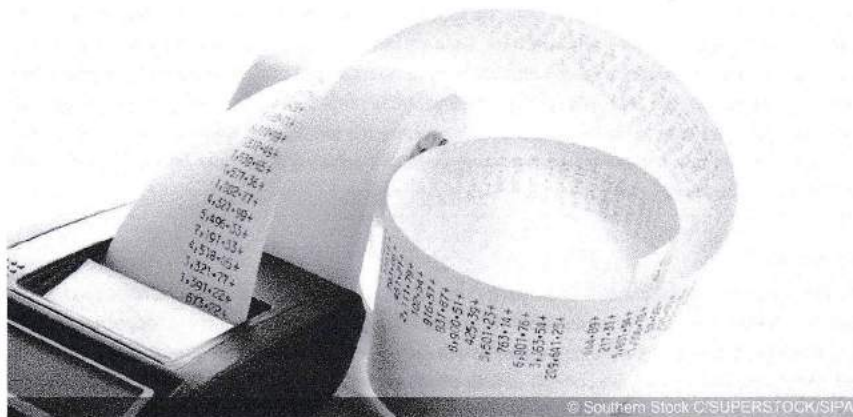


Une addiction française

Pourquoi ne sait-on pas réduire les dépenses publiques ?

Ce n'est pourtant pas faute d'avoir essayé



Philippe Plassart

Canada, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Suède, Pays-Bas, etc. : la France sera-t-elle le dernier pays de l'OCDE à ne pas avoir réformé sérieusement ses dépenses publiques ? Le gouvernement entend rompre avec cette fatalité. D'une part, il a promis à Bruxelles de réduire de trois à quatre points le poids des dépenses publiques dans le PIB (56 % actuellement), un allègement qui se chiffre en plusieurs dizaines de milliards d'euros d'économies (entre 40 et 50 milliards d'euros). Et d'autre part, il a mis en route une procédure spécifique baptisée Action publique 2022 qui doit déboucher sur un programme à la fois "d'économies budgétaires et d'amélioration des services publics". Fait révélateur, le nouvel exécutif aura mis plus d'un an pour indiquer comment il allait s'y prendre. Prévoyant d'organiser les premières "fuites" sur ses intentions à la suite d'un séminaire gouvernemental le 30 mai, puis de divulguer les propositions du groupe d'experts du Comité d'action publique constitué en novembre 2017 dans le courant du mois de juin. Un calendrier à double détente qui montre que l'on marche sur des œufs. L'embaras n'est pas surprenant. Les managers publics n'ont jamais véritablement réussi jusqu'à présent à prendre le sujet de la diminution des dépenses publiques sans qu'il ne s'ensable dans les méandres technocratiques ou qu'il ne se perde dans le maquis bureaucratique. Ce n'est pourtant pas faute d'avoir essayé. Les tentatives ont été aussi nombreuses que variées – Action publique 2022 est le cinquième essai du genre.

"Les managers publics n'ont jamais véritablement réussi jusqu'à présent à prendre le sujet de la diminution des dépenses publiques sans qu'il ne s'ensable dans les méandres technocratiques ou qu'il ne se perde dans le maquis bureaucratique"

Cela ne fait pas moins de 50 ans que l'on parle dans les couloirs du ministère de l'Économie et les bureaux de la direction du budget de rationaliser les choix budgétaires. Sans véritables résultats tangibles puisque sur la même période, les dépenses publiques se sont accrues de 15 points de PIB, soit 330 milliards d'euros de 2018 en plus par rapport à 1968. Une dérive que les gouvernements successifs ont tant bien que mal tenté de corriger à coups de rabots. Un effort qui a péniblement ramené le taux de croissance des dépenses publiques de 2 % au début des années 2000 à 1 % dans les années 2010, et un objectif désormais de +0,5 %. Point de baisse donc, mais un ralentissement de la hausse. D'où une question en forme de préalable à toute tentative de reprise en main : pourquoi cette addiction française à la dépense publique ? Pour la comprendre, il faut plonger dans un système toujours prompt à rajouter à la dépense avec souvent les meilleures intentions du monde, mais incapable de faire machine arrière pour en supprimer, même les plus inutiles, la sphère publique apparaissant irréformable. L'urgence à agir devient pressante : ce modèle français du "toujours plus" devient de moins en moins attractif vis-à-vis de ses rivaux étrangers. À la première place du podium des pays de l'OCDE pour le niveau des dépenses, l'Hexagone rétrograde dans les palmarès internationaux des performances des services publics. En mettant cette fois l'accent sur la satisfaction des usagers et en même temps sur l'amélioration des conditions de travail des agents, le gouvernement montre qu'il a tiré la leçon des limites de l'approche comptable de ses prédécesseurs. Mais le plus dur reste à faire maintenant : passer aux travaux pratiques.

Un chantier toujours recommencé

Rendre plus efficace les dépenses de l'État : le chantier a été ouvert en... mai 1968, avec la création d'une mission sur la rationalisation des choix budgétaires (RCB). La première d'une longue série de démarches qui se sont relayées au cours des cinq décennies suivantes, et dont François Ecalte, économiste spécialiste des finances publiques, dresse le récapitulatif sur le site Fipeco.fr (voir le chapitre consacré à la revue des dépenses publiques). En la matière, tout semble avoir été tenté, avec des approches différentes : centralisée ou décentralisée ; autoritaire ou en concertation ; s'appuyant sur les corps d'inspection, d'auditeurs privés ou des évaluations académiques ; limitée aux services de l'État ou étendue à toutes les administrations publiques, etc. Mais aucune voie n'a semblé à l'usage être véritablement opérationnelle. La RCB avait bien introduit pour la première fois le calcul économique dans l'administration sous l'angle de la problématique coût-efficacité, mais le manque de données et les réticences des ministres dépensiers ont eu raison de la mission qui disparaît à la fin des années soixante-dix. "La légitimité

politique de la RCB ne dépassait pas les limites du ministère des Finances", souligne François Ecalte. Michel Rocard, Premier ministre, rouvre le chantier de l'évaluation, mais avec une approche souvent sociologique, le bilan est "mince". Avec la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) qui inclut un volet "programmes de performance" établi au niveau des ministères, la démarche se veut plus ambitieuse, mais même déception : ce dispositif est "vécu comme générateur de procédures supplémentaires totalement déconnectées de la réalité de la gestion" écrivent Gilles Carrez et Didier Migaud dans un rapport parlementaire en 2009. "Constat qui reste d'actualité en 2017", cingle François Ecalte. Autre formule testée en 2005, les "audits de modernisation". Et même résultats aussi minces.

"La mesure phare du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux aura permis de réduire la masse salariale d'environ 4 milliards d'euros en cinq ans"

Avec la "révision générale des politiques publiques" lancée en 2007 sous Sarkozy, changement d'échelle : la RGPP a pour ambition de remettre en question presque la moitié des dépenses publiques pour éventuellement les supprimer et réaliser des économies budgétaires. Dans les faits, aucune politique importante n'a été abandonnée, même si la mesure phare du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux aura permis de réduire la masse salariale d'environ 4 milliards d'euros en cinq ans. "La RGPP n'a en fait porté que sur des réductions d'effectifs (le 1 sur 2) et des restructurations, mais pas sur les politiques publiques elles-mêmes. Cela ne pouvait que poser problème et s'avérer largement inopérant", souligne pour sa part Christian Babusiaux, vice-président exécutif du Cercle de la réforme de l'État. Nouveau changement de cap sous Hollande avec la MAP (modernisation de l'action publique). "La MAP n'a jamais eu de véritable consistance. Le changement de nom visait à montrer que, la RGPP, c'était fini. Mais la MAP, au moins au plan de la réduction des dépenses, n'a jamais pris corps", reprend Christian Babusiaux. Enfin, aujourd'hui, même volonté pour Emmanuel Macron d'imprimer sa marque avec Action publique 2022 dont on se demande avec inquiétude si elle ne sombrera pas à son tour dans les mêmes travers...

Toujours plus et rarement moins

Pourquoi un tel enchaînement d'échecs ou de semi-échecs ? D'où vient cette incapacité permanente à se réformer pour gagner en efficacité en visant de faire mieux avec moins ? Il n'existe pas une mais plusieurs raisons à cette addiction française à la dépense, qui fait qu'il n'y a jamais chez nous aucun problème pour l'augmenter, mais qu'il est extraordinairement difficile de la diminuer. Une asymétrie pointée par François Ecalte. Explication politique tout d'abord : dans une démocratie qui connaît des élections en permanence, il est plus facile aux élus de distribuer que de réduire. "Tout notre système est conçu pour alimenter les caisses publiques plutôt que de favoriser un écosystème entrepreneurial dynamique qui crée la richesse que l'on partage ensuite. La logique économique a été inversée", déplore Agnès Verdier-Molinié, directrice du think tank Ifrap (Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques). Face à une opinion qui ne comprend pas qu'il faut produire avant de distribuer, et qui ne comprend pas les grands mécanismes, la pédagogie de la réforme se heurte à une forme d'incompréhension. Pour l'animateur de Fipeco, les méthodes de rationalisation budgétaire reposent aussi sur une forme de "mirage bureaucratique" car elles subordonnent les économies à des évaluations qui ne sont souvent pas faites, et qui restent de toutes les façons la plupart du temps non conclusives. "Résultat, on ne fait rien", constate l'expert. Conséquence : l'État semble condamné à pratiquer la politique du rabot sans vision d'ensemble. Pour Christian Babusiaux, "le statut de la fonction publique et son corollaire, l'emploi à vie, conjugués aux limites de la mobilité, ajoutent une rigidité aux dépenses car il faut attendre les départs à la retraite pour que les gains de productivité se traduisent dans la réalité des coûts de fonctionnement".

"Dans une démocratie qui connaît des élections en permanence, il est plus facile aux élus de distribuer que de réduire"

Il faut aussi compter avec l'augmentation tendancielle de certaines dépenses. "C'est un véritable travail de Sisyphe : d'un côté, l'État fait des économies – il n'investit quasiment plus sauf dans le militaire, le point d'indice des fonctionnaires est bloqué quasi continuellement depuis plusieurs années, les dépenses de formation ont été réduites – de l'autre côté, les dépenses comme la santé ou l'enseignement supérieur sont structurellement à la hausse. Et contrecarrer le mouvement se heurte au fait qu'il est difficile de diminuer les prestations sociales dans un pays où plusieurs millions de personnes disposent de revenus très faibles.", analyse Christian Babusiaux. Or, comme le souligne Agnès Verdier-Molinié, les économies à réaliser sont surtout dans la sphère sociale (retraites, assurance-maladie, indemnisation du chômage etc.). "La baisse de la dépense, ce n'est pas juste remplir des tableaux Excel. Il n'est pas possible d'envisager des diminutions durables sans une réorganisation en profondeur, et donc des changements dans le mode de gestion", analyse-t-elle. Mais pour supprimer des doublons, des échelons, des organismes publics sans trembler, il est indispensable d'avoir une vision structurelle de la place que doit prendre l'État dans l'économie du pays, à l'instar des entreprises qui doivent en permanence se réadapter à la donne mouvante du marché. Or cette réadaptation passe par un exercice qui n'est pas dans la mentalité administrative française : la réallocation des charges et des revenus.

Trois leçons à retenir

La remise sur le métier des économies budgétaires que tente le gouvernement avec Action publique 2022 connaîtra-t-elle le même sort que les tentatives précédentes ? Plusieurs leçons peuvent être tirées de l'expérience pour améliorer les chances de réussite. Elles semblent avoir été retenues. Il faut en premier lieu éviter l'écueil technocratique. En sollicitant les ministères les uns après les autres – chacun des ministres a présenté sa feuille de route de modernisation en conseil des ministres –, Action publique mise sur la responsabilisation et l'implication des acteurs, ce qui constitue un préalable incontournable.

"Au-delà de la question toujours sensible du statut, les problématiques de réduction d'emplois, de mobilité et de rémunérations restent d'un maniement délicat dans la sphère publique"

Deuxième enseignement : aucune transformation de l'action publique ne peut se faire contre les usagers et les agents publics. En ouvrant les consultations avec ces derniers, le gouvernement démontre qu'il a conscience de cet enjeu, même si les fonctionnaires échaudés par ces rituels ne se sont pas bousculés. Pas étonnant car au-delà de la question toujours sensible du statut, les problématiques de réduction d'emplois, de mobilité et de rémunérations restent d'un maniement délicat dans la sphère publique. Parallèlement, le gouvernement a sollicité l'avis d'une quarantaine d'experts de la société civile chargés de pointer les principaux dysfonctionnements des services publics et de lister des solutions possibles. Il compte sur les nouvelles technologies du numérique pour réaliser des gains de productivité dans la sphère publique. Un atout que

n'avaient pas ses prédécesseurs. Mais là où la démarche d'Action publique 2022 semble la plus prometteuse, c'est dans la façon d'aborder la problématique des économies, puisqu'elle admet pour la première fois que pour économiser, il faut accepter... d'investir. Un fonds doté de 750 millions d'euros. Le début du commencement d'une décrue des dépenses crédible...

La France championne d'Europe des dépenses publiques

Dépenses publiques, en % du PIB

France : 56,5
Finlande : 53,7
Belgique : 52,5
Suède : 49,1
Italie : 48,9
Allemagne : 43,9
Royaume-Uni : 41,6
Espagne : 41
Zone euro : 47,1

Le surpoids des dépenses sociales

Répartition de la dépense publique par grands acteurs (en %)

Sécurité sociale : 46 %
État : 34 %
Collectivités locales : 20 %

A lire également

Thérapie de choc – pourquoi pas la France ?

Mamouth administratif – la loi de l'évolution

L'impossible réforme du statut de la fonction publique

Publié le 30/05/2018

Rubriques : Budget | Économie | État | Gouvernance | Social | Philippe Plassat