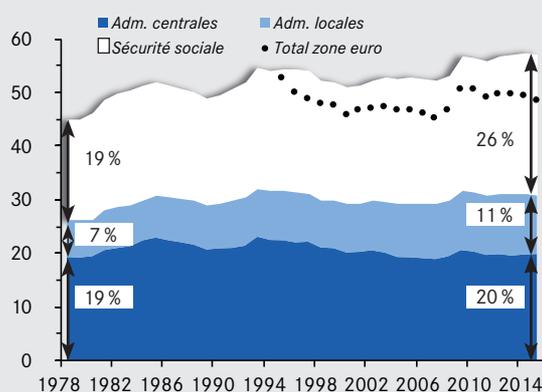
Les dépenses publiques françaises ont augmenté tendanciellement depuis plus de trente ans en pourcentage du PIB (graphique 1). Les recettes publiques ont également crû, tout en restant inférieures aux dépenses : il faut remonter à 1974 pour trouver un budget équilibré. Cette croissance des dépenses est principalement portée par les dépenses de Sécurité sociale et celles des collectivités locales, alors que les dépenses des administrations centrales sont en légère baisse. Les dépenses de l'État ont en effet été rationalisées depuis la « Loi organique relative aux lois de finance » (LOLF) promulguée en 2001, la « Révision générale des politiques publiques » (RGPP) engagée en 2007, puis la « Modernisation de l'action publique » (MAP) à partir de 2012 et la programmation, dans le cadre du Pacte de responsabilité, d'un plan de réduction de la dépense de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017.

Si l'on agrège tous les niveaux d'administration, les dépenses publiques ont ainsi atteint 57 % du PIB en 2015, ce qui place la France en tête des pays de l'OCDE. Seuls deux pays scandinaves – le Danemark et la Finlande – dépensent autant.

En première analyse, l'emploi public dans son ensemble ne semble pas être à l'origine de ce supplément de dépense publique en France. La part de l'emploi public dans l'emploi total n'y est pas systématiquement supérieure aux autres pays de l'OCDE<sup>1</sup> (graphique 2) : certes plus élevée qu'en

Allemagne, mais bien en dessous des pays scandinaves ou du Royaume-Uni<sup>2</sup>. En proportion du PIB, la masse salariale publique a très peu crû au cours des 35 dernières années. En incluant les pensions de retraite des fonctionnaires, elle représente 12,9 % du PIB en 2015, en hausse de seulement 0,4 point depuis 1980<sup>3</sup>. Hors pensions, la hausse n'a été que de 0,1 point de PIB sur la même période.

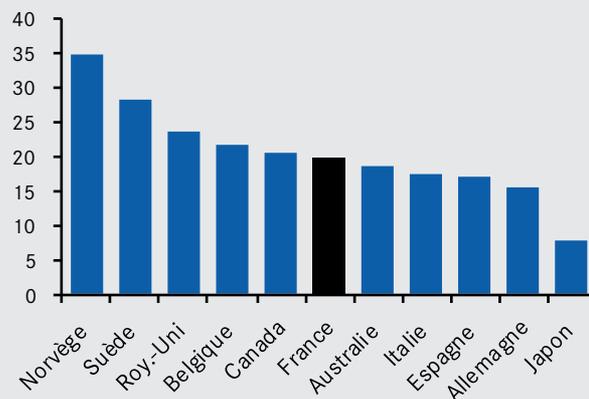
### 1. Évolution des dépenses publiques<sup>a</sup> en France 1978-2014, en % du PIB



Note : <sup>a</sup> Dépenses par sous-secteur des administrations publiques nettes de transferts entre administrations (la somme des dépenses par sous-secteur est égale à la dépense totale des administrations publiques).

Sources : INSEE, comptes nationaux, base 2010 (France), Eurostat (zone euro) et calculs auteurs.

### 2. Part de l'emploi public dans l'emploi total 2013, en %



Source : OCDE, données 2013 (sauf pour l'Allemagne, données 2009).

L'investissement public a, pour sa part, diminué depuis 1980 de 0,8 point de PIB pour ne plus représenter que 3,5 % du PIB en 2015 – un chiffre qui reste néanmoins supérieur de 0,8 point de PIB à la moyenne de la zone euro. Durant la crise récente, les pays européens ont fait porter une part impor-

Les auteurs remercient Clément Carbonnier, Conseiller scientifique au CAE, pour son aide précieuse.

<sup>1</sup> L'ensemble des pays de l'OCDE ne peut être couvert ici par manque de données.

<sup>2</sup> Au Royaume-Uni, le système de santé repose sur un réseau public de soins, depuis la médecine générale jusqu'à l'hôpital, ce qui rend la comparaison fragile (les médecins sont comptés dans l'emploi public).

<sup>3</sup> Selon les données de l'OCDE (2015) : *Government at a Glance*, OECD Publishing, Paris.

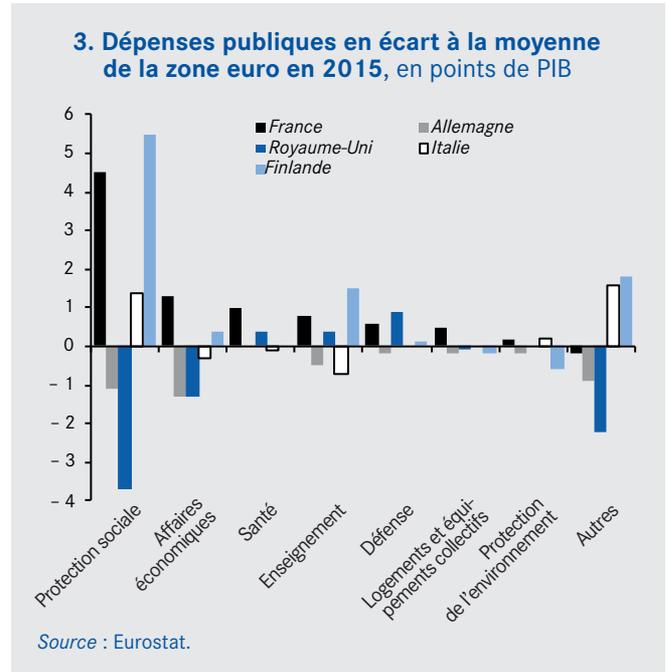
tante de leurs efforts budgétaires sur l'investissement qui est plus malléable que la rémunération des agents publics. En France, le phénomène s'observe principalement pour les collectivités locales, qui concentrent les deux tiers de l'investissement public (hors R&D), tandis que les rémunérations ont augmenté continûment depuis les années 1980, progression dépassant largement l'impact attendu des transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales<sup>4</sup>. Le poids des administrations publiques locales en France s'observe également dans la commande publique : elles représentent près de 60 % du montant total de la commande publique contre seulement 53 % en moyenne dans les pays de l'OCDE<sup>5</sup>. Or, la commande publique représente au total une dépense comparable à l'emploi public en France.

La théorie économique ne donne pas d'indications claires sur le « bon » niveau des dépenses publiques, lequel est plutôt dicté par les contraintes en termes de prélèvements obligatoires, d'équilibre budgétaire et d'endettement. À cet égard, la hausse très forte de la dette publique sur les 35 dernières années (+ 75 points de PIB, dont la moitié depuis la crise de 2008) constitue une contrainte forte pour les années à venir. Si la charge d'intérêt a diminué de 2,6 points de PIB en 2007 à 2 points en 2015, c'est en raison du niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt. Avec une dette aujourd'hui proche de 100 % du PIB, une hausse d'un point du taux d'intérêt conduirait à terme à une hausse de 1 point de PIB de la charge d'intérêt<sup>6</sup>, soit l'équivalent du budget de l'enseignement supérieur et de la recherche.

### La France dépense davantage que les autres pays de l'OCDE dans quasiment tous les domaines mais surtout dans les transferts sociaux

Si la France est dans une position « moyenne » au sein de l'OCDE vis-à-vis de son emploi public, comment expliquer le niveau nettement plus élevé des dépenses publiques : 57 % du PIB, contre 48,5 % en moyenne dans les pays de l'OCDE ? La comparaison des dépenses par grande fonction, même si elle est fragile du fait des différences de nomenclatures entre pays, apporte quelques éléments de réponse (graphique 3). On note ainsi un niveau plus élevé des dépenses en France pour la majorité des missions, mais surtout pour les affaires économiques et plus encore la protection sociale<sup>7</sup>.

Les deux tiers du surcroît de dépense publique en France viennent de la sphère sociale : la protection sociale et la



santé représentent 5,5 points de PIB de plus en France qu'en moyenne dans la zone euro. Il s'agit avant tout des dépenses de retraite, mais les aides au logement, les dépenses liées à la famille et la santé contribuent également au surcroît de dépenses sociales en France. Le niveau plus élevé qu'ailleurs des dépenses publiques de retraites résulte à la fois du choix de socialisation quasi-total, avec des régimes de base et des régimes complémentaires obligatoires fonctionnant par répartition<sup>8</sup>, et de la relative générosité du système au regard des niveaux de vie relatifs des personnes âgées de plus de 60 ans. Les différentes réformes de retraites mises en œuvre depuis le début des années 1990 devraient toutefois contribuer à modérer le poids de ces dépenses dans le PIB à l'avenir. S'agissant des dépenses publiques de santé, les écarts entre pays s'expliquent à nouveau par le degré de socialisation du risque, mais aussi par l'efficacité de l'organisation des soins (voir encadré 3). En matière d'aides au logement<sup>9</sup>, enfin, la France soutient fortement la demande des ménages pour la location et pour l'achat, avec une efficacité très contestée (voir *infra*).

En dehors des dépenses sociales, la dépense publique en France dépasse de 3 points de PIB la moyenne en zone euro. À cet égard, la fonction « Affaires économiques » se démarque : ce poste, qui regroupe les aides aux entreprises,

<sup>4</sup> Beynet P. et H. Naerhuysen (2007) : « Les facteurs d'évolution de la dépense publique en France : une rétrospective », *Note TrésorEco*, n° 26, décembre. Lors de la dernière phase de décentralisation (entre 2002 et 2013), les communes ont vu leurs dépenses de personnel augmenter alors que les transferts de compétences s'opéraient vers les départements et les régions, voir Cour des Comptes (2016) : *Les finances publiques locales*, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre.

<sup>5</sup> OCDE (2015) : *op.cit.* Certains pays ont des proportions plus élevées mais il s'agit le plus souvent d'États fédéraux. Notons que la France se caractérise par un nombre de pouvoirs adjudicateurs (acheteurs publics) très largement supérieur à l'ensemble des autres pays. Dans une *Note du CAE* consacrée à la commande publique, les auteurs proposent une série de mesures pour en renforcer l'efficacité, cf. Saussier S. et J. Tirole (2015) : « Renforcer l'efficacité de la commande publique », *Note du CAE*, n° 22, avril.

<sup>6</sup> La hausse étant progressive à mesure du renouvellement de la dette, voir Département analyse et prévision de l'OFCE, 2017.

<sup>7</sup> La Cour des comptes dresse un constat similaire dans son récent rapport, voir Cour des Comptes (2017) : *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin

<sup>8</sup> Le plus souvent les autres pays ont fait le choix d'un système mixte avec un régime de base public, complété par un régime privé par capitalisation important, obligatoire ou optionnel.

<sup>9</sup> Les aides au logement octroyées aux ménages sont classées dans la fonction « protection sociale ». Les dépenses de la fonction « logement et équipement collectif » couvrent la construction de logements (HLM notamment), la mise à disposition d'équipements collectifs, l'alimentation en eau et l'éclairage public.

pèse plus lourd en France en raison notamment des crédits d'impôts (Crédit impôt recherche, CIR, et Crédit d'impôt compétitivité emploi, CICE), qui sont désormais comptés comme des dépenses.

L'importance des dépenses publiques d'enseignement en France s'explique par le très faible niveau des dépenses privées dans ce domaine : les dépenses totales d'enseignement par élève et étudiant n'y sont pas supérieures à celles des autres pays européens ; elles sont plus faibles qu'en Autriche, au Royaume-Uni, en Suède, en Belgique, en Danemark et aux Pays-Bas<sup>10</sup>. Cela n'exonère toutefois pas d'un examen plus approfondi de l'ensemble de cette mission, dont les résultats peuvent être jugés décevants au regard des sommes investies et des défis à relever<sup>11</sup>. On peut s'interroger notamment sur l'allocation des moyens entre les différents niveaux d'éducation (la France se distingue des autres pays par un moindre investissement dans l'école primaire), les formes de pédagogie et le degré de participation financière des familles (pour l'enseignement supérieur).

En résumé, le niveau élevé des dépenses publiques en France s'explique en partie par des choix de société : mutualisation importante des risques sociaux, financement de l'éducation en très grande majorité sur fonds publics. Cependant, ces choix ne suffisent pas à expliquer le surcroît de dépenses, ce qui amène à se poser la question de leur efficacité au regard des objectifs assignés et de l'existence de leviers alternatifs pour atteindre les mêmes objectifs.

## Dépenses publiques et croissance

Selon la théorie keynésienne, une réduction des dépenses publiques a en principe un impact négatif sur l'activité à court terme car la baisse de la dépense publique n'est pas immédiatement compensée par une hausse de la dépense privée ; au contraire, la dépense privée peut elle-même être affectée négativement par un effet d'entraînement<sup>12</sup>.

Les nombreux travaux de recherche sur l'impact d'une baisse des dépenses publiques à court terme aboutissent cependant à des résultats contrastés (cf. encadré 1). Un problème

récurrent est le fait que l'ajustement budgétaire n'intervient généralement pas par hasard : il est déclenché par une dégradation des finances publiques, par une variation de l'activité ou par tout autre phénomène économique (crise bancaire, variation du prix du pétrole, évolution de la politique monétaire, etc.). Par ailleurs, le déploiement de la politique budgétaire s'étale souvent sur plusieurs années, ce qui rend délicate sa datation exacte et la distinction entre l'effet de la politique budgétaire elle-même et celui des autres chocs subis par l'économie durant la période.

Les travaux réalisés à partir de modèles macroéconométriques<sup>13</sup> concluent généralement à des multiplicateurs budgétaires compris entre 0 et 1,5 : toutes choses égales par ailleurs, une réduction du déficit de 1 point de PIB abaisse le PIB à court terme dans des proportions allant de 0 à 1,5 % du PIB, selon l'instrument retenu<sup>14</sup>. Selon ces modèles, une hausse des impôts (ou une baisse des transferts) a moins d'effet négatif à court terme qu'une baisse des dépenses car, dans le premier cas, les ménages compensent en partie la baisse de leur revenu disponible en puisant dans leur épargne<sup>15</sup>. Ils concluent aussi que les multiplicateurs sont plus élevés en phase basse du cycle d'activité, si le taux d'intérêt est proche de zéro (et ne peut donc pas diminuer) ou si l'ajustement budgétaire a lieu dans plusieurs pays à la fois. L'effet récessif de l'ajustement est maximum après deux ans, mais sauf cas exceptionnel (baisse de l'investissement public, ajustement budgétaire démarré en période de récession, certaines hausses d'impôts), il disparaît au bout de cinq ans<sup>16</sup>.

Un second groupe de travaux se fonde sur les documents budgétaires afin d'identifier les décisions réellement prises indépendamment de la conjoncture économique. Cette seconde approche, dite « narrative », met en évidence un fort impact négatif des ajustements budgétaires réalisés par hausses d'impôts, mais un effet faible voire non significatif (pas d'impact en moyenne) des ajustements réalisés par baisse des dépenses. Selon cette littérature, l'effet d'une baisse des dépenses ne semble pas dépendre de la position de l'économie dans le cycle ni des contraintes liées à la politique monétaire. La variable clé semble en réalité être la capacité de l'ajustement budgétaire à modifier les anticipations des ménages et des entreprises, et donc à déclencher davantage de consommation et d'investissement de la part du secteur

<sup>10</sup> OCDE (2016) : *Regard sur l'éducation, Les indicateurs de l'OCDE*.

<sup>11</sup> Cf. France Stratégie (2014) : *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie* et voir aussi les enquêtes PISA successives, qui révèlent un renforcement de la corrélation entre réussite scolaire et origine sociale. Les défis sont résumés dans Anne-Braun J., K. Lemoine, E. Saillard et P. Taillepiéd (2016) : « Formation initiale et continue : quels enjeux pour une économie fondée sur la connaissance ? », *Trésor-Eco*, n° 165.

<sup>12</sup> Voir, par exemple, Diop M. et A. Diaw (2015) : « Politique budgétaire et stabilité macroéconomique en Union économique et monétaire », *Revue de l'OFCE*, vol. 137, n° 1, pp. 181-209.

<sup>13</sup> Modèles néo-keynésiens ou dynamiques d'équilibre stochastique.

<sup>14</sup> Coenen *et al.* (2010) ont passé en revue les modèles utilisés par cinq grandes institutions : Fonds monétaire international, Banque centrale européenne, Commission européenne, Réserve fédérale américaine et Banque du Canada. Le multiplicateur est en moyenne proche de 1 pour une baisse de l'investissement ou de la consommation, de l'ordre de 0,7 pour une baisse des transferts sous condition de ressources, entre 0 et 0,5 pour une baisse des transferts sans condition de ressources et de l'ordre de 0,2 pour une hausse des impôts. Coenen G. *et al.* (2010) : « Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models », *IMF Working Paper*, n° 10/73.

<sup>15</sup> Selon Mineshima *et al.* (2014), le multiplicateur moyen, sur 41 travaux, est de 0,75 pour les dépenses et de 0,25 pour les prélèvements, cf. Mineshima A., M. Poplawski-Ribeiro et A. Weber (2014) : « Fiscal Multipliers » in *Post-Crisis Fiscal Policy*, Cottarelli, Gerson et Senhadji (eds), Cambridge MIT Press.

<sup>16</sup> Voir Batini N., L. Eyrard, L. Forni et A. Weber (2014) : « Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections », *IMF Technical Note*.

## 1. Mesurer le multiplicateur budgétaire

On appelle multiplicateur budgétaire l'effet d'une variation des dépenses publiques (ou des impôts) sur le niveau du PIB à court et à moyen termes. L'estimation des multiplicateurs budgétaires est délicate du fait d'une causalité en sens inverse : les autorités budgétaires réagissent aux conditions macroéconomiques. Par ailleurs, une forte croissance du PIB élève mécaniquement les recettes fiscales et réduit certaines dépenses, notamment les transferts sociaux. Enfin, les épisodes historiques de réduction des dépenses publiques se sont souvent étalés sur plusieurs années et ont parfois été accompagnés de politiques monétaires expansionnistes ou de réformes structurelles qui affectent elles aussi le taux de croissance.

La recherche économique tente de surmonter ces différents problèmes à travers deux grandes familles d'estimations : à partir de modèles macroéconométriques (estimation *ex ante*) ou des épisodes passés (estimation *ex post*). Les deux méthodes sont complémentaires. La première est bien adaptée pour anticiper l'impact d'une variation à la marge (par exemple, 1 point de PIB) des dépenses publiques et elle a l'avantage de s'appuyer sur un modèle de l'économie concernée (dans notre cas, la France). Cependant, elle repose sur des paramètres estimés dans des conditions qui n'éliminent pas le problème de la causalité inverse. La seconde méthode permet d'étudier l'impact de réformes budgétaires de grande ampleur, susceptibles de modifier les anticipations des agents. Néanmoins, l'estimation est réalisée à partir de l'expérience de pays variés, pas toujours comparables à l'économie française.

L'OFCE a réalisé en 2017 une estimation du premier type à l'aide du modèle *e-mod.fr*. Selon ce modèle, une baisse d'un point de PIB de la dépense publique accompagnée d'une baisse équivalente des prélèvements obligatoires (donc, sans variation du solde budgétaire *ex ante*) entraîne une baisse du PIB français de 0,6 % la première année et de presque 1 % les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> années. L'effet récessif est plus marqué si la baisse de dépense porte sur l'emploi ou les investissements publics, plus modéré si l'on choisit de réduire les prestations sociales ou les salaires des fonctionnaires (tableau)<sup>a</sup>. Les multiplicateurs des prélèvements sont généralement plus faibles, sauf pour les cotisations sociales, notamment celles payées par les employeurs (multiplicateurs comparables à ceux de l'investissement).

Les travaux d'Alberto Alesina, Francesco Giavazzi et leurs collègues proposent une estimation *ex post* des effets multiplicateurs. À partir d'un échantillon de plus de 170 plans de stabilisation dans seize pays de l'OCDE (y compris la France) sur les 35 dernières années, les auteurs adoptent une approche « narrative » qui s'appuie sur les programmes budgétaires eux-mêmes (et non pas seulement sur les chiffres fournis *ex post* par la comptabilité nationale), afin de corriger les biais d'estimations présentés plus haut. Ils trouvent que, pour réduire le déficit public, il est moins coûteux (en termes de PIB) de réduire les dépenses publiques que d'augmenter les impôts. Un ajustement budgétaire par baisse des dépenses peut même être sans effet sur le PIB si la réduction des dépenses est crédible et déclenche une hausse des investissements.

### Multiplicateurs selon la position dans le cycle<sup>a</sup> et le type de dépense ou de prélèvement

	Écart de production : - 2 %		Écart de production : 0 %		Écart de production : + 2 %	
	1 <sup>re</sup> année	5 <sup>e</sup> année	1 <sup>re</sup> année	5 <sup>e</sup> année	1 <sup>re</sup> année	5 <sup>e</sup> année
<b>Multiplicateurs des dépenses<sup>b</sup></b>						
- investissement	1,2	0,4	1,1	0,1	1,0	- 0,1
- emploi public	1,6	0,3	1,5	- 0,1	1,3	- 0,3
- prestations sociales	1,0	0,7	0,9	0,5	0,9	0,3
<b>Multiplicateurs des prélèvements<sup>c</sup></b>						
- cotisations sociales employeurs	1,2	1,0	1,1	0,6	1,0	0,4
- cotisations sociales employés	0,8	0,5	0,8	0,4	0,8	0,2
- CSG	0,8	0,6	0,8	0,4	0,8	0,2
- TVA	0,6	0,9	0,6	0,6	0,6	0,4

*Lecture* : Une hausse de l'investissement public de 1 point de PIB élève l'activité de 1,2 % la première année si le PIB est initialement 2 % au-dessus de son niveau potentiel, de 1,1 % s'il est initialement à son niveau potentiel et de 1 % si le PIB est initialement inférieur de 2 % à son niveau potentiel. Après cinq ans, l'effet sur le PIB est nul sauf dans le dernier cas, où il reste déprimé de 0,4 %.

*Notes* : <sup>a</sup> Écart de production en % de la production potentielle au moment du choc budgétaire ; <sup>b</sup> Impact d'une hausse des dépenses de 1 % du PIB sur le PIB, en % ; <sup>c</sup> Impact d'une baisse des prélèvements de 1 % du PIB sur le PIB, en %.

*Source* : OFCE.

<sup>a</sup> Pour la méthodologie, voir Creel J., É. Heyer et M. Plane (2011) : « Petit précis de politique budgétaire par tous les temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier.

privé<sup>17</sup>. Cet effet positif *via* un redressement de la confiance semble être plus facilement atteint si l'ajustement passe par une baisse structurelle des dépenses (jugée plus durable et

sans effet négatif sur la croissance potentielle) que s'il passe par une hausse d'impôts ou une baisse des dépenses *via* un coup de rabet généralisé (jugées plus facilement réversibles).

<sup>17</sup> Voir Alesina A. et S. Ardagna (2010) : « Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending », *Tax Policy and the Economy*, n° 24, pp. 35-68 ; Alesina A., C. Favero et F. Giavazzi (2015) : « The Output Effect of Fiscal Consolidation Plans », *Journal of International Economics*, vol. 96, n° S19-S42 ; Alesina A., O. Barbiero, C. Favero, F. Giavazzi et M. Paradisi (2015) : « Austerity in 2009-13 », *Economic Policy*, juillet, pp. 383-437 ; Alesina A., O. Barbiero, C. Favero, F. Giavazzi et M. Paradisi (2017) : « The Effects of Fiscal Consolidations: Theory and Evidence », *NBER Working Paper*, n° 23385, mai.

Quelles leçons pour la France aujourd'hui ? Si l'impact d'un programme de baisse des dépenses publiques sur le PIB peut difficilement être anticipé avec précision, la recherche existante suggère que :

- la phase de reprise de l'activité est favorable pour réaliser un ajustement<sup>18</sup>. Toutefois, la baisse de dépenses doit à la fois être progressive (pour ne pas étouffer la reprise) et crédible (pour modifier les anticipations du secteur privé). Ces deux contraintes plaident pour des réductions de dépenses « structurelles » (modification du périmètre d'intervention ou du mode d'intervention, numérisation de certains services, etc.), qui sont à la fois plus progressives et plus durables que la méthode du « rabot » ;
- la mise en place d'un programme d'investissement public pendant la phase de réduction de l'activité est un moyen probablement efficace de contrecarrer les effets éventuellement récessifs à court terme d'une baisse des dépenses courantes ;
- une réduction des transferts peut avoir un effet limité sur l'activité à court terme si elle affecte peu les ménages les plus modestes ;
- une baisse simultanée des impôts est susceptible d'atténuer l'effet éventuellement récessif du programme de baisse des dépenses, dans une proportion toutefois difficile à anticiper.

## Une stratégie pour la France

### Économie politique de la réduction des dépenses

Une première méthode pour abaisser les dépenses publiques est de réduire faiblement mais uniformément toutes les dépenses. Cette approche, qui parie sur les gains d'efficacité dans l'ensemble de la sphère publique, est souvent considérée comme plus acceptable politiquement car perçue comme moins injuste. Elle est aussi moins susceptible de mobiliser des groupes de pression. Elle a été suivie en France pour les administrations centrales depuis la mise en œuvre de la LOLF, avec un certain succès concernant le budget de l'État (cf. *supra*). On peut néanmoins s'attendre à un épuisement des réserves d'efficacité à mesure que la dépense diminue. Le risque existe aussi que les ajustements portent sur l'entretien des équipements, ce qui ne ferait que reporter les dépenses dans le temps.

Dans l'ensemble, les pays de l'OCDE ayant réussi d'importantes baisses de dépenses n'ont pas suivi cette voie mais ont opéré des choix forts entre les différentes dépenses. Lorach et Sode (2015) montrent que les pays qui réduisent le

plus leur dépense publique sont généralement sélectifs, avec des coupes fortes sur certains postes – la plupart des pays ont réduit les transferts sociaux, en les ciblant davantage – tandis que d'autres progressent<sup>19</sup>. La France se distingue au contraire par la non-sélectivité de ses baisses de dépenses. Une stratégie pour la France pourrait alors être de retoucher le périmètre des dépenses publiques et, dans certains secteurs, sortir l'État non pas de la régulation mais de l'intervention directe. Par exemple, la politique du logement pourrait s'appuyer davantage sur la régulation de l'offre (permis de construire, normes de construction, régulation des baux) et moins sur la subvention de la demande (voir *infra*).

Ce type de choix concentre la perte éventuelle sur un petit nombre d'individus. Dans notre exemple, il s'agit des propriétaires qui verraient baisser les loyers et les prix de vente de leurs biens, mais aussi, transitoirement, des locataires ou primo-accédants qui perdraient des subventions sans voir les prix baisser immédiatement. Pour limiter l'opposition à la réforme, l'expérience étrangère comme la littérature théorique suggèrent de ne pas procéder de manière séquentielle, mais d'annoncer en une seule fois un train de réformes, de manière à apprécier les effets redistributifs d'ensemble et de les compenser si nécessaire. Cela peut être compatible avec une mise en œuvre progressive des réformes. Il est néanmoins important d'annoncer un objectif chiffré à un horizon réaliste et de communiquer largement sur cette cible de manière à coordonner l'ensemble des acteurs (responsables politiques, administrations, secteurs privé et associatif) autour de cette cible.

Les programmes de réduction de dépenses publiques se font rarement sans perdants. Il est donc important de prévoir leur indemnisation au moins partielle et transitoire. Cela suppose néanmoins de savoir identifier les perdants, d'où l'importance de concevoir l'ensemble du plan d'ajustement en une seule fois et de disposer d'outils de simulation fiables.

Les gouvernements qui réduisent les dépenses ne semblent pas systématiquement sanctionnés lors des scrutins qui suivent. Au contraire, lorsque l'ajustement budgétaire a privilégié la baisse des dépenses (plutôt qu'une hausse d'impôts), les électeurs tendent à récompenser le gouvernement sortant (encadré 2).

### Besoin de sélectivité

Jusqu'à présent, la stratégie française pour réduire les dépenses publiques a privilégié les approches horizontales, avec l'édition de normes de non-remplacement des départs en retraite et la diffusion des méthodes du « nouveau mana-

<sup>18</sup> Toutefois, la France se trouve dans une position moins favorable que le Canada, la Suède ou le Royaume-Uni lorsque ces pays ont fortement réduit leurs dépenses publiques dans les années 1990. S'ils avaient eux aussi connu chacun une crise au cours des années précédentes et souffraient de taux de chômage élevés, ces trois pays ont pu bénéficier d'une conjoncture mondiale plus favorable.

<sup>19</sup> Lorach N. et A. Sode (2015) : « Quelle sélectivité dans la réduction des dépenses publiques ? », *La Note d'Analyse de France Stratégie*, n° 28, avril. L'indicateur est la somme des valeurs absolues des écarts entre l'évolution des différents postes et l'évolution des dépenses publiques totales entre deux années. Les valeurs absolues sont pondérées par la part du poste en début de période. Un indicateur faible signale que les différents postes évoluent de manière uniforme.

## 2. Expériences étrangères

Par le passé, de nombreux pays ont réalisé d'ambitieux programmes de baisses des dépenses publiques, souvent après une période de crise.

Lorach *et al.* (2014)<sup>a</sup> analysent 17 épisodes de baisse des dépenses publiques d'au moins 3 points de PIB sur trois ans dans des pays de l'OCDE entre 1990 et 2007. Les baisses de dépenses ont porté surtout sur les transferts sociaux (Finlande, Irlande et Danemark, notamment) et, dans une moindre mesure, sur les rémunérations des agents publics (Canada, Finlande). Cinq de ces expériences ont aussi été analysées par Aghion *et al.* (2014)<sup>b</sup>, avec le même constat sur le ciblage des dépenses de transferts sociaux : la santé et la protection sociale dans le cas du Canada ; les allocations familiales et chômage, la santé, l'éducation, le logement et les services communautaires dans le cas de la Suède. De plus, le Canada a réduit ses dépenses de défense et la Suède celles des collectivités territoriales. La Suède a réduit de 400 000 à 250 000 le nombre d'emplois publics entre 1993 et 2000. Ces ajustements budgétaires ont également été un succès en termes politiques puisque quatre des cinq cas se sont soldés par la réélection du gouvernement. Selon les travaux empiriques existants, il apparaît bien plus néfaste électoralement d'augmenter les prélèvements obligatoires que de réduire les dépenses<sup>c</sup>.

En termes de méthode, il ressort que les programmes qui ont réussi à réduire substantiellement et durablement les dépenses publiques sont passés par une revue stratégique des dépenses, afin d'en cibler les baisses sur certaines politiques, tandis que d'autres étaient au contraire renforcées (en rupture avec les politiques de rabot)<sup>d</sup>. L'expérience du Canada est particulièrement intéressante<sup>e</sup>. Tirant les leçons des échecs des tentatives d'abaisser toutes les dépenses proportionnellement dans années 1980, le gouvernement élu en 1993 a placé en tête de ses priorités une revue des dépenses, avec plusieurs principes importants :

- une application la plus large possible (« *nothing off the table* ») pour favoriser l'acceptabilité ;
- un principe de responsabilité : chaque ministère propose un ajustement sans intervention préalable du ministère des Finances, dans le cadre d'une forte

association et implication des ministres et des directeurs d'administration ;

- l'absence de cibles *a priori* pour chaque ministère, afin de ne pas brider le processus de revue ;
- une prise de décision globale en une seule fois, après revue des dépenses pour l'ensemble des ministères.

Un grand soin a été apporté à la gouvernance du programme de revue des dépenses et au processus de décision, en plaçant les responsables politiques et les directeurs d'administration en tandem pour piloter le processus dans chaque ministère. Les arbitrages ont été réalisés par trois comités : un comité de directeurs mobilisé de manière intensive pour examiner les ajustements proposés par les ministères – une revue par les pairs –, un comité *ad hoc* de ministres pour se prononcer sur les propositions et construire un consensus politique et, finalement, le Conseil des ministres pour procéder aux derniers arbitrages. Une petite équipe de hauts fonctionnaires avait été constituée pour faciliter la coordination générale.

Depuis 2008, de nombreux pays européens ont été conduits à réaliser des programmes d'ajustement budgétaire. À nouveau, ceux-ci ont été mis en œuvre rapidement après des élections, par des gouvernements qui, à l'exception de la Grèce, avaient fait campagne sur la question<sup>f</sup>. Pour la période 2009-2011, les ajustements effectués en Europe ont porté essentiellement sur l'emploi public, les dépenses sociales et le poste des « affaires économiques »<sup>g</sup>. Les coupes de dépenses ont été largement réparties dans certains pays (Suède, Allemagne ou Pologne), ce qui peut refléter une politique de rabot. Dans d'autres pays (Slovaquie ou Bulgarie, par exemple), la structure des dépenses a été modifiée. Les Pays-Bas (dans les années 1980) et le Royaume-Uni (depuis 2010) ont mis en place des revues générales des dépenses présentant quelques similarités avec le modèle canadien. La qualité de la gouvernance et l'étroite association des responsables politiques avec les directeurs d'administration ressortent comme des éléments essentiels<sup>h</sup>. À l'inverse, l'échec des différentes tentatives menées en Italie dans les années 2010 est à rapprocher du faible capital politique de Premiers ministres qui, eux-mêmes, n'en avaient pas fait leur principale priorité.

<sup>a</sup> Lorach N., C. Mareuge et C. Merckling (2014) : « Réduction des dépenses publiques : les leçons de l'expérience », *La Note d'Analyse de France Stratégie*, juillet.

<sup>b</sup> Aghion P., G. Cette et É. Cohen (2014) : *Changer de modèle*, Odile Jacob.

<sup>c</sup> Voir, par exemple, Alesina A., R. Perotti et J. Tavares (1998) : « The Political Economy of Fiscal Adjustment », *Brookings Papers on Economic Activity*, Printemps ou encore Brender A. et A. Drazen (2008) : « How to Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Panel of Countries », *American Economic Review*, vol. 98, n° 5, décembre.

<sup>d</sup> Henriksson J. (2017) : *Ten Lessons About Budget Consolidation*, Bruegel Essay and Lecture Series.

<sup>e</sup> Bourgon J. (2009) : « The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999: A Canadian Case Study », *Centre for International Governance and Innovation*.

<sup>f</sup> Giavazzi F. et A. Alesina (2017) : *Is Austerity Governments' Kiss of Death?*, Mimeo.

<sup>g</sup> Lorach N. et A. Sode (2015) : « Quelle sélectivité dans la réduction des dépenses publiques ? », *La Note d'Analyse de France Stratégie*, n° 28, avril.

<sup>h</sup> Vandierendonck C. (2014) : « Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation », *European Commission Economics Papers*, n° 525.

<sup>i</sup> Lorenzani D. et V.E. Reitano (2015) : « Italy's Spending Maze Runner: An Analysis of the Structure and Evolution of Public Expenditure in Italy », *European Commission Discussion Paper*, n° 23.

gement public »<sup>20</sup>. Le résultat n'est cependant pas à la hauteur des enjeux : ni en termes de maîtrise des dépenses – cette stratégie ayant certes réduit les dépenses de l'État,

mais pas celles de l'ensemble des administrations publiques – ni en termes de performance générale. La LOLF a certes promu les projets et les rapports annuels de performance

<sup>20</sup> Réduire les dépenses publiques en dépensant mieux, sans réduire le périmètre de l'État, a été au cœur de la « LOLF », mise en application en 2001, puis de la « RGPP » de 2007, dont le pivot était le non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux. En 2012, cette dernière a été remplacée par la « MAP », qui a réaffirmé l'accent sur la modernisation et la performance comme leviers pour réduire la dépense publique. En d'autres termes, l'économie politique qui suggère de réduire l'ensemble des dépenses, une réforme qui concerne tout le monde étant perçue comme plus juste, a largement prévalu.

(produits par les administrations) qui ont vocation à améliorer la gestion et la qualité des services, mais elle n'a pas promu l'évaluation de l'efficacité socio-économique des politiques publiques au regard de leurs objectifs et moyens mobilisés. Or, cette démarche d'évaluation est indispensable pour justifier les politiques publiques et les améliorer. Lorsque, pour une politique donnée, la France dépense davantage que des pays comparables pour des résultats qui ne sont pas meilleurs, il est légitime de réexaminer les instruments des politiques publiques. Plusieurs domaines sont abordés dans cette *Note* pour illustrer le propos. Par ailleurs, la stratégie du « rabot » a eu aussi pour conséquence une baisse d'attractivité des métiers de l'action publique, comme l'illustrent les difficultés de recrutement dans l'enseignement.

En parallèle, le « nouveau management public » a recherché l'efficacité des dépenses publiques en insistant sur la performance et la responsabilisation individuelle plutôt que sur les procédures. Ces nouvelles méthodes de gestion ont été mises en application en France avec retard par rapport aux autres pays et elles s'y sont limitées au développement des audits et à des aménagements dans la gestion des ressources humaines, comme l'introduction de primes et d'entretiens annuels d'évaluation. Le management public rencontre, à beaucoup d'égards, les mêmes difficultés que d'autres organisations, notamment les entreprises : définition précise des objectifs et élaboration d'une vision des transformations à réaliser ; besoin de « *leadership* » ; articulation entre les approches « métiers » et l'approche globale ; anticipation des résistances, en s'attachant à mobiliser les équipes plutôt qu'en essayant d'imposer un plan ; mise en situation de responsabilité des porteurs de projets<sup>21</sup>. Mais il est également confronté à des difficultés spécifiques<sup>22</sup>. Avec des contraintes de performance moins prégnantes que dans le secteur privé, les instruments pour organiser les transitions et les reclassements éventuels ne sont en outre pas toujours en place<sup>23</sup>. De plus, les stratégies restent trop fragmentées, entre le cadrage macroéconomique, les politiques « sectorielles » et leur gouvernance, marquée par les cloisonnements entre Budget, Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) et Fonction publique. Elles articulent mal les rôles du politique et de l'encadrement et apparaissent vite non crédibles faute d'avoir défini suffisamment bien les objectifs ou pour s'être ajouté trop de contraintes *a priori* sur le champ de l'action publique ou ses modalités (écartant, par exemple, toute remise en cause du partage entre public et privé).

Surtout, l'application des principes du nouveau management public s'est traduite par des seules incitations monétaires, oubliant l'importance des motivations intrinsèques dans le rendu des services publics. Ces difficultés ont été abondamment analysées dans la littérature<sup>24</sup> et ont conduit les autres pays à passer à une nouvelle approche de la gouvernance publique, plus inclusive des citoyens en coproduction avec les agents et plus soucieuse de la motivation spécifique des agents de la Fonction publique, en insistant par exemple davantage sur la mobilité des agents et leur prise de responsabilité comme levier de motivation plutôt que de simples incitations monétaires, par ailleurs réduites. L'OCDE propose désormais une approche plus pragmatique de la gouvernance publique que celle promue dans les années 1980<sup>25</sup>. Des perspectives existent pour perfectionner les cadres horizontaux de la modernisation de l'État. Le rapport *Quelle action publique dans dix ans ?*<sup>26</sup> insistait particulièrement sur la généralisation des contrats d'objectifs et de gestion, la formation au management, l'adaptation de l'offre et l'innovation au sein de la sphère publique.

Toutefois, ceci ne peut suffire et la France doit procéder à un réexamen de ses priorités de dépenses publiques comme l'ont fait la plupart des autres pays européens. Cela nécessite de réévaluer systématiquement les politiques publiques (périmètres et instruments) et de se doter de dispositifs pour gérer les réformes, y compris pour dédommager certains perdants qui, sinon, bloqueront le processus. La vision traditionnelle, qui tend à assimiler l'action publique et la dépense budgétaire, doit être remise.

### Périmètre de la dépense et de l'action publique

Une manière de penser la réduction des dépenses est de réfléchir à redéfinir les instruments de l'action publique, pour un objectif donné. Par exemple, la politique d'enseignement supérieur vise l'excellence tout en facilitant l'accès de tous à l'université. Des frais d'inscription parfois plus élevés en second cycle, accompagnés d'un système d'exemption en fonction des ressources des parents (comme, par exemple, à l'Université de Turin) ou de bourses, permettraient d'atteindre ce double objectif à moindres frais.

Une telle sélectivité en matière de dépenses budgétaires est possible, sans mettre en cause ni l'ambition des politiques, ni la solidarité.

<sup>21</sup> Cf. France Stratégie (2015) : *Quelle action publique dans dix ans ? Cinq objectifs, cinq leviers*, Rapport coordonné par D. Bureau et M-C. Naves.

<sup>22</sup> Tirole J. (1994) : « The Internal Organization of Government », *Oxford Economic Papers*, vol. 46.

<sup>23</sup> *A contrario*, la réforme ferroviaire allemande, par exemple, avait été permise par la mise en place d'une structure particulière (BEV), dissociant la politique de ressources humaines de la nouvelle Deutsche Bahn (DB) des procédures traditionnelles administrées en ce domaine, les nouveaux employés relevant de contrats privés et les salariés en place étant mis à disposition de la DB selon des modalités diversifiées, ceci leur permettant de conserver certains avantages statutaires.

<sup>24</sup> Pour une exposition des principaux arguments critiques, voir notamment, Dunleavy P., H. Margetts, S. Bastow et J. Tinkler (2006) : « New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n° 3, pp. 467-494 et, pour une discussion de ces arguments, de Vries J. (2010) : « Is New Public Management Really Dead? », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2010/1.

<sup>25</sup> Voir, par exemple, les principes de l'*Open Government* et les travaux sur le *leadership* et le *strategic human resource management* dans les publications de l'OCDE.

<sup>26</sup> France Stratégie (2015) *op. cit.*

S'agissant de l'ambition, les politiques environnementales constituent un cas emblématique. En théorie, elles ne devraient pas peser sur le budget puisqu'il s'agit de corriger un problème d'externalité : la solution pour cela est d'instaurer un signal-prix incitatif, par l'éco-fiscalité ou des marchés de quotas sous plafond global (voir l'expérience suédoise)<sup>27</sup>. L'impact budgétaire peut même être favorable : recettes fiscales à court terme, réduction des dépenses curatives à long terme. Notons toutefois que le double dividende n'est jamais total car il faut en général y associer des mesures d'accompagnement pour gérer les transitions ou en assurer l'acceptabilité (pouvoir d'achat, compétitivité).

D'autres exemples peuvent être cités, comme le logement ou l'agriculture (encadré 3). Dans les deux cas, les concours budgétaires mobilisés sont importants (au niveau national pour le logement, au niveau européen pour l'agriculture). Conçus selon une logique distributive, ceux-ci apparaissent finalement peu performants sur ce plan, les aides augmentant les loyers ou le prix du foncier. Elles apparaissent aussi très inefficaces sur le plan économique et environnemental. Le sujet n'est donc pas seulement budgétaire : il faut s'attaquer aux politiques publiques elles-mêmes, transformer les modalités des aides pour en assurer l'efficacité distributive ou, au contraire, les faire basculer du côté d'un signal-prix, selon les cas. Et finalement, concevoir une réforme progressive avec des mesures d'accompagnement pour ne pas buter sur la question patrimoniale (dévalorisation induite de certains actifs).

Dans les secteurs marchands (logement, énergie, transports, agriculture...), la réduction de la dépense publique doit aller de pair avec la mise en place de bonnes incitations financières pour les acteurs publics et privés. La réforme peut aussi s'appuyer sur les autorités administratives indépendantes (pour établir les conditions d'accès, la tarification des infrastructures essentielles, les obligations de service public imposées aux opérateurs et leur rémunération) ainsi que la qualité des réglementations sectorielles (sécurité sanitaire ou environnementale, notamment), pour qu'elles ne constituent pas des obstacles à l'entrée de nouveaux acteurs ou l'innovation<sup>28</sup>.

À l'opposé, dans les domaines régaliens (sécurité, justice...), la dépense budgétaire a peu d'alternatives. L'évaluation des politiques et le développement des systèmes d'information, pour mesurer l'efficacité de l'action et développer la concurrence par comparaison, revêtent alors une très grande importance<sup>29</sup>.

Entre ces deux extrêmes se situent la santé, l'éducation, la formation professionnelle (encadré 3), les assurances publiques et les politiques sociales. Dans ces secteurs, la tarification est cruciale pour fournir les bonnes incitations

et limiter l'aléa moral (cf. tarification hospitalière, tarification du risque dans le régime « Catnat »...) et permettre dans de bonnes conditions le financement des équipements.

De manière transversale, les *Notes du CAE* sur l'administration numérique<sup>30</sup> et sur les marchés publics<sup>31</sup> soulignaient le potentiel de l'innovation liée au numérique pour réduire les dépenses sans amoindrir la qualité du service rendu (voire en l'augmentant)<sup>32</sup>. Le numérique permet à la fois d'assurer les services publics anciens à moindre coût en raison de gains de temps et d'efficacité, mais aussi de redéfinir les contours de l'État. L'action publique est remise en cause dans certains secteurs où le secteur privé n'est plus défaillant, mais elle se renouvelle à travers un État plate-forme qui fait participer le citoyen à la mise en œuvre des politiques publiques, évoluant vers des structures souvent moins bureaucratiques, plus petites et moins coûteuses. Ces transformations impliquent de pouvoir réorganiser en profondeur les administrations, donc de gérer la mobilité des personnels, leur formation mais aussi le recrutement de « talents » en particulier dans les sciences des données et l'informatique.

Plus généralement, si l'emploi public n'est pas un bon levier pour réduire les dépenses publiques, il est nécessairement affecté par une redéfinition du périmètre de l'action publique. Ainsi toute réduction des dépenses publiques doit non seulement prendre en compte les perdants et les gagnants des réformes parmi les citoyens, mais aussi prendre la juste mesure de l'impact de ce changement de périmètre sur les agents des administrations : formation, nouveaux recrutements, incitations *via* une implication dans les processus de décision et d'évaluation, mais aussi mobilité de carrière et potentiellement refonte des corps administratifs.

### Les pièges de la mise en œuvre

En inscrivant la démarche budgétaire dans une logique de pilotage par la performance et non plus dans une logique de moyens, la LOLF a constitué un progrès, notamment en termes d'information du Parlement. Mais elle n'a pas permis un renforcement drastique de la sélectivité : la discussion budgétaire est restée centrée sur les moyens ; la discussion parlementaire sur la loi de règlement, qui devait élargir l'évaluation des résultats à l'action publique, n'a pas pris son essor.

Fondamentalement, la LOLF a négligé les problèmes incitatifs que rencontre tout processus de planification centralisée<sup>33</sup>. Le maintien d'un processus budgétaire essentiellement annuel explique en partie l'inertie des choix publics. Dans le cadre habituel de la négociation budgétaire, les gestionnaires

<sup>27</sup> Cf. Bureau D. (2013) : « Fiscalité et compétitivité : la démonstration suédoise », *Références Économiques pour le Développement (CEDD)*, n° 26.

<sup>28</sup> Cf. Conseil Économique pour le Développement Durable (CEDD) (2016) : *Comment concilier développement économique et environnement ?*, Rapport pour le ministre de l'Écologie.

<sup>29</sup> Cf. Bureau D. et M. Mougeot (2017) : « Performance, incitations et gestion publique », *Rapport du CAE*, n° 66, La Documentation française.

<sup>30</sup> Algan Y., M. Bacache-Beauvallet et A. Perrot (2016) : « Administration numérique », *Note du CAE*, n° 34, septembre.

<sup>31</sup> Saussier S. et J. Tirole (2015) : « Renforcer l'efficacité de la commande publique », *Note du CAE*, n° 22, avril.

<sup>32</sup> La Cour des comptes dans son rapport de juin 2017 sur la situation et les perspectives des finances publiques suggère également des leviers d'actions pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques.

<sup>33</sup> Ces problèmes ont été étudiés en particulier par Tirole J. (1994) : « The Internal Organization of Government », *Oxford Economic Papers*, vol. 46 et Laffont J.-J. (1999) : « Etapes vers un État moderne » in *État et gestion publique*, Rapport du CAE, n° 24, La Documentation française.

### 3. Quelques pistes pour revoir les dépenses publiques : recommandations du CAE

#### Les politiques de logement<sup>a</sup>

Les dépenses publiques en faveur du logement sont de l'ordre de 41 milliards d'euros en 2014 – soit 2 % du PIB. Parmi ces dépenses, les 16 milliards d'aides au logement ont un effet inflationniste bien documenté, les aides étant capturées par les constructeurs et les bailleurs. Les *Notes du CAE* sur le sujet recommandent, d'une part, d'intégrer les aides au logement à une politique redistributive d'ensemble, ce qui réduirait le risque de capture par les propriétaires-bailleurs, et, d'autre part, d'agir sur la régulation de l'offre afin de débloquent le foncier et la construction (exemples : généraliser le transfert de responsabilité du plan local d'urbanisme (PLU) au niveau de l'intercommunalité ; simplifier les normes).

La gestion du logement social pourrait par ailleurs être améliorée. Afin de mieux répondre aux besoins des ménages les plus fragiles et d'atténuer la ségrégation sociale (qui engendre des coûts supplémentaires), les auteurs des *Notes* plaident pour une répartition des subventions entre territoires et offices HLM en fonction d'indicateurs de tension transparents. Dans les zones en déficit de logements dits « très sociaux », ils suggèrent de réserver les subventions publiques aux projets contribuant à réduire la ségrégation spatiale, mesurée au niveau de l'agglomération.

#### Les aides à l'agriculture<sup>b</sup>

L'agriculture française bénéficie chaque année d'un soutien public dépassant 10 milliards d'euros. À cela s'ajoutent des exonérations et déductions fiscales et sociales. En 2013, l'ensemble de ces aides représentaient, pour une exploitation moyenne, 84 % du revenu agricole. Pourtant, les résultats de l'agriculture française sont insatisfaisants : la performance commerciale se détériore, l'emploi baisse fortement et les écosystèmes se dégradent fortement.

Pour les auteurs de la *Note*, ces piètres performances sont dues à plusieurs facteurs : prédominance des petites structures, atonie du progrès technique, niveau de formation inégal des agriculteurs, manque de coordination des filières... En outre, les politiques publiques manquent d'une orientation claire, leurs différents outils poursuivant parfois des objectifs contradictoires. La *Note* préconise de remplacer les aides indifférenciées et l'éco-conditionnalité par une rémunération des aménités qui pourrait être différenciée géographiquement. Elle recommande en outre de privilégier des critères directement liés aux externalités dans le ciblage des aides, sans pénaliser *a priori* l'agrandissement des structures s'il n'engendre pas d'externalités négatives.

La *Note* propose également d'agir au niveau communautaire, en réduisant les incitations à se spécialiser sur un

très petit nombre de cultures et en réduisant progressivement les aides sur les surfaces (qui renchérisent les terres) au profit de budgets ciblant les biens publics ou des objectifs sociaux. Dans ce sens, il convient d'évoluer vers des paiements aux résultats, contractuels et non transférables et de plafonner les paiements individuels qui ne rémunèrent pas la production d'un bien public.

#### Les dépenses publiques de santé<sup>c</sup>

Les dépenses publiques de santé comptaient pour plus de 8,7 % du PIB en 2014 en France, selon l'OCDE. À ce total, il convient d'ajouter 2,4 points de PIB de dépenses privées, prises en charge soit par des assurances complémentaires, soit par les patients eux-mêmes.

La mixité du système d'assurance-maladie français (Sécurité sociale et organismes complémentaires) entrave la maîtrise des dépenses de santé (par manque de coordination entre la Sécurité sociale et les organismes complémentaires) et implique des coûts de gestion élevés (de l'ordre de 13,4 milliards d'euros, dont 7,2 pour les organismes relevant de la Sécurité sociale en 2015). En encourageant la souscription de contrats collectifs généreux, le système nourrit les dépassements d'honoraires et la hausse des tarifs médicaux. Ces contrats collectifs mutualisent les risques entre des individus peu risqués (les salariés), tandis que les chômeurs et les personnes âgées doivent s'acquitter d'une prime plus élevée afin d'accéder à une assurance complémentaire.

La *Note du CAE*, suggère de mettre fin à ce système mixte d'assurance en concentrant la couverture de base sur un panier de soins solidaire et en recentrant les assurances facultatives sur la couverture des soins hors de ce panier. Le financeur du panier de soins solidaire pourrait alors contractualiser avec les offreurs de soins afin de mieux maîtriser à la fois la dépense et l'accès aux soins. À court terme, la définition d'un contrat homogène offert par tout assureur (et supprimant les distorsions liées aux exonérations sociales) permettrait de créer une véritable concurrence dans le secteur des complémentaires. Il faudrait également donner aux assurances complémentaires les moyens de la contractualisation en leur donnant accès aux informations nécessaires.

D'autres leviers existent pour contenir les dépenses de santé tout en réduisant les inégalités d'accès aux soins. L'un d'entre eux serait, pour les soins ambulatoires, de remplacer les tickets modérateurs et participations par une franchise annuelle et un co-paiement, fonction du revenu des patients et non couverts par les assurances, afin de responsabiliser les assurés pour les « petits » soins tout en les couvrant mieux pour les soins coûteux.

<sup>a</sup> Trannoy A. et É. Wasmer (2013) : « Comment modérer les prix de l'immobilier ? », *Note du CAE*, n° 2, février et Trannoy A. et É. Wasmer (2013) : « La politique du logement locatif », *Note du CAE*, n° 10, octobre.

<sup>b</sup> Bureau J-C., L. Fontagné et S. Jean (2015) : « L'agriculture française à l'heure des choix », *Note du CAE*, n° 27, décembre.

<sup>c</sup> Askenazy P., B. Dormont, P-Y. Geoffard et V. Paris (2013) : « Pour un système de santé plus efficace », *Note du CAE*, n° 8, juillet et Dormont B., P-Y. Geoffard et J. Tirole (2014) : « Refonder l'assurance-maladie », *Note du CAE*, n° 12, avril.

### La formation professionnelle<sup>d</sup>

Au contraire de l'Allemagne, l'Autriche ou la Suisse, l'apprentissage ne joue pas un rôle clé en France pour insérer dans l'emploi les jeunes peu ou pas diplômés. Les effectifs d'apprentis ont certes quasiment doublé en 20 ans, mais cette expansion a principalement bénéficié aux plus hautes qualifications tandis que la proportion des apprentis sans diplôme est passée de 60 à 35 % entre 1992 et 2010.

En France, la gouvernance de la formation professionnelle très complexe et coûteuse. Des gains d'efficacité substantiels pourraient être obtenus notamment en centralisant la collecte des financements. En outre, la formation professionnelle évolue trop lentement en fonction des besoins, et il n'y a pas toujours de lien direct entre la qualité des formations et leur pérennité. Un système de certification décentralisé permettrait de resserrer l'offre de formations sur les prestataires et écoles les plus performants, tout

en laissant plus de place à l'initiative locale, qu'elle vienne des employeurs, des collectivités territoriales, de l'Éducation nationale ou des réseaux associatifs.

Enfin, il faudrait mettre fin au système du « hors quota » qui permet aux entreprises de consacrer une part de la taxe d'apprentissage à d'autres fins et moduler les subventions accordées par l'État aux régions en fonction du diplôme. Il est en effet souhaitable de concentrer les ressources publiques sur l'apprentissage et le pré-apprentissage en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes peu qualifiés, car c'est là qu'elles font le plus la différence. Une partie du chemin a été faite avec la loi Sapin de 2014 (la part du « hors quota » est passée de 31 à 23 %), mais il faudrait aller jusqu'à sa suppression, le financement des établissements d'enseignement supérieur devant passer par d'autres canaux, dans le cadre d'une réforme globale du financement de ces établissements.

<sup>d</sup> Cahuc P., M.Ferracci, J. Tirole et É. Wasmer (2014) : « L'apprentissage au service de l'emploi », *Note du CAE*, n° 19, décembre.

anticipent ainsi le plus souvent qu'ils n'auront pas de difficultés pour obtenir des budgets destinés à financer les priorités futures et dès lors concentrent leur énergie à défendre d'autres crédits. En l'absence d'un cadre contractuel crédible qui inciterait les gestionnaires à révéler leurs réserves de productivité, ceux-ci anticipent que les efforts réalisés aujourd'hui conduiront le ministère du Budget ou leur autorité de tutelle à leur en demander davantage encore demain, alors que ceux qui cachent leurs réserves d'efficacité vivent tranquilles, ce qui bloque toute dynamique de productivité<sup>34</sup>.

Pour enclencher une dynamique de réduction des dépenses, trois conditions sont nécessaires en termes de processus :

- une indication claire des objectifs de la réforme au début du processus, laissant la plus petite marge possible à la redéfinition *ex post* des objectifs ;
- une implication directe et un engagement total du Premier ministre ;
- une conception minutieuse et détaillée de la réforme, avec une attention particulière à son design.

Les expériences étrangères (Canada, Australie, Royaume-Uni, Pays-Bas, Irlande...) soulignent aussi l'utilité des revues stratégiques de dépenses publiques (voir encadré 2). La France y a eu recours mais avec un faible succès, les revues du millésime 2016 n'ayant notamment débouché sur aucune économie nouvelle. Les raisons de l'échec renvoient à nouveau à des failles de gouvernance : les revues trop proches des exercices budgétaires classiques sont insuffisamment prospectives et exacerbent les craintes des agents ou de l'opinion publique ; l'articulation entre leur processus d'instruction et le moment de la décision doit être conçue pour éviter les comportements attentistes (à cet égard, la volon-

té de montrer tôt les résultats peut être contre-productive) ; enfin, l'exercice doit associer le Parlement, responsable *in fine* de l'affectation des moyens, et bien articuler les rôles du ministère des Finances et des autres ministères.

L'ouvrage doit donc être remis sur le métier en intégrant mieux que par le passé l'approche économique et la gouvernance des revues de missions, cruciale pour en assurer le succès<sup>35</sup>. À cet égard, il importe de concevoir la revue des missions comme un exercice exhaustif qui ne doit pas être interrompu tant que tout le champ des politiques publiques revues n'a pas été balayé, d'associer les fonctionnaires tôt dans le processus pour limiter les comportements tactiques entre le politique et l'administration, de permettre aux ministères de mieux financer leurs nouvelles priorités, pour les faire entrer de plain-pied dans la démarche stratégique de priorisation.

### Recommandations

L'analyse qui précède suggère qu'une baisse ambitieuse des dépenses est compatible avec une reprise de la croissance, à condition qu'elle soit sélective et structurelle (par opposition à une stratégie de rabet). En effet, une baisse structurelle des dépenses est à la fois plus crédible qu'un rabet (qui peut facilement être remis en cause) et plus progressive (elle doit nécessairement s'accompagner d'une phase de transition). Accompagnée d'un programme temporaire d'investissement, dont l'effet sur la croissance à court terme est potentiellement important, une telle stratégie paraît de nature à réussir sans étouffer la reprise économique. Elle suppose d'aborder le dossier sous l'angle des politiques publiques et non directement

<sup>34</sup> C'est l'effet dit de « cliquet », qui mine l'efficacité des systèmes planifiés, s'il n'est pas compris que la condition d'une transmission d'information par les services pour ré-allouer les budgets dépend de la capacité du « centre » à s'engager à ne pas exploiter de manière opportuniste l'information qu'il aura acquise ainsi sur leur efficacité.

<sup>35</sup> Cf. Lorach *et al.* (2014), *op. cit.*

en termes de dépense, de communiquer sur la nécessité d'une approche structurelle et sur l'horizon de la transformation, en rupture avec la politique du rabot, et de s'inspirer des expériences étrangères pour mettre en place une gouvernance adéquate.

**Recommandation 1. Mettre en place une revue rapide de toutes les politiques publiques en s'appuyant sur des analyses coût-bénéfice ; faire émerger des options de réduction des coûts ou de redéfinition des périmètres d'intervention.**

La démarche pourrait s'appuyer sur la révolution numérique qui offre une opportunité exceptionnelle à la fois de redéfinir le périmètre d'intervention et de renforcer l'efficacité des services publics. Les succès déjà obtenus dans le domaine du « gouvernement numérique » (notamment dans le domaine des impôts ou de la recherche d'emploi) sont un encouragement à aller plus loin en étendant la démarche à toutes les administrations publiques.

Dans la logique de cette approche, il ne semble pas avisé de raisonner en termes d'emploi public mais, plus largement, en termes de secteur (toutes dépenses confondues au sein d'un même secteur) et de transformation des politiques, comme nous l'avons illustré plus haut dans le cas du logement, de l'agriculture, de la santé et de la formation professionnelle. Les expériences étrangères suggèrent que l'engagement du gouvernement au plus haut niveau, l'implication directe du Premier ministre et l'association de tous les ministères (ministres et directeurs d'administration) est clé pour le succès d'un programme ambitieux de transformation.

**Recommandation 2. Placer la transformation des politiques publiques en haut de l'agenda politique, avec un fort engagement du Premier ministre et une communication forte. Associer tous les ministres et les directeurs d'administration pour définir un programme d'ensemble cohérent.**

Dans cet esprit, même les secteurs jugés prioritaires (comme l'éducation, la police ou la défense) doivent être associés à

la démarche, les gains d'efficacité n'étant pas incompatibles avec un renforcement des moyens (comme nous l'avons vu dans le cas de l'enseignement supérieur). Une gouvernance spécifique doit être mise en place pour associer les collectivités territoriales et les agences à la démarche, avec des incitations appropriées, par exemple, l'accès à des moyens pour mettre en œuvre de nouvelles priorités.

Pour faciliter l'appropriation des arbitrages dans la durée, il serait utile de présenter chaque année devant le Parlement un document retraçant l'ensemble des dépenses publiques par objectif et par fonction. Ce rapport présenterait les efforts de réduction de dépenses, les évaluations macroéconomiques et socio-économiques des variations de dépenses et les stratégies budgétaires pluriannuelles<sup>36</sup>.

**Recommandation 3. Veiller au pilotage macroéconomique de l'ajustement budgétaire, notamment en modulant le programme d'investissement public en fonction de l'évolution de la croissance.**

Les travaux empiriques concluent en général que l'investissement public a un impact particulièrement marqué sur le PIB à court terme. Une part importante de l'investissement public étant réalisée au niveau local, un dispositif d'incitation doit être mis en place pour veiller à une bonne coordination d'ensemble.

**Recommandation 4. Prévoir des dispositifs temporaires d'indemnisation des « perdants » et développer les politiques d'accompagnement de mobilité et de formation des agents publics pour se déployer vers des postes à pourvoir.**

La redéfinition de l'intervention publique nécessitera moins une baisse de l'emploi public total qu'une transformation des emplois existants. La transformation administrative doit être conçue comme un investissement, avec un budget dédié pour accompagner le changement à la fois pour les bénéficiaires des politiques et pour le personnel des administrations. ●

<sup>36</sup> Voir Bozio A. et B. Dormont (2016) : « Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité », *Note du CAE*, n° 28, janvier.



**conseil d'analyse  
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

**Présidente déléguée** Agnès Bénassy-Quéré

**Secrétaire générale** Hélène Paris

**Conseillers scientifiques**

Kevin Beaubrun-Diant  
Jean Beuve, Clément Carbonnier,  
Manon Domingues Dos Santos

**Assistante de recherche**

Amélie Schurich-Rey

**Membres** Yann Algan, Maya Bacache-Beauvallet,  
Olivier Bargain, Agnès Bénassy-Quéré,  
Stéphane Carcillo, Anne-Laure Delatte, Élise Huillery,  
Étienne Lehmann, Yannick L'Horty, Philippe Martin,  
Corinne Prost, Xavier Ragot, Jean Tirole, Farid Toubal,  
Natacha Valla, Reinhilde Veugelers

**Correspondants**

Dominique Bureau, Anne Perrot

**Les Notes du Conseil d'analyse économique**

ISSN 2273-8525

**Directrice de la publication** Agnès Bénassy-Quéré

**Rédactrice en chef** Hélène Paris

**Réalisation** Christine Carl

**Contact Presse** Christine Carl

christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47