



LA LETTRE de SERVICES PUBLICS

Une publication plus fréquente

N°59

La lettre de l'association Services publics était diffusée en moyenne trois fois par an, selon la fréquence des conférences débats qu'organise l'association. Elle comportait les éléments de la conférence et du débat, parfois une tribune d'un membre de l'association. L'ensemble des lettres récentes, en plus du travail d'un groupe spécifique avait permis de publier en 2012 au moment des élections présidentielles une plateforme d'ensemble "le service public : plus que jamais une chance pour la France". Depuis, l'association a poursuivi son travail, relancé ses réflexions et ses contributions. Il nous a paru souhaitable dans ces conditions de diffuser la lettre chaque fois que des contributions à la réflexion étaient susceptibles d'éclairer le débat sur l'avenir des services publics, sans nécessairement attendre le compte rendu de telle ou telle conférence.

La lettre que vous trouverez ci-après diffuse donc simplement deux contributions. La première résume, analyse et commente une insertion du dernier rapport public annuel de la Cour des comptes sur la situation des finances publiques. Le texte de la Cour, qui a été introduit dans son rapport annuel depuis quelques années seulement, est bien autre chose que le résultat d'un contrôle de la Cour analysant la gestion d'un organisme ou d'une politique. Il présente, à sa manière, les documents budgétaires et les premiers résultats de la gestion d'un exercice, notamment par rapport aux prévisions annuelles et triennales. Il formule aussi, plus ou moins explicitement des recommandations plus ou moins générales. Le document de la Cour comporte trente pages, l'association a voulu qu'un de ses membres le résume et le commente. En annexe à ce texte est joint un document accompagnant le PLF 2013 présentant l'évolution de la dépense publique par nature de 1978 à 2011.

Economies ou modernisation, ou le tout mélangé, où en est-on derrière la valse des sigles ? De la RGPP, qui a échoué tant dans les comptes que dans l'appropriation par les administrations, à la MAP, encore dans les limbes pour une bonne part mais qui risque de s'enliser dans la recherche d'économies à tout prix de la même manière que la RGPP, un lecteur, membre de l'association, a voulu faire un point d'étape pour ouvrir le débat ; c'est le second article qui est ici diffusé.

L'association Services publics entend donc par une publication plus fréquente tenter de participer plus fréquemment au débat sur l'utilité des dépenses et des recettes. Le sujet est d'une importance considérable. L'infrastructure des services publics qui constitue à bien des égards le "modèle social français" le justifie entièrement."

SOMMAIRE :

p1 : Editotial
p2 : dépenses
publiques et
prélèvements
obligatoires
p5 : compte rendu de
la conférence débat
sur la situation et les
perspectives de
l'enseignement
supérieur
p8 : programme des
conférences

mise en page
Yv LE COZ



La situation des finances publiques et la Cour des comptes

Les deux rendez-vous de la Cour des comptes

La Cour des comptes dresse chaque année, à deux reprises, un tableau d'ensemble des finances publiques, la première fois début février à l'occasion de la publication de son rapport annuel, la seconde fois fin juin dans un rapport destiné au débat d'orientation sur la situation des finances publiques au Parlement (cf. pour lire ces rapports www.ccomptes.fr). Il s'agit des finances publiques dans leur ensemble, Etat et ses opérateurs, collectivités territoriales et leurs établissements, organismes de sécurité sociale, au sens de la comptabilité nationale, selon les concepts désormais harmonisés dans l'union européenne¹. Pour la France, les constats portent essentiellement sur la réalisation des prévisions tant dans le cadre annuel que par rapport aux lois de programmation triennale des finances publiques. Mais les rapports envisagent aussi les perspectives et les prévisions triennales, notamment pour leur fiabilité ou leur réalisme.

Les constats s'assortissent de plus en plus de recommandations ou d'appréciations sur la conduite des politiques publiques, ce qui n'est pas sans provoquer des débats, d'autant que les constats dressés par la Cour ne mentionnent pratiquement pas les controverses qui agitent les économistes sur la manière la plus efficace de piloter l'économie via les finances publiques et prennent donc implicitement parti sur la manière d'analyser la réalité (pour lire des opinions critiques, cf. Guillaume Duval, Alternatives économiques, lettre d'information du 14 février 2014, et la tribune de Roger Courtois, journaliste du Monde, édition des 16-17 février 2014).

Les faits bruts demeurent, qui doivent être mesurés à la lumière des obligations des traités de l'union, quoi qu'on en pense², et méritent d'être examinés en tant que tels. Or il est de fait que la trajectoire estimée par la loi de programmation des finances publiques de décembre 2012 ne s'est pas réalisée en 2013, ni en recettes ni en dépenses, du moins selon la situation prévisionnelle du compte dans la loi de finances rectificative de décembre 2013³. Selon la Cour, « le déficit de 4,1 % du PIB résultant de ce compte resterait supérieur aux déficits prévus par la Commission européenne pour les pays de la zone euro (3,1 %) et de l'Union européenne (3,5 %). La réduction du déficit public de 2012 à 2013 (de 4,8 à 4,1 % du PIB, soit 0,7 point) est deux fois moins importante que prévu dans la loi de programmation (de 4,5 à 3,0 % du PIB, soit 1,5 point) ».

D'où vient cet écart par rapport à l'objectif prévisionnel ? En premier lieu, d'une forte révision à la baisse des prévisions de recettes. D'une part, la croissance du PIB, d'abord attendue à +0,8, puis ramenée à +0,1 % (en fait, l'INSEE attend plutôt +0,2 %) a entraîné une baisse des recettes espérées ; d'autre

« Au total, les résultats de l'exercice 2013 sont mitigés, pour l'essentiel, du fait des moindres rentrées fiscales que prévu... »



part, le lien entre variations des recettes fiscales et du PIB (« l'élasticité » habituellement évalué à 1 (variations identiques) s'est révélé être plus proche de 0,4, c'est à dire que, sans qu'on se l'explique bien, les recettes augmentent bien moins vite que la croissance du PIB ; d'où des moins-values par rapport à la prévision, du même ordre que celles résultant directement de l'erreur de prévision du PIB. De ce fait, l'effort fiscal demandé aux contribuables a été plus faible que prévu, même si la réduction du déficit résulte principalement d'un accroissement des recettes.

En second lieu, la croissance des dépenses publiques s'est révélée plus forte qu'attendu, malgré le ralentissement global de l'inflation. « La loi de programmation et la loi de finances initiale pour 2013 prévoyaient une croissance des dépenses publiques de 0,9 % en volume en 2013, soit de 2,7 % en valeur avec une hypothèse d'inflation de 1,8 % (soit + 0,9 % en volume). » Fin 2013, l'inflation s'est révélée bien plus faible (+ 0,8 %), mais la croissance de la dépense n'a été ramenée qu'à +2,5 % en valeur, soit + 1,7% en volume. Ce dépassement est dû pour partie seulement à une dépense exceptionnelle au bénéfice du budget de l'union européenne.

Les économistes, et la Cour, s'efforcent de séparer les données conjoncturelles et structurelles à partir de la notion de PIB potentiel, correspondant à un PIB utilisant les ressources de l'appareil productif à plein, sans sous- ni sur-emploi. En supposant que les recettes publiques varient comme le PIB, on obtient par différence une variation structurelle du solde, dit solde structurel, à côté du solde effectif. On constate ainsi, par exemple, que l'effort porté sur les recettes en 2013 a réduit significativement le solde structurel (ce qui est une autre manière de dire qu'on a moins financé les dépenses par un déficit et davantage par des recettes effectives). Mais la notion de PIB potentiel est controversée parce que le chiffrage est très difficile à établir de manière certaine (cf. article précité d'Alternatives économiques), notamment dans une économie mondialisée en évolution.

Au total, les résultats de l'exercice 2013 sont mitigés, pour l'essentiel, du fait des moindres rentrées fiscales que prévu. La raison de ces faibles rentrées est mal identifiée par la Cour qui ne se hasarde pas à des

¹ On voit que, contrairement à ce qu'on croit et écrit souvent, l'Etat n'a directement en main que moins de la moitié des finances publiques, celles des collectivités territoriales et de la sécurité sociale gardant une plus ou moins forte marge d'autonomie, voire d'indépendance.

² Sans même évoquer la nécessité de limiter les déficits publics à un ratio fixe, indépendamment sauf exceptions, de la conjoncture, le ratio retenu (3% du PIB) prend le PIB comme référence, ce qui est très contestable puisque les dépenses publiques ne sont pas une composante du PIB.

³ Les résultats définitifs ne seront connus qu'en mai-juin 2014.

hypothèses, mais de fait le retour au chiffre magique de 3 % s'en trouve retardé.

Pour l'exercice 2014, la Cour des comptes sort du constat et se fait prédictive, tout comme un institut de conjoncture, à partir des chiffres affichés par le gouvernement (réduction du déficit de 4,1 % à 3,6 %). Elle note à cet égard une certaine fragilité des prévisions budgétaires de l'Etat, comme des autres acteurs publics. Pour les mêmes raisons qu'en 2013, les rentrées fiscales pourraient être moindres que prévu (élasticité inférieure à 1) ; il n'y aurait pas de marge pour des dépenses imprévues. Au total, le déficit pourrait être supérieur aux prévisions.

Le tableau présenté ci-dessous est intéressant, parce qu'il résume plusieurs données, prévisionnelles, souvent ignorées. On y voit notamment que l'Etat a toujours eu et a encore un rôle directeur dans la gestion des finances publiques, via notamment le déficit, même si ses dépenses sont minoritaires dans le total. Ce qui renvoie au fait que la majeure partie des économies, aujourd'hui, est recherchée de son côté.

	ETAT et ODA (1)	ASSO (2)	APUL (3)
Part dans les économies	47 %	40 %	13 %
Part dans les dépenses publiques	33 %	47 %	20 %
Part dans le déficit public	83 %	13 %	4 %

(1) organismes divers d'administration centrale

(2) administrations de sécurité sociale

(3) administrations publiques locales

Source : Cour des comptes ; les économies résultant de la baisse des dotations de l'État aux collectivités locales sont imputées aux administrations publiques locales

La Cour décrit les économies « documentées », c'est à dire toute une série de mesures générales ou particulières, dont le total n'atteint pas l'objectif annoncé, compte tenu notamment de certaines mesures nouvelles. Même si en gestion, on peut attendre encore d'autres économies réparties ça et là,

on voit qu'il est difficile d'être certain d'atteindre les objectifs annoncés. Aussi la Cour se prononce, d'une manière très générale et imprécise, pour une « remise en cause de l'organisation et des missions des services ».

A vrai dire, l'avis de la Commission est que l'objectif de 3,6 % de déficit ne sera pas atteint et elle avance le chiffre de 3,8 %⁴. De surcroît, compte tenu d'une prévision de croissance jugée raisonnable de +0,9 %, inférieure au chiffre de +2 % avancé par la loi de programmation des finances publiques, la dette continuera de s'accroître en 2014.

Enfin, l'analyse de la Cour des comptes répète purement et simplement les orientations du gouvernement pour la période 2015-2017 : le retour à 3% de déficit dès 2015 (ce qui apparaît peu crédible) et l'effort porté seulement sur les dépenses, conformément à la doctrine de la Cour, ce qui revient à trouver 50 Mds € d'économies sur trois exercices par rapport aux évolutions tendanciennes. La Cour ajoute que « un tel effort apparaît possible sans remettre en cause la qualité des services publics et l'efficacité de la redistribution. Il exige toutefois de mettre en oeuvre, dans l'ensemble des administrations publiques, une démarche ambitieuse de recherche d'économies impliquant des réorganisations, des simplifications de procédures, des remises en cause des interventions les moins efficaces et des redéploiements de moyens vers les objectifs prioritaires.

La modernisation de l'action publique (MAP) n'y contribuera que si l'objectif d'économies budgétaires est explicitement affirmé comme une priorité.»

Evidemment, cette affirmation de principe n'est pas argumentée, pas plus que le choix de faire des économies plutôt que de trouver des ressources nouvelles, compte tenu du « ras-le-bol fiscal ». L'inconvénient, que l'approche résolument traditionnelle de la Cour masque, vient du fait qu'aujourd'hui la multiplication des dépenses fiscales imbrique recettes et dépenses : la simplification ou l'harmonisation d'un certain nombre d'actions passerait par une suppression de niches, ce qui reviendrait à augmenter la pression fiscale voire les dépenses, même si elles réduisaient le déficit.

Que conclure de cette présentation résumée et nécessairement schématique d'un texte de la Cour des comptes, qui lui-même résume pour l'essentiel des documents budgétaires présentés à l'occasion de lois de finances ?

On ne traitera pas ici du fonctionnement de l'institution Cour des comptes et de la place qu'elle occupe dans le débat public, y compris du fait des positions qu'elle prend explicitement ou non.

La question essentielle est bien sûr celle de la gestion des finances publiques, donc des services publics et des prestations qu'elles permettent. De nombreuses analyses bien plus fines que le résumé présenté ici sont bien entendu nécessaires. Trois points méritent néanmoins d'être soulignés.

Le premier est d'évidence : les déficits budgétaires ne

⁴ Prévision qui vient d'être relevée à 4 %, c'est à dire au-dessus de la moyenne de l'union européenne.

sont pas par eux-mêmes une bonne chose. Ils sont par hypothèse comblés par des emprunts qu'il faudra bien rembourser et qui constituent les dettes publiques. Il faut toutefois distinguer les déficits qui résultent d'investissements dont le résultat pourra produire ce remboursement au fil des ans, par les avantages qu'ils procurent, de ceux qui naissent de recettes courantes insuffisantes pour financer les dépenses de fonctionnement ordinaires. Dans le premier cas, s'il y a un autofinancement suffisant, l'emprunt n'est pas une mauvaise chose ; dans le second, il est malsain et risque de faire boule de neige.

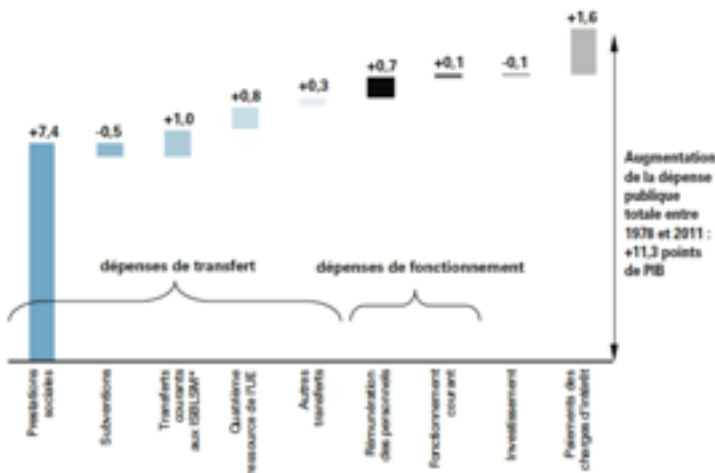
Le second point consiste à voir que les finances publiques sont aussi un outil de gestion de la conjoncture économique. Ce point est presque aussi évident que le précédent depuis le keynésianisme du New Deal, mais il est d'un maniement délicat et controversé, non seulement d'un point de vue idéologique, schématiquement entre libéraux et étatistes, mais surtout parce que les effets d'une politique interventionniste ne sont pas mécaniques : une politique de dépenses nouvelles peut avoir un effet d'entraînement mais aussi des effets inflationnistes ou même négatifs si elles alimentent surtout des flux d'importations ; une politique d'économies a des effets déflationnistes, même si on en attend un rétablissement des comptes. C'est l'option aujourd'hui retenue par le gouvernement mais elle est difficile et incertaine à équilibrer, comme on le voit notamment, compte tenu de la faible croissance dans l'affaiblissement de recettes. Les prises de position, assez unilatérales de la Cour des comptes, ne facilitent pas la réflexion dans ce domaine pour lequel il faudrait au contraire élargir le champ de vision.

Le troisième point est au cœur des réflexions de l'association Services publics : la modernisation de l'action publique, nouvelle appellation de ce qui était naguère la RGPP, encourt le même risque que celui qui est échoué pour cette dernière : en mélangeant la

recherche de l'efficacité des politiques conduites, pour en améliorer les résultats et les coûts, avec la priorité budgétaire donnée à la recherche des économies, on va pervertir, quoi qu'on en dise, la première par la seconde. « Moderniser l'action publique » conduit, d'une part, à repérer les politiques inefficaces ou à un coût excessif par comparaison avec d'autres actions de même nature, ce qui peut conduire à revoir les priorités, voire à supprimer tel ou tel dispositif, d'autre part, à améliorer la gestion des actions conduites, donc à augmenter la productivité des moyens affectés. Il peut donc résulter de la modernisation un meilleur rendement desdits moyens ou des économies. Mais la motivation première n'est pas de réduire les dépenses ; elle est d'abord d'améliorer le service, ce qui permet de mobiliser et de mieux faire adhérer à ce programme tous les personnels impliqués, avant de tirer les conséquences des résultats du travail. Ce travail s'effectue bien entendu dans un cadre budgétaire donné, donc sous contrainte, mais cette contrainte n'est pas l'enjeu de la modernisation. En revanche, s'il s'agit de faire des économies, la tentation est grande d'agir à l'aveugle : il est toujours simple d'imaginer de supprimer des emplois au moment des départs à la retraite, de désindexer des prestations, de supprimer des investissements, etc.. Mais le faire à l'aveugle ne produit, bien souvent, que des résultats médiocres, ce qui explique pourquoi tant de normes initiales ne sont pas respectées à l'arrivée.

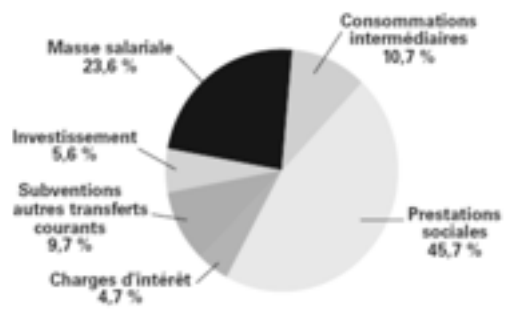
Séparer les deux démarches est donc très souhaitable, faute de quoi on est conduit à des vœux pieux mais incertains et peut-être même bloquants. Il n'est pas sûr, quoi qu'écrive la Cour des comptes, que faire 50 Mds d'économies puisse se réaliser sans toucher au fameux « modèle social » donc sans être confronté à des choix difficiles, et régressifs. Fuir le débat, négliger la pédagogie des dépenses et des recettes en toute clarté et sans démagogie, tel est peut-être l'enjeu que devrait éclairer toujours davantage l'association Services publics.

Évolution entre 1978-2011 des dépenses publiques par nature (en points de PIB)



Source: INSEE, Direction du budget
 ISFLSM: institutions sans but lucratif au service des ménages

Répartition des dépenses publiques par catégorie en 2011



De 1978 à 2011, on observe une augmentation des dépenses publiques de 11,3 points de PIB. Cette augmentation est principalement expliquée par la progression des dépenses de transferts qui augmentent de près de 9 points de PIB sur la période.

Courrier du lecteur

RGPP, CIMAP, réforme de l'état : "où en sommes nous ?"

Un lecteur de la Lettre nous pose la question et nous suggère des pistes de travail

« Au-delà des annonces et des sigles, l'association Services publics ne doit-elle pas aussi ou d'abord se donner pour objectif de constater, sans polémiquer mais de façon factuelle, les décalages entre les discours, les intentions annoncées, et la pratique, en particulier la pratique des responsables au plus haut niveau ? Cet état des lieux des pratiques réellement mises en œuvre dans les administrations publiques constituerait en quelque sorte un point de départ, un point d'appui nécessaire pour commencer à avancer, le socle de réalité nécessaire, à partir duquel l'association peut être force de proposition.

Les dix dernières années, au moins, ont vu se succéder trop de réformes engagées, d'étapes, à un rythme rapide. Dans la même période les administrations – toutes, qu'elles soient d'Etat, territoriales ou hospitalières – ont été parcourues de mouvements de fond puissants, sous-jacents souvent, non revendiqués mais qui infléchissent durablement les pratiques. Prétendre réformer encore, aujourd'hui, pour progresser, suppose d'abord de mesurer les inflexions qui se sont produites, qu'elles aient été assumées et portées officiellement, ou non.

Pour être précis et concret, et non "négatif" par principe, on pourrait développer un exemple : celui de la LOLF et du contrôle des dépenses. Si on se place du point de vue des promoteurs de la LOLF, des intentions affichées à l'origine en 2001, il y a en réalité encore beaucoup à faire pour arriver à un pilotage de la dépense par la performance, et à un contrôle du Parlement sur l'utilisation des deniers publics. Sans même avoir besoin de polémiquer sur les soubassements idéologiques de la LOLF liés au New Public Management, que l'on peut trouver douteux quant au rôle de l'Etat en général, on peut largement établir que d'un strict point de vue "LOLF", on n'en est qu'aux balbutiements.

Fondamentalement, la construction du budget demeure fondée sur les logiques antérieures. La Cour des comptes, dans son rapport sur le bilan de la LOLF, publié dix ans après sa promulgation, note que « La négociation par chaque gestionnaire de ses moyens avec la direction du budget reste marquée par une « méfiance réciproque » et la persistance d'un examen ligne à ligne de chaque dépense ». De même, un préjugé globalement plus favorable s'exerce en faveur des dépenses d'investissement, au détriment de celles de fonctionnement, une préférence pour le bâti plutôt que pour les dépenses sociales. Des secteurs entiers de l'action publique font l'objet d'indulgence relative : ainsi les opérateurs de l'Etat ont été très tardivement rattrapés par la logique de réduction des effectifs de la RGPP. Quant aux dépenses fiscales, elles ont connu un développement considérable ces dernières années. En

pratique, seul Bercy suit, de fait, ces dépenses fiscales, qui ne sont guère « pilotées », ni techniquement ni politiquement. Leur coût est estimé à plus de 80 milliards d'Euros, en 2014. Contrairement aux annonces initiales, la LOLF n'a pas davantage permis une souplesse accrue dans la gestion des crédits, et la fongibilité – asymétrique – des dépenses, très peu utilisée, a « quasiment disparu » selon le rapport établi par la Cour des comptes en 2011.

Quant à la gestion par la « performance », il existe peu d'indicateurs de résultats, ou encore de qualité, qui tiendraient compte de l'avis des usagers, des principaux bénéficiaires concernés, et trop d'indicateurs de moyens, ou qui ne font que décrire l'activité de l'administration elle-même. Par construction, ces derniers ne peuvent donc pas constituer des outils de pilotage de l'action publique. Ont été critiqués « [leur] pertinence, [leur] caractère technocratique et l'exclusion des statisticiens dans leur conception ». Jean-René Brunetière distingue ainsi « les indicateurs « distordus », les « inopérants », ceux « à côté de leur objet » ou « auto-centrés », ceux qui hésitent entre mesure de « l'output ou de l'outcome » ou encore les « absents ». Et les « dialogues de gestion » instaurés « en mode LOLF » entre administrations centrales des ministères et leurs directeurs régionaux ont entraîné, dans bien des cas, une forme de reconcentration dans les faits de l'action de l'Etat, loin de la souplesse de gestion annoncée. L'enquête commandée par la Cour des comptes auprès des gestionnaires publics en 2011 montre que « le sentiment de déception des gestionnaires par rapport aux promesses de la LOLF domine », en raison du surcroît de bureaucratie et de démotivation.

Les dépenses publiques ne sont toujours pas pilotées par la performance, ni contrôlées dans un débat où les parlementaires prendraient une part décisive. La LOLF a englouti beaucoup d'énergie administrative, dans une tendance quantitativiste technocratique, trop à la surface des enjeux réels et des rapports de force antérieurs, qui demeurent inchangés. La difficulté, c'est que pour aller plus loin il faudrait aborder des sujets autrement plus difficiles et qui relèvent de la sociologie administrativo-politique et de la politique tout court, comme le poids de Bercy, et l'équilibre démocratique exécutif-législatif de la Cinquième... sujets sur lesquels l'association devra peut-être se pencher, pour progresser dans l'analyse des déterminants d'une réelle et positive réforme de l'Etat. »

A.B.C Paris février 2014



COMPOSITION DU CONSEIL d'ADMINISTRATION

Pierre-Yves Bocquet, Françoise Bouygard (vice présidente), Anaïs Bréaud, Jean-René Brunetière, Raphaël Chambon, Etienne Champion, Pierre Deblock, Elisabeth Kahn, Paulo Gemelgo, Dominique Lacambre, Gildas Le Coz (président) ; Anne Le Moal, Jean Lessi, Marianne Levy-Rosenwald, Aurélien Rousseau, Gérard Moreau, et Christian Vigouroux.
Sophie Griffe est secrétaire générale, trésorière et webmestre

COTISATIONS 2014 / 55 €

**COTISATIONS DE
SOUTIEN / 110 €**

Chèques à l'ordre de : Services publics, 49, rue de Molière, 92120 Montrouge

tel : 07 77 98 44 39 de 19h à 20h

