

*Séance de l'Académie des Sciences Morales et Politiques du
25 septembre 2023*

« Mieux gérer nos finances publiques »

Par Michel Pébereau

Nos problèmes de gestion de finances publiques ne sont pas nouveaux. Déficit et dette sont presque aussi vieux que le royaume de France. Ils débouchent sur les Etats Généraux de 1789 et la banqueroute des deux tiers qui solde, en 1796, les dettes de l'Ancien Régime et de la Révolution. Après plus d'un siècle de stabilité monétaire et de sagesse budgétaire grâce au franc germinal, chacune des deux guerres mondiales hisse notre dette publique à plus de 150% du PIB et déclenche une inflation et des dévaluations massives qui font perdre toute valeur à notre monnaie et à notre dette en francs et ruinent nos créanciers. La mise en ordre du Général de Gaulle en 1958 fait disparaître les déficits publics et ses deux successeurs limitent notre dette à 20% du PIB en 1980. Mais François Mitterrand installe un déficit structurel dont les relances keynésiennes augmenteront périodiquement l'ordre de grandeur et que plus personne n'essaiera de faire disparaître. Cette fois c'est après 60 années de paix que notre dette dépasse 100% du PIB en 2020. Tous les pays ont des dettes publiques. Celles des pays avancés sont plus élevées que les autres. Mais le niveau et les perspectives de la nôtre présentent de sérieux inconvénients et sont désormais parmi les plus préoccupants. La cause est que nous avons une véritable addiction à la dépense publique. Pour continuer à refinancer notre dette dans de bonnes conditions, il nous faut démontrer que nous pouvons et voulons la réduire. Cela suppose une révision générale des dépenses de chacune de nos administrations

publiques qui prendra du temps. Dans l'immédiat il faut réduire plus vite que prévu nos déficits.

I. **Commençons par l'Histoire**

En matière de finances publiques des pays avancés, il y a une étude qui fait autorité : celle de Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff de Princeton, publiée en 2009 : « huit siècles de folie financière ». Elle démontre que c'est presque exclusivement pour financer leurs guerres que les rois ont emprunté et que les français ont été plus souvent en défaut que les autres. Au Moyen-Age, la dette est longtemps empêchée par l'hostilité de l'Eglise à l'usure, qu'est à ses yeux le prêt portant intérêt. En pratique, Saint-Louis saute le pas pour financer ses deux croisades par des prêts de banques génoises. Son défaut en 1255 est le premier identifié pour les français. Les banquiers (juifs, lombards ou templiers) financent les guerres parce qu'elles débouchent sur des pillages qui permettent de rembourser leurs crédits. A partir de la fin du 15^{ème} siècle, nous avons une succession de déficits budgétaires et huit défauts des finances royales : en moyenne un tous les trente-sept ans, ce qui plus fréquent que les autres royaumes : quatre aux 16^{ème} et 17^{ème} siècle, deux à la fin du règne de Louis XIV (1701 et 1715), un pour Louis XV (1770), et un pour Louis XVI (1788).

Ce sont bien les guerres qui provoquent de fortes augmentations des déficits : guerre de Trente ans pour Louis XIII ; guerres de Hollande, de la ligue d'Augsbourg et de la succession d'Espagne pour Louis XIV ; guerres de la succession d'Autriche et de sept ans avec l'Angleterre pour Louis XV ; guerre d'Amérique pour Louis XVI. Le passage auprès des rois de gestionnaires rigoureux se traduit périodiquement par une réduction des déficits : Sully près d'Henri IV ; Richelieu près de Louis XIII ; Colbert près de Louis XIV ; John Law, dont le fameux système réduit de moitié la

dette auprès du Régent ; le cardinal Fleury qui tente d'interdire le déficit, puis l'abbé Terray pour Louis XV ; et enfin pour Louis XVI, Turgot, puis Necker qui a le mérite de présenter, en 1781, le premier compte rendu au roi comportant le montant de la dette et le résultat (excédentaire) du budget ordinaire. Mais la guerre d'Amérique débouche en 1788 sur une dette de près de 100% du PIB avec un déficit du quart des dépenses. Le royaume est en défaut. Louis XVI convoque les Etats Généraux : « Nous avons besoin », explique-t-il « des concours de nos fidèles sujets pour nous aider à surmonter toutes les difficultés où nous nous trouvons relativement à l'état de nos finances. »

Les intéressés pensent régler le problème en confisquant les biens de l'Eglise et en les utilisant comme gage d'un papier monnaie qu'ils créent : les assignats. Emis en trop grande quantité, ceux-ci provoquent une hyper inflation qui leur ôte toute valeur. Le Directoire règle le problème en décidant en 1796 le retour à la monnaie métallique : le franc. La dette est séparée en un tiers inscrit sur le grand livre de la dette publique et deux tiers transformés en une nouvelle forme d'assignats dont la valeur s'effondre immédiatement. C'est la banqueroute dite à juste titre des deux tiers qui sera le dernier défaut de l'histoire financière de notre pays. Le budget de 1799 est équilibré et les guerres napoléoniennes apportent des ressources. Le Consulat assure la stabilité de la monnaie par la loi du 7 avril 1803 qui instaure le franc germinal. Pour la première et dernière fois dans l'histoire de notre pays, cette teneur en or sera maintenue pendant plus d'un siècle, jusqu'à 1918. La dette publique en 1815 est limitée à 15% du PIB. Elle augmente jusqu'à 90% en 1890 du fait des réparations de la guerre de 1870. Le budget de paix est en général équilibré, mais il quintuple de 1828 à 1914. La dette publique est de 75% du PIB en 1914.

La première guerre mondiale bouleverse radicalement la situation des finances publiques des belligérants et donc de la France. Nos dépenses

publiques passent des 10 à 15% du PIB du 19^{ème} siècle à 30% en 1918 : les dépenses des quatre années de guerre représentent 28 fois le budget de 1914. Les déficits portent la dette publique à 150% du PIB en 1918. Dans l'entre-deux guerres, le franc germinal se déprécie sur les marchés ; sa valeur en or est divisée par cinq en 1928 par Raymond Poincaré ; d'autres dévaluations suivent avec le Front Populaire. La dette publique passe de 80% du PIB en 1932 à 110% en 1939. La guerre et l'Occupation la portent à 170% du PIB en 1945. De 1945 à 1948, l'inflation est en moyenne de 52% par an, ce qui ramène la dette à 40% du PIB environ, sous la 4^{ème} république. Les budgets sont en permanence en déficit. Inflation et dévaluations sont de règle, ce qui fait descendre la dette à près de 30% du PIB à la fin des années 1950. L'inflation ruine totalement tous les créanciers en francs de l'Etat.

En 1958, le Général de Gaulle met en ordre le système. Sur le plan monétaire, après la dévaluation indispensable de 17,5%, c'est la création du nouveau franc pour cent anciens francs. Un plan de rigueur rétablit l'équilibre extérieur et maîtrise l'inflation (qui était de 15% en 1958). Grâce au plan Pinay Rueff, au déficit public de 650 milliards d'anciens francs de 1957 succèdent de 1959 à 1966 des excédents budgétaires. Après les chocs des désordres puis des accords de mai 1968, une dévaluation est inévitable en 1969. Les deux successeurs du Général poursuivent ses politiques de développement de l'économie de marché, de libéralisation des échanges, de sage gestion budgétaire. Les européens lancent, à neuf, l'Union Economique et Monétaire en 1971. Avec le ministre Valéry Giscard d'Estaing, de 1970 à 1974, pour la dernière fois, le budget est en excédent. Mais l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole fait plus que tripler le prix du pétrole fin 1973 à la suite de la guerre du Kippour, et à nouveau en 1979-80 après la révolution iranienne. Ces chocs pétroliers déséquilibrent complètement notre économie. Pour faire face à la montée

du chômage, le déficit public est en moyenne de 1,1% du PIB par an de 1974 à 1980. En 1980, les administrations publiques sont globalement à peu près à l'équilibre. Leur dette n'est que de 20% du PIB.

Aucun des successeurs des trois premiers présidents de la Vème République n'a leur culture d'équilibre des finances publiques. Un symbole : depuis 1990, la dépense publique n'a jamais été inférieure à 50% du PIB. Dans ce domaine, avec l'alternance politique, en 1981, c'est vraiment la rupture avec une relance keynésienne massive. L'objectif est – je cite - « d'activer les dépenses publiques ». Elles passent de 46,4 à 50,2% du PIB de 1980 à 1982, et à 52,4% en 1985, créant un déficit structurel qui se situe autour de 3% du PIB jusqu'en 1986. La dette augmente de 50% en 4 ans dépassant 31% du PIB. La politique dite de partage du travail (avec le passage de 65 à 60 ans l'âge de la retraite, la semaine de 39 heures au lieu de 40 et la 5^{ème} semaine de congés payés) débouche sur une hausse massive du chômage. Du fait des déficits budgétaires, le déficit extérieur courant dépasse 3% du PIB. Il est financé difficilement. En l'espace de 18 mois, d'octobre 1981 à mars 1983 il faut procéder à trois dévaluations du franc et les accompagner de trois réévaluations du deutschemark.

La politique engagée est incompatible avec la poursuite de l'Union Monétaire Européenne. Pierre Mauroy change de cap et engage en mars 1983 un plan de rigueur avec l'objectif d'un franc fort. De 1986 à 1988, les dépenses sont ramenées à 50,6% du PIB et le déficit à 2,6% en 1987. Grâce à une politique dite de désinflation compétitive, le déficit budgétaire est maintenu en deçà de 3% du PIB de 1987 à 1991, ce qui limite la dette à 36,5% du PIB en 1991. En réaction à la forte récession qui démarre fin 1992, une relance keynésienne est décidée : les dépenses publiques portent les déficits à 5,4% par an. La dette explose de vingt points de PIB en quatre ans à 60% en 1996.

En 1993 le Traité de Maastricht prévoit la création de l'euro et la limitation des déficits à 3% et de la dette à 60% du PIB. Grâce à une réduction des dépenses de plus de 55% à moins de 52% de 1996 à 2000, le déficit respecte la limite à partir de 1998 et la dette se stabilise autour de 60% du PIB. Malheureusement le gouvernement de Lionel Jospin décide la réduction de 39 à 35 heures de la semaine de travail, à partir de 2000, sans baisse de salaire. Cela accroît de 11% le coût du travail horaire en France en euros, provoque le déficit de nos échanges extérieurs et la désindustrialisation de la France.

En 2002, Jacques Chirac est réélu président avec 82% des voix. Compte tenu de son expérience, il pourrait consacrer son mandat aux réformes dont notre pays a besoin en revenant sur les mesures de partage de travail et en réduisant notre déficit budgétaire. Or il n'en fait rien. En Allemagne, Gerhard Schroeder, lui, renforce la compétitivité des entreprises par un vaste programme Hartz de modernisation des relations du travail qui s'accompagne d'une augmentation du déficit budgétaire. France et Allemagne s'entendent pour éviter la procédure de déficit excessif prévue par le Pacte de Stabilité pour leur dépassement de la limite de 3% : un fâcheux précédent de la part des auteurs des règles. Une autre décision désastreuse de Jacques Chirac est le choix du référendum pour l'approbation de la Constitution pour l'Europe qui était demandée par la France. Le « non » français en mai 2005 crée une crise sans précédent de la construction européenne et une véritable mise en cause de la place de la France en Europe.

Dès son élection, Nicolas Sarkozy fait approuver un Traité simplifié qui rend l'Union Européenne à nouveau opérationnelle. Il lui donne ainsi les moyens institutionnels de relever les défis des crises internationales qui vont se succéder : d'abord la crise financière de 2007-2008, et la crise économique mondiale qui lui fait suite en 2009. A son instigation est créé

le G20, un groupe de vingt pays avancés ou émergents pour faire face à la crise et coordonner leurs politiques : ils décident le recours collectif aux déficits publics pour débloquer la production. Le nôtre a une moyenne annuelle de 5,2% du PIB. Avec cette relance keynésienne, la dette publique augmente de plus de 23 points de PIB en 4 ans et atteint 87,8% du PIB en 2011. Dès 2009, démarre une troisième crise : la préoccupante crise des dettes souveraines de la zone euro qui affecte la Grèce, l'Irlande, et le Portugal, puis l'Espagne et l'Italie. Deux événements positifs au niveau budgétaire : un Traité sur la stabilité, la Coopération et la Gouvernance paraphé en 2011 instaure la règle d'or de l'équilibre structurel du budget pour les pays de la zone euro ; une révision Générale des Politiques Publiques est engagée en France à la suite du rapport de la commission que j'ai présidée en 2005 et aboutit à une réduction sans précédent de 150 000 du nombre des fonctionnaires.

François Hollande signe finalement le Traité en 2012 et annonce la disparition du déficit budgétaire pour 2017. Mario Draghi, le nouveau président de la Banque Centrale annonce en juillet 2012 qu'il est prêt à éviter toute crise de la zone euro « whatever it takes » : quoi qu'il en coûte. Cela met fin à la crise et conduit au resserrement des spreads des dettes des Etats membres et donc à une réduction de la charge budgétaire annuelle des dettes concernées. François Hollande s'en tient à une politique du rabout sur les dépenses qui réduit en 5 ans le déficit de moins de deux points de PIB. Il reste à 3,3% en 2016. De 2009 à 2018, la France relève, au niveau européen de la procédure pour déficit excessif. Sa dette atteint 98% du PIB fin 2016. Emmanuel Macron nous sort du déficit excessif en ramenant celui-ci à moins de 3% du PIB en 2017 et 2018, conformément à son engagement de campagne. La crise des gilets jaunes le porte à 3,1% du PIB en 2019. La politique du « quoi qu'il en coûte », en réponse à la pandémie de la covid 19, a pour conséquences des déficits

de 8,9% du PIB en 2020, 6,5% en 2021 et 4,7% en 2022. La dette publique passe de 97,4% du PIB en 2019 à 111,6% en 2022. Pendant ces circonstances exceptionnelles, les normes budgétaires européennes sont suspendues. Voilà pour l'histoire.

II. Les comparaisons internationales montrent que plusieurs grands pays ont un problème de dette publique mais notre situation et nos perspectives sont parmi les plus préoccupants.

Tous les pays du monde ont une dette publique. Le FMI les suit régulièrement dans son fiscal monitor. Celui évoqué ici est en date d'avril 2023. Pour des raisons de solvabilité, la dette est en moyenne de niveau très différent pour les trois grands groupes de pays suivis dans cette publication. En 2019, la dette moyenne est de 104% du PIB pour les pays avancés, de 56% pour les pays à revenus intermédiaires, de 43% pour les pays à bas revenus qui n'ont en général guère la capacité de l'accroître, pour des raisons de risques. La pandémie provoque un alourdissement de l'endettement de la plupart des pays. En 2022, la moyenne s'accroît de 8,5 points à 112,5% du PIB pour les pays avancés, de 10 points à 66% pour les pays émergents, de 5 points à 48% pour les pays à bas revenus.

Pour les pays avancés, le plus endetté, le Japon est celui qui l'augmente le plus de 28 points à 261% du PIB. Derrière lui, sept pays dépassent 100% du PIB en 2022 avec des augmentations de dettes allant de 0 à 18 points : l'Italie 11 points à 144%, les Etats-Unis 13 points (à 127%), l'Espagne 14 points à 112%, le Canada 9 points (à 106%), la Belgique 8 points (à 105%), le Royaume-Uni 18 points (à 103%), le Portugal reste stable à 115%. La France pour sa part, augmente de 14 points à 111%.

Pris globalement, les pays de la zone euro augmentent leur dette de 9 points à 91%. Cette moyenne est tirée vers le haut par l'Espagne et la

France (14 points) et l'Italie (10 points) mais aussi l'Allemagne (12 points pour 71% du PIB). La moyenne est tirée vers le bas par les 10 pays qui respectent toujours le plafond de 60% du PIB en 2022 (Danemark, Estonie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Slovaquie, République Tchèque). Notre pays est un de ceux qui augmentent le plus leur endettement à l'occasion de cette crise.

Ce qui importe aujourd'hui pour les prêteurs, c'est comme d'ordinaire, la solvabilité des emprunteurs, donc les politiques budgétaires qu'ils vont mettre en œuvre dans l'avenir pour l'assurer. D'après le FMI, en 2028, les pays avancés pris globalement augmenteraient leur endettement de 5,5 points de PIB à 118%, les pays émergents de 10 points à 66%, cependant que la moyenne des pays pauvres reviendrait à la situation de 2020 avec une baisse de 5 points à 43%. Pour les pays avancés, des augmentations sont à nouveau envisagées, de 12 points à 134% de PIB pour les Etats-Unis et de 10 points à 113% pour le Royaume-Uni. Mais le Canada abaisserait sa dette de 15 points à 91%. La moyenne de zone euro baisserait de 5 points à 86%. La Slovénie (à 59%) et l'Allemagne (à 59,6% c'est-à-dire après une baisse de 12 points), viendraient rejoindre les dix pays qui respectaient déjà le plafond. Le Portugal abaisserait de 20 points son taux d'endettement à 96%, l'Italie de 12 points (à 132%), l'Espagne de 3 points à 109%. Dans ce contexte, la France envisage une baisse de 3 points à 108%. Notre effort paraît bien modeste et insuffisant pour réduire notre écart avec l'Allemagne et la moyenne de la zone euro.

III. Or, ces déficits publics et la dette considérable qui en résulte présentent de très sérieux inconvénients.

Le premier, c'est qu'ils appauvrissent l'Etat. Ils ne sont pas le résultat d'un effort structuré pour assurer la croissance de l'économie et la préparation

de l'avenir, c'est-à-dire d'investissements. La comparaison de nos dépenses avec celles en moyenne de la zone euro et plus encore avec celles de l'Allemagne montrent que les domaines pour lesquels, en comparaison du PIB, nos écarts sont les plus significatifs, sont des dépenses de tous les jours : les transferts sociaux et les dépenses de personnel et de fonctionnement des administrations publiques. De ce fait, nos déficits ne cessent de détériorer la situation patrimoniale de l'Etat. Ses passifs progressent beaucoup plus vite que ses actifs. Depuis 2006, l'Etat doit présenter une comptabilité générale comportant un bilan et un compte de résultat ainsi que deux tableaux : des flux de trésorerie et des engagements hors bilan. En 2019, ces documents font apparaître un total des actifs net de 1000 Mds€ et un passif de l'ordre de 2500Mds€ incluant 1800 Mds de dettes financières. La situation nette qui était négative de 600Mds€ en 2006 l'est de 1500Mds en 2019 et de 1758 Mds€ en 2022.

Et encore cette situation laisse-t-elle de côté les engagements considérables de l'Etat qui sont enregistrés hors bilan. Ce sont des obligations non inscriptibles comme telles selon les critères, mais susceptibles d'avoir un impact significatif sur la soutenabilité de sa situation financière. Il s'agit notamment d'engagements découlant de la mission de régulation de l'économie (1100 Mds€), et d'engagements de retraites (2350 Mds€). Au total plus de 5500 Mds€ fin 2020, en augmentation de plus de 60% depuis 2012. Ils ne sont plus que de 3844 Mds fin 2022 en raison d'une baisse de 1200 Mds par rapport à 2021 du fait du taux d'actualisation utilisé pour les engagements de retraite (qui est devenu positif). En comptabilité privée, les entreprises sont contraintes d'intégrer dans leur bilan la plupart des engagements classés jadis hors bilan (notamment ceux des retraites). Tel n'est pas le cas pour des administrations publiques. Il est évident que pour ce qui est des retraites, les engagements hors bilan pris vis-à-vis des agents des collectivités

locales et des autres administrations publiques mériteraient d'être eux aussi évalués et suivis dans un document rendu public. Ils doivent être de montants considérables compte tenu de l'augmentation colossale du nombre de ces agents depuis 1980. J'y reviendrai.

Le deuxième grave inconvénient de la dette, c'est son coût annuel : la charge des intérêts. Elle est réduite par rapport à l'époque du franc grâce à l'utilisation d'une monnaie plus solide : l'euro. Et les spreads à l'intérieur de la zone sont limités du fait de l'engagement de la BCE. Sa politique de facilité monétaire avait réduit les taux d'intérêt jusqu'à les rendre négatifs en 2020 ramenant la charge annuelle à 36 Mds€, c'est-à-dire de l'ordre de 1,3% de l'encours. Malheureusement, la réanimation de l'inflation à la suite de la guerre en Ukraine et de la crise de l'énergie ont conduit au relèvement des taux d'intérêt. La charge de la dette va passer de 38,6Mds en 2023 à 74,4Mds en 2027 avec des hypothèses de taux d'intérêt des Obligations Assimilables du Trésor qui pourraient être dépassées. Compte tenu de l'encours de la dette (plus de 3000Mds€) cette charge qui résulte de la nécessité de son renouvellement permanent aux taux d'intérêt nouveaux, ne peut cesser d'augmenter.

L'inconvénient le plus critiquable de la dette que génèrent les déficits publics et des engagements qui les accompagnent, c'est qu'ils mettent en cause l'équité vis-à-vis des générations à venir. Il n'est pas légitime de faire supporter à celles-ci les charges d'emprunts et d'engagements contractés pour nos dépenses dans des domaines pour lesquels elles-mêmes auront à faire face à leurs propres dépenses puisqu'elles relèvent de la vie de tous les jours. Cette situation est contraire aux principes de la solidarité entre les générations.

En quatrième lieu, ces déficits élevés détériorent notre balance des paiements courants au point de la rendre déficitaire. Nos prélèvements obligatoires, qui sont l'un des deux plus élevés des pays de l'OCDE, et les

politiques de partage du travail qui ont limité par la loi le temps de travail des salariés, affectent bien sûr la compétitivité du travail en France et expliquent le déficit considérable de notre balance commerciale. Le déficit de nos paiements courants qui en résulte nous distingue de pratiquement tous nos partenaires de la zone euro qui sont, eux en excédent. Il est de l'ordre de 1 à 2% du PIB depuis 2002, c'est-à-dire depuis la mise en œuvre de la semaine de 35 heures. L'épargne des ménages français est très abondante, mais pas suffisante compte tenu de ses autres emplois pour financer un déficit des administrations publiques désormais très supérieur à 3% du PIB. Cela explique la détérioration permanente de notre position nette extérieure qui est négative de 800 Mds€ en 2021 c'est-à-dire 32,3% du PIB, ce qui nous rapproche du seuil d'alerte de l'Union Européenne en la matière (35% de PIB). Concrètement, notre pays dépend des investisseurs étrangers pour renouveler en permanence son endettement public.

Le dernier problème posé par la permanence et le niveau de nos déficits publics et de notre dette, c'est qu'ils affectent notre leadership en Europe. Ils sont en effet contraires aux engagements européens que nous avons définis avec l'Allemagne pour le Pacte de Stabilité et de Croissance résultant du Traité de Maastricht de 1993 : des plafonds de 3% et de 60% du PIB pour les déficits et la dette des administrations publiques des pays de la zone euro. Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance paraphé en 2011 sous Nicolas Sarkozy et signé en 2012 sous François Hollande fixe en outre une règle d'or budgétaire des administrations publiques encore plus contraignante : la limitation à 0,5% du PIB du déficit structurel, sauf circonstance exceptionnelle.

En 2010, nous étions, l'Allemagne et nous, à un niveau d'endettement de 80% du PIB à la suite de la grande crise mondiale. Mais en 2019, l'Allemagne a réduit sa dette de 20 points de PIB à 59,6% alors que la

nôtre a augmenté de 18,8 points à 98,8%. Cette situation affecte incontestablement notre influence en Europe. Depuis la pandémie de la covid 19 et la guerre en Ukraine, nous sommes entrés dans une période de circonstances exceptionnelles. Des règles nouvelles seront peut-être fixées en matière de dette. Mais il ne fait pas de doute que le non-respect prolongé du plafond de déficit ne peut manquer d'affaiblir l'influence de nos responsables sur l'évolution de la construction européenne. Il faut faire disparaître nos déficits publics.

IV. L'origine de nos problèmes est le niveau de nos dépenses publiques

Ces déficits structurels ne sont pas la conséquence d'une insuffisance de prélèvements obligatoires. Le poids de ceux-ci et leur structure sont des handicaps pour la croissance et la compétitivité de notre économie et de nos entreprises. Ils sont en permanence l'un des deux les plus élevés de l'OCDE de 5 points au-dessus de la moyenne de la zone euro et de l'Allemagne, autour de douze points au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Ils atteignent 47,5% du PIB en 2020 et 44,3% en 2021 45,3% étant prévus pour 2022 et 44,3% pour 2023 puis 44,4% jusqu'en 2027. En outre, leur structure affecte la compétitivité de notre économie car ils pèsent plus lourdement que chez nos partenaires sur les facteurs de production, le capital et le travail. Le poids des cotisations sociales (patronales et salariales) est très lourd : à 16,8% du PIB, il est supérieur de 1,3 points à la moyenne européenne. En outre, la France se distingue par l'un des impôts sur le revenu les plus fortement progressifs : 45% sur la dernière tranche. Cet impôt est alourdi par la contribution sociale généralisée, la CSG (9,2%) et la CRDS (0,5%), et par l'existence d'un impôt sur le capital, l'Impôt sur la Fortune Immobilière. Quant aux impôts de production, ils restent, après réduction récente les plus élevés en Europe à 3,5% du PIB,

de 2,5 points supérieurs à celui de l'Allemagne et de 2 à la moyenne de la zone euro et la poursuite de leur baisse n'est pas tout à fait assurée. On peut se demander s'il ne serait pas souhaitable de leur substituer en partie une augmentation de l'impôt que nous français avons inventé et dont certains de nos partenaires européens dégagent désormais plus de recettes que nous : la taxe à la valeur ajoutée qui a le grand mérite de ne pas affecter la compétitivité des produits concernés puisqu'elle s'applique aux importations et est déductible pour les exportations.

Dans une telle situation, il n'est pas question d'envisager une augmentation de nos prélèvements obligatoires. Il faudrait au contraire réduire suffisamment nos dépenses publiques pour pouvoir enfin les alléger sans affecter le déficit.

L'origine de notre problème est claire : c'est le niveau de nos dépenses publiques qui nous installe dans un déficit structurel. La progression inexorable de la dette a commencé lorsque notre dépense publique a connu un changement d'ordre de grandeur du fait de l'alternance politique de 1981 : elles sont passées de 46,4% en 1980 à 52,3% en 1985 et périodiquement, des relances keynésiennes les ont augmentées comme on l'a vu dans la partie historique. Leur point le plus bas a été 50% en 1990 et aucun de nos dirigeants n'a essayé de le ramener en-dessous. La crise de la covid les a portées à 60,6% en 2020 et 58,3% en 2022. Avant même cette période de crise, en 2019, la France se trouvait en la matière au 1^{er} rang de l'OCDE, plus de huit points au-dessus de la moyenne, et plus de dix au-dessus de l'Allemagne. Elle y est toujours.

Chacune de nos grandes catégories administrations publiques (la protection sociale, les collectivités locales et l'Etat) contribue de façon ou d'une autre à cette dérive de nos dépenses publiques.

La situation la plus critiquable est celle de nos administrations de protection sociale. Notre pays est celui de l'OCDE qui consacre le plus de ressources à cette protection : 33,3% de son PIB, 2 à 3 points de plus que l'Allemagne et 4,3 points de plus que la moyenne de l'Union Européenne. C'est un choix de société qui lui permet de réduire plus que les autres les inégalités. Les dépenses en 2019 représentent 762 Mds €. Elles étaient réparties en six risques sociaux dont les deux plus importants représentent 75% du total : vieillesse service (46%) et maladie (29%). Les quatre autres se partagent le solde : famille (7%), emploi (6%) pauvreté exclusion sociale (6%), logement (2%).

Au lendemain de la guerre, nous avons mis en place des mécanismes d'assurances sociales à l'image du système allemand. Ils devaient être alimentés par des cotisations payées par les employeurs pour le compte des actifs et dont la charge était répartie par la loi entre eux et leurs salariés. Aujourd'hui, le régime général de Sécurité Sociale » est financé à 50% seulement par ces cotisations. Un impôt payé par les ménages, la CSG, assure 20,7% et des contributions diverses, impôts et taxes 20,9%. A cela s'ajoutent des transferts (5%) et des recettes diverses (3%). Le système français est désormais à demi beveridgien, c'est-à-dire financé aussi par l'Etat, à l'image du système britannique. Il comprend 4 régimes. Seul le régime « accident du travail et maladie professionnelle » reste complètement dans la logique assurantielle. Il est souvent excédentaire, les cotisations assurent 95,5% des financements. Le régime « famille » est le plus souvent équilibré, avec un financement à 59% par les cotisations, 23% par la CSG et 15% par les contributions sociales diverses. En revanche, les régimes assurance maladie et vieillesse sont structurellement déséquilibrés.

Pour les dépenses de santé, la France est 4^{ème} dans le classement OCDE avec 12,4% du PIB derrière Etats-Unis, Allemagne et Suisse. Le

financement de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie n'est plus assuré que pour un tiers par les cotisations, un tiers l'est par la CSG et le reste par des contributions, impôts et taxes divers. Mais le problème est que malgré les contributions de l'Etat, il est en déficit depuis 2002. Ce déficit s'était aggravé pendant la crise économique de 2008-2009, mais avait été ramené à 1,7 Mds en 2019. Il a explosé à 37 Mds en 2020 avec la pandémie, et est encore de 21Mds en 2022. Pour financer ces déficits, l'Etat a créé en 1996 la Caisse d'Amortissement de la dette sociale, la CADES à laquelle le Parlement a transféré 136 Mds de dettes, et a affecté des ressources de la CSG et surtout le produit de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) créée en 1996 à cette fin. Cette Caisse s'est mise à reprendre en charge aussi certaines des dettes des hôpitaux. Conçue pour être supprimée en 2009, mission accomplie, elle a maintenant vocation à rester active jusqu'en 2042, compte tenu de l'augmentation de la dette transférée depuis lors. Cette situation est très anormale.

Il est manifestement contestable, pour des raisons de principe, que l'assurance maladie s'installe dans un déficit rendant nécessaire un financement par l'emprunt. Elle a pour mission de payer une partie des dépenses de santé des personnes résidant en France. Ce sont des dépenses de consommation courante, immédiate, comme le sont les dépenses d'alimentation. Nul ne songerait à financer par des emprunts à long terme des dépenses alimentaires. Cela a pour conséquence de transférer cette charge à des contribuables de l'avenir qui auront à assumer leurs propres dépenses de santé. Ce n'est pas équitable pour eux. C'est une situation originale en Europe. En la matière, l'Allemagne dégage traditionnellement des excédents. Il est indispensable de mettre fin au déficit de l'assurance maladie. Cela devrait être facilité par la disparition des dépenses liées à la pandémie.

Les déficits sont encore plus inconcevables pour l'assurance vieillesse. Il existe un certain nombre de régimes d'assurance vieillesse en France : outre le régime général de la Sécurité Sociale, deux régimes complémentaires pour les salariés du secteur privé et une quarantaine de régimes dits spéciaux. Presque tous sont fondés sur le principe de la répartition. Celui-ci implique que les primes payées par les actifs d'un régime chaque année soient utilisées pour payer les pensions dues la même année aux retraités relevant de ce régime, les excédents éventuels pouvant être mis en réserve. Les sommes collectées sont effectivement « réparties » entre les retraités pour régler leurs pensions. Elles ne sont pas capitalisées pour pouvoir payer dans l'avenir les pensions des cotisants actuels comme c'est le cas dans les régimes dits de capitalisation du monde anglo-saxon. Notre système repose donc sur un principe de solidarité entre les générations. Laisser s'installer des déficits dans de tels régimes est vraiment contre nature car cela modifie les termes de ce principe. Si les charges des emprunts contractés pour y faire face étaient assumées, dans l'avenir, par le système, cela lèserait l'une ou l'autre ou les deux parties de la répartition du moment puisqu'elles rendraient inévitables une baisse des pensions et/ou une hausse des cotisations pour assurer l'équilibre. Ce serait non seulement inique mais aussi incohérent. Il faut absolument assurer l'équilibre des régimes de retraites par répartition. Or les prévisions faites par les organismes compétents prouvent que cela ne sera pas le cas dans un avenir proche pour plusieurs de ces régimes dont le régime général.

L'origine structurelle du problème est l'évolution favorable pour nous de notre démographie : nous vivons de plus en plus vieux. Mais cela détériore sans cesse le rapport entre le nombre des actifs qui cotisent et celui des retraités qui reçoivent les pensions. Face à ce problème, trois solutions sont concevables pour assurer l'équilibre. La première est d'augmenter

les cotisations. C'est impossible, car la France leur consacre déjà 15,9% du PIB alors que la moyenne européenne est à 13,6%, seules l'Italie et la Grèce faisant plus que nous : cela affecte déjà la compétitivité du travail en France. La deuxième est de réduire les prestations. Ce serait profondément injuste vis-à-vis des retraités, qui ne sont, pour la plupart, pas en état de trouver une ressource de substitution. La seule solution praticable est celle qu'ont appliquée nos partenaires confrontés comme nous à ce problème : avoir un âge de la retraite plus élevé (et/ou un plus grand nombre d'annuités de travail nécessaires pour la recevoir) ce qui permet de rééquilibrer le régime en augmentant le nombre des générations de cotisants, donc les recettes tout en diminuant à due concurrence le nombre des générations de pensionnés, donc les dépenses. C'est la solution logique : le déséquilibre est la conséquence d'une dégradation du nombre des salariés cotisants par rapport à celui des retraités. Etablir un rapport entre cotisants et retraités qui assure l'équilibre des régimes est la logique du principe de la répartition. Abaisser l'âge de la retraite de 65 à 60 ans en 1982 a déséquilibré le régime et explique que nos cotisations pèsent aussi lourdement sur notre PIB. Le passage de la retraite à 62 ans puis à 64 ans était logique. Il faut continuer : certains de nos partenaires ont une retraite à 65 ans, d'autres à 67. C'est à tort que la réforme des retraites a été critiquée.

Il existe un régime de protection sociale qui ne dépend pas de la Sécurité Sociale : l'assurance chômage, qui a été créée en 1958. Elle protège les salariés en cas de perte d'emploi. C'est une assurance obligatoire à laquelle souscrivent tous les employeurs du secteur privé, ainsi que certains de ceux du secteur public, pour fournir des ressources à leurs salariés lorsqu'ils perdent leur emploi. Le système est financé par les cotisations des employeurs et par l'Etat qui y consacre une partie de la CSG depuis 2019. Les salariés qui perdent leur emploi de façon

involontaire peuvent toucher un revenu sous forme d'allocation de montant et de durée définis. Le système a vocation à l'équilibre, les excédents des périodes de forte croissance venant compenser les déficits des périodes de ralentissement de l'activité. Malheureusement notre pays est installé depuis 1982 dans un chômage structurel considérable (7% de la population active), ce qui explique les déficits significatifs et permanents. La crise de la covid a aggravé la dette de 18Mds et l'a portée à 60 Mds€ en 2022. On espère des excédents, grâce à la très utile réforme récente, qui ramèneraient la dette à 42Mds en 2024. La garantie implicite de l'Etat limite la charge des intérêts.

Quant aux administrations publiques locales, elles posent des problèmes de dépenses spécifiques en raison de leur nombre : un peu moins de 35 000 communes, 100 départements, 13 régions. Chacune d'elles est une personne morale totalement indépendante des autres. L'analyse des résultats de leur groupe en la matière est une moyenne par rapport à laquelle certaines dépensent beaucoup plus, d'autres, beaucoup moins. On pourrait penser qu'elles contribuent moins que les autres à la progression des dépenses dans la mesure où chacune d'elle est soumise à une règle d'or législative : l'équilibre de son compte d'exploitation, le remboursement des emprunts souscrits pour investir étant assuré par des excédents. Or tel n'est pas le cas. Leurs dépenses, qui s'élèvent à 280Mds€ en 202, sont imputables pour 58% aux communes, 16% aux départements, 16% aux régions et 9% aux autres administrations publiques locales. Elles financent 86% des équipements collectifs, 76% des transports publics et 92% de la sécurité civile, mais aussi 30% de l'éducation.

Collectivement, les collectivités locales sont, depuis 1981, une cause essentielle de l'augmentation des dépenses publiques. Elles ont en effet changé l'ordre de grandeur de leurs effectifs. Le nombre de leurs salariés

s'est accru d'un million deux cent mille personnes : elles l'ont multiplié par deux et demi. De ce fait, leurs dépenses ont augmenté de 50% en pourcentage du PIB : elles sont passées de 8% à 12%. Les dépenses locales par habitant ont doublé entre 1985 et 2020 en euros constants. Le financement est à 61,5% (en 2021) assuré par la fiscalité locale et pour le reste par des transferts financiers de l'Etat (concours, fiscalité transférée, et subventions).

Ces collectivités locales ne peuvent s'endetter que pour la réalisation de leurs investissements. Elles sont de très importants investisseurs publics : 2,6% du PIB par an. De ce fait, leur dette est significative : 9,9% du PIB en 2021. Elles sont des clients significatifs des petites entreprises locales de BTP notamment. Mais leurs investissements sont-ils toujours productifs ? On peut s'interroger lorsqu'on constate que depuis une vingtaine d'années ils sont consacrés pour une bonne part à la création de ronds-points dont notre pays s'est doté sans aucune mesure par rapport à ses voisins. Etaient-ils vraiment nécessaires à presque tous les croisements de route : dans la plupart de nos villages de campagne où la circulation est inexistante et des carrefours de nos grandes et moyennes villes où leur coût unitaire peut être très élevé ? Le vieux système de ralentissement de vitesse par des panneaux de signalisation n'aurait-il pas été dans la plupart des cas suffisant ?

C'est l'Etat évidemment qui est responsable du principal déficit. Il est dans cette situation depuis 1974. Cela ne pose pas de problème de principe. L'économie de marché évolue de façon cyclique : des périodes d'augmentation de la production débouchent sur des crises suivies de périodes de ralentissement assorties de montées du chômage. JM. Keynes a démontré que l'intervention de l'Etat est nécessaire pour relancer la croissance au moment des crises, par des déficits budgétaires finançant des investissements productifs. En théorie, ces déficits peuvent

être compensés par des excédents dégagés dans les périodes de reprise, comme le fait l'Allemagne. Cela impose une discipline assez rare. Il n'est pas critiquable d'être en déficit. Mais nous avons un problème de mesure : nos déficits sont permanents et considérables. Les dépenses de l'Etat sont financées pour plus du tiers par l'emprunt en 2023 comme en 2019. C'est vraiment beaucoup trop.

Le bilan est clair. Au total, collectivement, toutes nos administrations publiques contribuent à la permanence des déficits par des dépenses qui ne sont que très marginalement des investissements productifs ou des dépenses de préparation de l'avenir.

V. Une véritable addiction à la dépense publique

Les origines de la gestion insuffisamment rigoureuse de nos dépenses publiques, au niveau de chacun de nos groupes d'administrations sont bien connues.

La première, ce sont les lourdeurs et les incohérences de notre appareil administratif, qui sont la source d'incitations permanentes à la dépense publique et de coûts peu justifiés. De nombreuses structures nouvelles sont sans cesse créées, au niveau tant central que local, sans que soient remises en cause les structures existantes. Les instruments des politiques publiques se multiplient parallèlement, selon le même mécanisme d'ajout permanent sans remise en cause systématique de l'existant. Au niveau central, 1244 agences d'Etat ont été créées, dont 48 opérateurs de l'Etat ainsi que 347 autres organismes divers d'administration centrale. Elles emploient 442 000 personnes pour un coût de 50 milliards par an. Les opérations de fusion sont très rares. La seule connue qui ait débouché sur des réductions significatives d'effectifs (très étalées dans le temps) est la

création de la direction générale des finances publiques par fusion de la direction générale des impôts et de la direction de la comptabilité publique.

Pour les collectivités territoriales, à côté des départements et des communes, on a créé des régions, puis des structures intercommunales sans modifier le nombre des départements ni même des communes. S'y sont ajoutés les communautés de communes, des agglomérations et aussi des pays. Un mille-feuille des collectivités locales s'est constitué. Quand des fusions sont organisées, on évoque rarement des économies. C'est ce qui s'est passé pour le passage de 18 à 13 du nombre des régions décidé par François Hollande.

En outre, les instruments des politiques ne cessent parallèlement de se multiplier selon le même mécanisme d'ajout permanent sans remise en cause de l'existant. Les politiques sociales en sont un exemple particulièrement caricatural.

La loi organique pour les lois de finances du 1^{er} août 2001 a rationalisé la construction et le suivi du budget de l'Etat en le structurant en mesures déclinables ou programmes qui rassemblent toutes les actions. Mais cela n'a pas vraiment transformé les comportements ni conduit à une gestion plus économe de la dépense. En pratique, trois opérations ont été depuis lancées. La revue générale des politiques publiques de Nicolas Sarkozy a eu quelques résultats comme je l'ai dit ; la modernisation de l'action publique de François Hollande n'avait même pas l'ambition de peser sur les dépenses ; l'action publique 2022 d'Emmanuel Macron n'a pratiquement pas été commentée. Un signe : l'évaluation des responsables ne porte pratiquement jamais sur leur capacité à utiliser l'argent public de la façon la plus économe et la plus efficace possible.

Mais les lourdeurs et les incohérences de notre appareil administratif sont connues depuis longtemps. Elles ne sont pas insurmontables. Si elles

perdurent en dépit de la qualité des agents publics et des moyens considérables consacrés à l'audit interne (de la Cour des Comptes et des inspections), et externe (qui avaient été plutôt bien expérimentées pour la RGPP, mais dont l'utilisation récente a été critiquée), c'est que le problème est plus profond.

Ce sont en effet, fondamentalement nos pratiques politiques et collectives qui sont à l'origine de la dérive alarmante de notre dépense publique. Nos pratiques politiques d'abord. Périodiquement, les gouvernements s'engagent à réformer l'Etat dans des discours volontaristes. Mais les décisions ne sont pas à la hauteur des ambitions. Conduire la réforme d'un appareil administratif est complexe dans un système où le nombre d'échelons politiques n'est pas négligeable, chacun étant soumis à un rythme d'élections différent. Et pour réussir la mise en œuvre des réformes, il faut un travail d'explication préalable avec les agents publics concernés et de discussion avec leurs représentants pour assurer l'adhésion des personnels. C'est l'expérience des entreprises. Il faut aussi faire en sorte que l'opinion publique soit rendue consciente que le coût et l'efficacité des services publics sont des facteurs essentiels de la compétitivité de notre pays et de la croissance économique qui est indispensable pour assurer le progrès social. Un engagement politique fort est indispensable. Il manque.

Mais le plus grave est que nos pratiques collectives font 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 de plus en plus jugée sur les critères du montant de la dépense engagée et de la rapidité de son annonce. L'analyse de l'efficacité de la dépense est souvent oubliée. Les résultats sont que les dépenses existantes sont rarement remises en cause. Nous sommes devenus addicts à la dépense publique. « C'est un

changement de culture profond vis-à-vis de la dépense publique qu'il convient de favoriser » dit la Cour des Comptes.

C'est donc bien de notre capacité et de notre volonté de réduire nos dépenses publiques qu'il faut convaincre les investisseurs pour qu'ils refinancent notre dette dans de bonnes conditions. Il faudrait que le gouvernement engage une révision générale des dépenses pour analyser l'utilité et l'efficacité de chacune d'elles et la possibilité de les réduire. C'est un travail de très longue haleine. Il peut être décomposé en plusieurs thèmes de réflexion. Il faut faire flèche de tout bois, étudier toutes les solutions envisageables.

Première idée à explorer : envisager la réduction systématique du champ des activités des administrations publiques par des transferts au secteur privé et des sous-traitances. C'est ce qu'ont fait la Suède ou le Canada dans des proportions très significatives. C'est ce que permettrait de faire un examen objectif et critique systématique des prestations de services de l'Etat et de ses agences ainsi que des collectivités territoriales.

Deuxième champ de réflexions approfondies : les interventions dites de protection sociale (24,8% du PIB) qui expliquent une partie très substantielle de notre surcroît de dépenses par rapport aux autres pays avancés. L'écart entre la France et ses partenaires européens en la matière s'élève à 4,3% du PIB. Une analyse approfondie devrait logiquement conduire à un questionnement sur la nécessité du maintien de certaines des dépenses concernées, sur l'utilité de certaines réformes. Et puis il faut s'interroger sur l'efficacité de chacune des dépenses dans les secteurs où leur niveau est globalement supérieur à la moyenne de nos partenaires européens avec des résultats qui ne sont pas toujours à la hauteur de nos attentes. Deux domaines importants sont à explorer. Les dépenses de notre système de santé d'abord puisque les résultats de notre lutte contre le covid ont été jugés par certains observateurs moins

satisfaisants que quelques-uns de nos voisins. Les dépenses de notre système éducatif surtout car les enquêtes PISA de l'OCDE montrent que les performances de nos enfants à 15 ans se dégradent en moyenne et que 20% environ d'entre eux n'ont pas le niveau minimum de formation indispensable, en mathématiques, en compréhension de l'écrit, et en culture scientifique.

Il faudrait enfin s'attaquer à l'indispensable réduction du mille-feuille des collectivités territoriales. C'est au niveau des communes que l'exception française est la plus manifeste : la France en a trois fois plus que l'Allemagne, 4,5 fois plus que l'Espagne ou l'Italie. Une incitation financière à la fusion est possible compte tenu de l'importance des concours de l'Etat. Il faut politiquement maintenir un symbole des communes disparues du type des arrondissements pour les agglomérations, et de listes communes pour les syndicats. En ce qui concerne les régions et les départements, l'idée d'en faire entre elles et eux des blocs pour les élections et les budgets dans l'esprit des travaux d'une Commission Balladur du passé mériterait d'être explorée à nouveau. Ces sujets nécessitent un dispositif spécifique d'exploration qui associe étroitement à l'étude des représentants des collectivités territoriales. En tout état de cause, pour mieux maîtriser la dépense il faut mettre fin à la pratique des cofinancements systématiques par les collectivités qui sont déresponsabilisants et incitatifs à la dépense. Il serait indispensable que chaque niveau de collectivité soit vraiment spécialisé.

Une révision générale des dépenses devrait en outre comporter l'examen systématique de la situation des secteurs pour lesquels des élus considèrent que leurs moyens sont insuffisants ; par exemple la justice, la sécurité, la recherche, l'enseignement professionnel. Elle doit aussi procéder à l'étude approfondie des besoins de dépenses d'avenir pour la protection de l'environnement et de la biodiversité, la transformation

numérique, la transition énergétique. Il ne faut pas oublier enfin que la révision des dépenses doit être assez ambitieuse pour créer des marges de manœuvre permettant une réduction des prélèvements obligatoires, dont le niveau est un handicap pour la compétitivité de notre territoire et de nos entreprises.

Dans l'immédiat, le gouvernement a préparé un programme pour le Pacte de Stabilité destiné aux autorités européennes. Il peut paraître ambitieux. Il prévoit de baisser la dépense publique de 4 points de PIB en 5 ans en commençant par une réduction de 1,5 points dès 2023, et 1 en 2024 suivie des réductions annuelles de 0,5 point. Mais en pratique, cela ramènerait la dépense à 53,5% du PIB en 2027 alors qu'elle était à 53,8% en 2019. Le programme dit ambitieux aurait pour objectif de mettre 5 ans à corriger les trois années de dérapage totalement circonstanciel des dépenses provoquées par la pandémie et la guerre en Ukraine. C'est très insuffisant quand on songe que l'écart de nos dépenses publiques entre notre pays et ses partenaires européens est évalué en 2022 par l'Union à 7,5 points de PIB. En cinq ans, il serait indispensable de faire plus et de réduire le déficit structurel en engageant en plus un programme de réduction du stock de dépenses qui existait en 2019. On pourrait le faire en s'attaquant aux effectifs pour réduire les frais de gestion.

Le sureffectif de nos administrations publiques est manifeste. Leur effectif a été augmenté d'un million et demi de personnes depuis 1980, c'est-à-dire d'un tiers. Dans la définition considérée par les experts de Fipeco la mieux adaptée aux comparaisons internationales, les effectifs des administrations publiques sont en 2021 en France de 8,5 millions de personnes, soit 29% de la population active, contre 26% pour l'Allemagne, 25% pour la zone euro et 24% pour l'Union européenne. Leur réduction aurait un effet cumulatif. La réduction des frais de personnel déclencherait en effet celles de tous les frais généraux qui leur sont liés : locaux,

matériels des technologies de traitement et de transport de l'information, transports, fournitures de bureau... A tout cela s'ajouterait naturellement la disparition des dépenses supplémentaires générées par les activités des agents en matière de réglementations et d'interventions publiques. Pour maîtriser et réduire la dépense publique, il est indispensable d'engager une réduction assez générale et très significative des effectifs.

Les principales causes de réduction des effectifs depuis des décennies dans les secteurs de services privés sont les progrès des technologies de traitement et de transport de l'information, de l'informatique et d'internet. Ces progrès font en effet disparaître des postes de travail de salariés notamment dans les fonctions administratives. C'est la conséquence directe des investissements réalisés. Il s'y ajoute des disparitions supplémentaires de postes de travail du fait des progrès de l'organisation qui en résultent. Tout cela fait l'objet d'études objectives, convaincantes pour les personnes concernées elles-mêmes, et pour leurs représentants.

Pendant les trente dernières années, les investissements dans ces technologies ont été massifs dans toutes les administrations publiques. Or très rares sont celles qui ont de ce fait réduit leurs effectifs. La simple analyse du problème mettrait en évidence des situations de sureffectifs objectives. Or, c'est là une question d'actualité. Les dernières étapes de la révolution des technologies de l'information sont la révolution digitale et celle de l'intelligence artificielle qui vont faire disparaître de nombreux postes de travail. Il est donc indispensable de lancer, ici et maintenant, les études qui vont permettre de déterminer le nombre de postes de travail supprimés, de façon à pouvoir envisager la réduction correspondante des effectifs. C'est partout concevable. Il faut le faire dans chacune des administrations publiques, au niveau de chacun des services concernés.

Un deuxième moteur possible des réorganisations qui assurent la réduction du nombre des postes de travail et donc des effectifs dans les

entreprises est la fusion d'équipes, de services, d'organismes qui peut créer à chacun de ces niveaux des doubles emplois dont la disparition est logique. C'est elle qui a engendré les réductions d'effectifs de la direction générale des finances publiques que j'ai évoquées. De nombreuses fusions sont concevables pour les services de l'Etat : au niveau central, en réduisant le nombre des ministères, celui de leurs directions, ce qui améliorerait la visibilité des responsables publics ; mais aussi au niveau local puisque les services extérieurs de l'Etat sont désormais tous placés sous l'autorité du préfet. De même l'Etat pourrait s'interroger sur l'intérêt de la fusion ou de la réintégration de certaines des agences publiques qui ont proliféré au cours des dernières décennies. Mais il va de soi que l'un des chantiers les plus prometteurs serait la réduction du mille-feuille des collectivités locales.

Pour traiter avec sérénité la réduction des effectifs, il faudrait organiser une réelle mobilité au sein de chaque fonction publique mais aussi entre elles, de façon que les agents dont le poste disparaît aient des possibilités plus larges de reclassement, par priorité dans les postes libérés par les agents partant à la retraite, ou créés par les besoins nouveaux. La mobilité des agents publics devrait normalement être plus facile que celle des salariés du secteur privé parce qu'ils sont eux, recrutés sur concours et disposent donc d'un niveau de formation initiale plus élevé. Il serait seulement nécessaire de prévoir des formations professionnelles adaptées. Le principal obstacle est la rémunération, lorsque le poste d'accueil est moins bien rémunéré que celui du départ. L'utilisation systématique du contrat en cas de mobilité pourrait régler le problème.

Pour ce qui est de la méthode, pour la réorganisation des services en vue de réduire les effectifs, l'expérience des pays qui ont réussi de tels exercices montre que la réforme doit être portée politiquement par le Conseil des Ministres, mais qu'un ministre doit être en charge de la

coordination et la préparation des travaux (le Ministre de l'Economie et des Finances) mais que le travail de réflexion à moyen terme nécessaire doit être bien assuré par les véritables responsables des activités, et qu'il faut conjuguer concertation, transparence et responsabilité. Chaque Ministre et chaque responsable de collectivité devrait préparer un projet de réorganisation de ses activités et de réduction de ses effectifs (sauf exception) et en faire préparer un par chacun des organismes qui lui sont rattachés. Les projets après discussion feraient l'objet de contrats avec le ministre de l'Economie et des Finances. Pour assurer le succès de ce programme, il faudrait bien sûr impliquer le Parlement et bien informer les citoyens. Tout le dispositif (objectif et contenu de chaque contrat de réforme et indicateurs de suivi des effectifs) devrait faire l'objet d'une campagne d'information. Un site internet pourrait être dédié au programme. Pour pouvoir un jour procéder à une révision générale de ses dépenses, l'Etat devrait se munir de deux instruments indispensables pour pouvoir mobiliser les responsables de ses activités à tous les niveaux. Le premier est une comptabilité analytique qui puisse être une vraie comptabilité de gestion, comparable à celles qui existent dans les grandes entreprises. Celle-ci devrait permettre de calculer le coût effectif de chaque service, de chaque direction, de chaque ministère pour l'Etat, de chaque collectivité pour les collectivités locales. Cela rendrait possible les comparaisons, génératrices d'émulations. Le deuxième instrument, ce sont de vraies rémunérations variables. Si l'on veut convaincre chaque responsable de la nécessité de réduire ses coûts de fonctionnement, il faut pouvoir récompenser, en termes de rémunérations, les équipes et les personnes qui sont les plus efficaces à cet égard. Cela suppose de donner une place nouvelle aux rémunérations variables par rapport aux fixes, donc de faire progresser la place des contrats par rapport à celle du statut. Ces deux instruments seraient d'ailleurs utiles pour l'ensemble des

administrations publiques ; ils doteraient leurs responsables des moyens nécessaires à une gestion efficace.

Conclusion

C'est parce que la France est le pays de l'OCDE qui a le plus haut niveau de dépenses publiques, dix points au-dessus de l'Allemagne, qu'elle est installée dans les déficits de ses finances publiques. Il est aujourd'hui vital pour nous de réduire drastiquement ces déficits. C'est donc à ces dépenses qu'il faut s'attaquer. Il faut le faire d'autant plus vigoureusement que nous allons avoir à assurer les dépenses nouvelles nécessaires pour faire face aux défis de l'avenir : la protection de l'environnement et la biodiversité, la transition digitale et la transformation numérique. Cela impliquerait une révision générale des dépenses existantes permettant d'apprécier l'utilité et l'efficacité de chacune d'entre elles, de façon à choisir rationnellement celles qui doivent être réduites et à répartir équitablement l'effort nécessaire entre les différentes administrations publiques d'une part et entre les différentes politiques de l'Etat d'autre part. Une telle étude pourrait être préparée par la Cour des Comptes. Mais il faudrait bien sûr que le Gouvernement lui-même en tire les conclusions et s'engage. Cela va prendre du temps. Dans l'immédiat, s'intéresser à une réduction limitée à celle des dépenses supplémentaires liées à la pandémie et à la guerre en Ukraine comme l'envisagent les pouvoirs publics serait un peu modeste par rapport aux efforts envisagés par d'autres pays de la zone euro pour réduire leurs dettes. Une réduction significative des effectifs d'agents publics démontrerait aux investisseurs la volonté de nos autorités de s'attaquer vraiment à notre problème structurel d'addiction à la dépense publique pour faire disparaître nos déficits.