

**Restaurer l'équilibre des finances publiques :**  
**Volet dépenses**

(groupe de travail du 25 juin 2010)

Le groupe de travail du 25 juin 2010 sera consacré au volet « dépenses » de l'enjeu « restaurer l'équilibre des finances publiques ».

La présente note rappelle les principaux éléments de cadrage macroéconomique sur l'effort budgétaire à réaliser et suggère des axes de maîtrise des dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

## 1. Les économies de dépenses publiques

### 1.1. Les expériences du passé

Quelles sont les conditions d'un ajustement budgétaire réussi, c'est-à-dire qui permette durablement une réduction de la dette publique ?

Les études empiriques fondées sur les expériences du passé mettent globalement en évidence la **plus grande efficacité des ajustements basés sur une réduction de la dépense**.

Dans une étude récente consacrée aux effets des politiques d'assainissement budgétaires, A. Alesina et S. Ardagna (« *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending* ») définissent un ajustement budgétaire réussi comme étant celui qui permet à la fois une stabilisation durable de la dette tout en évitant un ralentissement de la croissance. Partant de cette définition, leurs résultats conduisent à une conclusion très claire : les épisodes réussis d'ajustement budgétaire sont ceux qui ont été fondés sur la réduction de la dépense.

Comparant les épisodes passés d'ajustement budgétaires, les auteurs montrent que les **ajustements réussis** se sont composés en moyenne d'une baisse de la dépense de 2% du PIB mais ont également été accompagnés d'une baisse des impôts de 0,5% du PIB. En revanche, les épisodes d'**ajustement budgétaire ayant échoué** (sans amélioration durable de la dette publique et avec des conséquences néfastes sur l'activité) ont été caractérisés par une hausse moyenne des prélèvements de 1,5% du PIB et d'une baisse de la dépense de 0,8% du PIB.

Le message délivré par l'étude des expériences du passé est triple :

- l'ajustement budgétaire n'est pas forcément pénalisant pour la croissance s'il est crédible et peut agir favorablement d'une part sur la confiance des consommateurs et d'autre part sur la confiance des marchés, donc sur les conditions de financement de l'économie ;
- une politique d'assainissement budgétaire réussie dans la durée passe par une réduction des dépenses ;
- l'ajustement budgétaire est d'autant moins pénalisant qu'il s'accompagne d'un assouplissement des conditions monétaires.

Une difficulté particulière aujourd'hui réside néanmoins dans la **faiblesse des marges de manœuvre** existantes en termes monétaires et financier : les ajustements budgétaires du passé ont la plupart du temps été accompagnés d'un assouplissement des conditions monétaires. A cet égard, la dépréciation récente de l'euro (10% en termes effectifs depuis le début de l'année 2010) est une bonne nouvelle (selon l'OCDE, une dépréciation de la devise de 10% en termes effectifs conduit à une hausse de la croissance réelle de 0,7% la première année).

Enfin, d'après les expériences menées dans les autres pays, les **économies les plus efficaces** sont réalisées en agissant sur les salaires, les subventions et les transferts sociaux.

## 1.2. Principes généraux et méthode de maîtrise des dépenses publiques

Le choix des mesures d'économies sur les dépenses publiques doit être guidé par quatre principes :

- le respect des choix collectifs sur la place respective de l'Etat et du marché ;
- l'efficacité économique (les dépenses publiques doivent se concentrer sur les activités ayant le plus de retombées économiques, présentes ou à venir) ; cette efficacité comparée conduit à préserver les dépenses d'avenir et à faire porter l'ajustement sur les dépenses de fonctionnement ; de plus, les réformes ne doivent **pas conduire à une détérioration de la qualité et de la performance des services publics** pour les usagers et des **conditions de travail** des agents publics ;
- l'équité intragénérationnelle (ex. cibler les réductions des dépenses en vue de protéger les populations les plus fragiles) et intergénérationnelle (ex. modification du système éducatif) ;
- la faisabilité à court ou à moyen terme, de leur acceptabilité et du délai pour bénéficier de leurs effets : en effet, les rigidités de court terme de la dépense publique (du fait de contraintes constitutionnelles, contractuelles ou législatives) sont très fortes (cf. principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales qui interdit à l'Etat d'imposer des choix de réduction de dépenses ; contraintes contractuelles par exemple pour la gestion de certains personnels ; contraintes législatives ou réglementaires pour toutes les dépenses d'intervention « de guichets », c'est-à-dire correspondant à des droits ouverts par la loi).

Au total, la Commission considère que les dépenses d'investissement des administrations publiques dont l'efficacité est démontrée et qui permettent de préparer l'avenir doivent être préservées, particulièrement celles de l'emprunt national. L'effort d'ajustement doit donc principalement porter sur les salaires, les subventions, les transferts sociaux (dépenses d'intervention) et le fonctionnement courant.

Compte-tenu de la structure des dépenses (voir en annexe), la Commission estime qu'il est indispensable de faire porter l'effort sur l'ensemble des dépenses des administrations publiques (Etat, collectivités locales, administrations sociales).

Enfin, si la crise implique un effort de redressement important de court terme des comptes des administrations publiques pour 2011/2013 (point 2 *infra*), des transformations, qui permettront de dégager des économies à plus long terme tout en améliorant la performance des services publics, gagneront à être également lancées sur cette période (point 3 *infra*).

## 2. Les mesures d'économies à prendre pour 2011/2013

L'analyse des grandes masses budgétaires montre que la mobilisation rapide d'un effort d'économies de près de 90 Mds € concentré sur la période 2011/2013 par la seule dépense budgétaire n'est pas réaliste.

Faire porter l'effort d'économies principalement sur la dépense budgétaire, à hauteur de 54 Mds d'€, soit environ 60 % du total, est possible moyennant des mesures très fortes et rigoureuses.

Les mesures doivent prendre effet en 2011 quand cela est possible.

Dans la proposition ci-dessous, l'effort est réparti entre l'Etat (37 %) les collectivités locales (19 %) et les administrations sociales (44 %), ce qui représente leur part dans les dépenses totales.

Cet effort en dépenses doit être complété par des économies sur la dépense fiscale (20 % du total) et par une augmentation des recettes (20 % du total).

### Proposition de plan global d'économies 2011/2013 sur trois ans

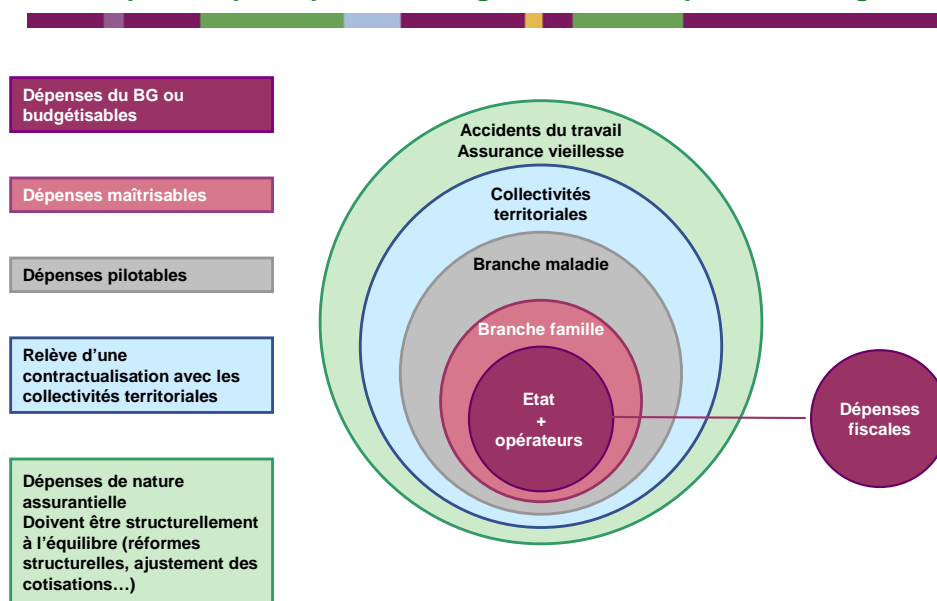
		Effort sur trois ans (en milliards d'euros)
Dépenses	Etat	20,3
	Collectivités locales	10,2
	Administrations sociales	23,5
	Total dépenses toutes APU	54,0
Recettes	Niches fiscales	15,9
	Recettes fiscales	20,1
	Total recettes	36,0
Total dépenses + recettes		90,0

*Source : Commission.*

Il convient de relever que ces propositions d'économies en dépenses :

- supposent des mesures exceptionnelles et transitoires tant que le déficit public ne sera pas repassé sous le plafond de 3% du déficit, notamment le gel des salaires publics et des prestations sociales ;
- impliquent d'agir sur un front large incluant au-delà des dépenses de l'Etat, les dépenses des collectivités locales et des administrations sociales. Appliquer aux collectivités locales les mêmes mesures d'économies que celles en vigueur ou proposées pour l'Etat (en matière de non-remplacement des départs à la retraite et de réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention), qui relève de leur autonomie constitutionnelle, suppose une révision de la constitution ou un « pacte » avec l'ensemble des collectivités pour s'engager dans cette démarche ;
- doivent être relayées par des solutions durables pour réformer en profondeur les administrations publiques et maîtriser ou réduire les dépenses publiques : au-delà de l'effort exceptionnel à réaliser sur 2011/2013, seules des réformes structurelles, qui passent par l'abandon ou de fortes réductions du périmètre de certaines politiques publiques peuvent permettre de faire sur le moyen/long terme des économies dans les dépenses des administrations publiques.

## Les dépenses publiques : un degré de maîtrise par l'État inégal



4

3 juin 2010

*Source : Direction du budget.*

### 2.1. Poursuivre l'effort de réduction des dépenses de l'Etat

Les dépenses d'un Etat « au repos » augmentent inévitablement - de l'ordre de 10 Mds d'euros par an du fait de la progression de la charge de la dette, des pensions, des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union européenne, de la masse salariale du fait du vieillissement et de la progression des carrières, de la dynamique des dépenses « de guichet », plus marquée en période de crise économique et sociale.

Le tableau *infra* présente par grande catégorie de dépenses de l'Etat, les leviers de réduction envisageables, leur faisabilité et leur gain potentiel d'économies apprécié sur trois ans. Le potentiel d'économies est de 20,3 Mds d'euros sur trois ans.

**Au total, trois principaux leviers sont mobilisables** (une partie importante des dépenses étant juridiquement impossible ou extrêmement difficile à remettre en cause : intérêts de la dette, prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, pensions... ou devant être préservées : investissements) :

- les dépenses d'intervention ;
- la masse salariale ;
- les dépenses de fonctionnement courant.

1/ sur les dépenses d'intervention (près de 8 Mds € d'économies envisageables, ce qui correspond à une diminution de 12 % sur trois ans).

Les **dépenses d'intervention** (66 Mds en 2010) correspondent pour l'essentiel (près de 38 Mds €) au versement de droits, automatiquement ouverts par la loi dès lors que les conditions d'éligibilité définies sont remplies (dépenses « de guichet »). Plusieurs leviers sont envisageables pour les diminuer : réduction, ciblage, plafonnement des prestations ou mise sous conditions de ressources (APL par exemple) ; suppression ou réduction de certaines interventions hors guichet dont l'impact économique n'est pas avéré ; rationalisation pour éviter le saupoudrage et la superposition des aides.

Pour les **dépenses dites « de guichet »**, une approche différenciée par dispositif permettrait de conjuguer effort budgétaire et meilleure efficacité des aides :

- les **aides indexées** peuvent être **stabilisées en valeur**, ce qui permet une économie de l'ordre de 150 M€ par an ;
- dans le domaine des **aides au logement** (5,4 Mds en LFI 2010), qui se caractérisent aujourd'hui par une assiette large et de faibles revalorisations annuelles, les aides pourraient être **mises sous condition de ressources** ; les revenus des parents pourraient ainsi être pris en compte dans les règles d'éligibilité aux aides au logement pour les étudiants (parmi les 700 000 étudiants bénéficiaires d'aides au logement correspondant à environ 1 milliard d'euros, les étudiants non boursiers seraient deux fois et demi plus nombreux que les étudiants boursiers). Les possibilités de **cumuls** entre aide à la pierre et aide au logement pourraient également être **supprimées** ;
- des dispositifs comme l'**allocation adulte handicapé** peuvent également être **recentrés**, à travers la vérification des conditions d'entrée dans le dispositif et une application plus uniforme entre les départements, permettant de générer une économie de l'ordre de 5 % ;
- sur les **exonérations de charges sociales spécifiques**<sup>1</sup> (qui représentent une dépense de 3,7 Mds en LFI 2010), le raisonnement conduit par la Commission sur les autres niches fiscales et sociales (coup de rabot de 20 % sur trois ans) peut le cas échéant s'appliquer ;
- à l'inverse un dispositif tel que l'exonération de charge **des jeunes entreprises innovantes**, qui favorise la création d'entreprise, paraît devoir être **préservé**, de même que les dépenses sur lesquelles la marge de manœuvre est extrêmement faible en l'absence de réforme structurelle comme les subventions d'ajustement à des régimes spéciaux de retraite.

---

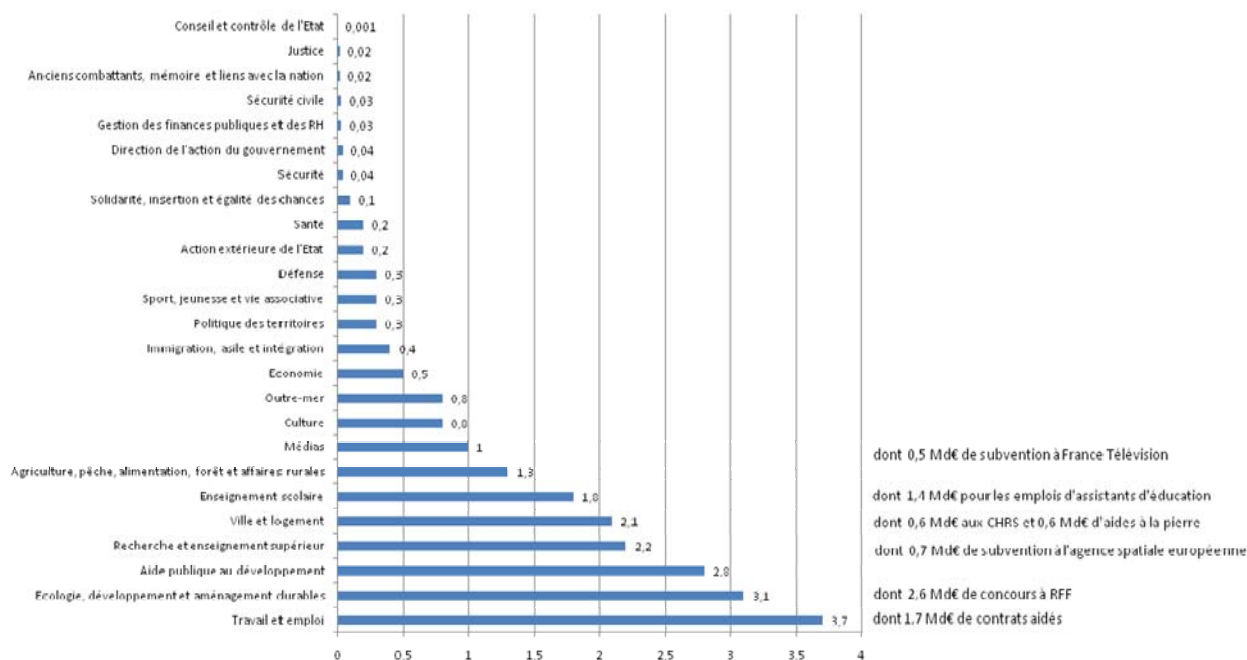
<sup>1</sup> C'est-à-dire allant au-delà par certaines catégories des allègements généraux de charges sociales.

Détail des dépenses d'intervention de l'Etat « de guichet », correspondant à des droits ouverts par la loi - LFI 2010 ([source](#) : direction du Budget)

Prestations de guichet (en Md€)		37,6	
<b>Minimas sociaux et allocations</b>	Allocation adulte handicapé (AAH)	6,2	<b>21,5</b>
	Aides personnelles au logement	5,4	
	Prestations "anciens combattants"	3,2	
	Revenu de solidarité active (RSA)	1,6	
	Allocation parent isolé	0,2	
	Allocations d'indemnisation des chômeurs (fonds de solidarité)	1,6	
	Aide au poste en ESAT	1,1	
	Financement des ESAT et des MDPH	1,4	
	Aide médicale d'Etat	0,5	
	Allocation supplémentaire d'invalidité	0,3	
Allocation temporaire d'attente (ATA)	0,1		
<b>Exonérations de charges sociales</b>	Contrats en alternance	1,0	<b>3,7</b>
	Exonérations outre-mer	1,1	
	Exonérations sectorielles dans le secteur de l'emploi (services à la personne, panier repas, ZRR, etc.)	1,1	
	Exonérations ZFU-ZRU	0,2	
	Jeunes Entreprises Innovantes (JEI)	0,1	
	Exonérations dans le secteur agricole (TODE)	0,1	
	Flotte de commerce	0,1	
	DIC	0,02	
<b>Bourses</b>	Bourses étudiantes	1,4	<b>2,1</b>
	Bourses scolaires	0,7	
<b>Subventions d'ajustements à des régimes spéciaux</b>	Mission régimes sociaux et de retraite	5,7	<b>6,5</b>
	Prestations d'après-mines	0,7	
<b>Guichets divers</b>	Epargne logement	1,2	<b>3,8</b>
	Forfait d'externat	0,9	
	Aides agricoles (PNSVA, ICHN)	0,4	
	Aide juridictionnelle	0,3	
	Débitants de tabac	0,3	
	Majoration de rentes	0,2	
	Tutelles / curatelles	0,2	
	Dépenses d'aide sociale, rapatriés	0,1	
	Santé des détenus	0,1	
	Prise en charge de la gratuité de la scolarité à l'étranger	0,04	
	Passeport mobilité études	0,02	
	Pensions et prestations aux pompiers	0,01	
	Divers	0,03	

Les dépenses « hors guichet » (près de 22 Mds en 2010) recouvrent des interventions très variables. Un rabot « général » est envisageable sur ces dispositifs, l'Etat n'étant en général pas lié aux droits ouverts aux bénéficiaires par la loi. Cette réduction globale est par exemple envisageable de façon forfaitaire sur les contrats aidés (marchands et non marchands) qui représentent 1,7 milliard d'euros en 2010, et se caractérisent par un dynamisme important.

## Détail des dépenses « hors guichet » - LFI 2010



Source : Direction du budget

Les dépenses d'intervention recouvrent enfin des dotations qui sont en général estimées comme assez peu modulables (2,6 Mds en 2010) : dotation aux pouvoirs publics, opérations de maintien de la paix et contributions internationales, dépenses d'aide publique au développement, financement des partis. Néanmoins, pour des raisons d'exemplarité, la dotation aux pouvoirs publics (1 Md €) peut être incluse dans l'effort global.

**2/ sur la masse salariale (5 Mds € d'économies envisageables sur trois ans) :** il s'agit de poursuivre, voire d'amplifier la politique de non remplacement des fonctionnaires partant à la retraite (en passant du « 1 sur 2 » au « deux sur trois » ou davantage et en localisant les baisses d'effectif sur la base de la poursuite de la RGPP et en diminuant le retour catégoriel aux agents) et de geler le point fonction publique ;

**3/ les dépenses de fonctionnement courant (2,2 Mds € d'économies envisageables sur trois ans),** qui sont déjà sous contrôle depuis trois ans, peuvent continuer à être réduites, de plus de 10 % sur trois ans, grâce à la poursuite de la rationalisation des achats, les mutualisations etc... Le groupement des commandes de mobilier pour le ministère de la défense aurait ainsi permis de constater un gain de 30% sur un budget de 15 millions. Mais ces dépenses ne représentent pas, en valeur absolue, le principal gisement d'économies.



## Mesures d'économies envisageables sur le budget de l'Etat, par ordre décroissant d'importance (2011/2013)

Dépenses par grandes masses	Mesures /leviers	Observations	Économie sur trois ans (en millions d'euros)
Dépenses d'intervention	<p>Baisse de 12% sur 3 ans</p> <p><u>Leviers</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- suppression ou ciblage de certaines dépenses de guichet (après révision des textes) : désindexation des prestations, réduction, ciblage, plafonnement des prestations</li> <li>- suppression ou réduction de certaines interventions hors guichet : baisse forfaitaire, et le cas échéant, suppression de celles dont l'impact économique n'est pas avéré, en évitant le saupoudrage et la superposition des aides</li> <li>- baisse forfaitaire sur les dotations aux pouvoirs publics (pour l'exemplarité)</li> <li>- coup de rabot de 20 % pour les exonérations de charges sociales, à l'instar des niches sociales et fiscales</li> </ul>	La baisse va au-delà de l'objectif gouvernemental de 10% sur trois ans.	7 920
Masse salariale	<p>1/ non remplacement 2 sur 3 avec retour catégoriel de 33 %</p> <p>2/ gel des salaires des fonctionnaires (gel du point fonction publique par rapport à une hypothèse d'augmentation de 1% annuel)</p>	<p>1/ la règle actuelle est le non-remplacement d'1 sur 2' avec retour aux agents et aux services de 50 % et réformes structurelles sous-jacentes vues dans le cadre de la RGPP. Elle n'est pas totalement mise en œuvre (notamment sur l'éducation nationale). Des difficultés de mise en œuvre d'une règle plus stricte non corrélée aux besoins et à des réformes sous-jacentes sont à prévoir.</p> <p>2/ il était prévu une augmentation du point de 0,5 % au 1<sup>er</sup> juillet 2011. La négociation triennale 2012/2015 débute en juillet 2010.</p>	5 040

Document de travail - CONFIDENTIEL

Dépenses par grandes masses	Mesures /leviers	Observations	Économie sur trois ans (en millions d'euros)
Prélèvements sur recettes collectivités locales	Réduction des dotations de 0,5 en valeur (avec hypothèse d'inflation du programme de stabilité)	Le gouvernement prévoit un gel. Une accentuation de la péréquation en parallèle est indispensable. L'effet sur les dépenses des collectivités locales n'est pas immédiat.	3 180
Fonctionnement courant	Baisse de 12 % sur 3 ans <u>Leviers</u> : gains de productivité par optimisation de l'utilisation des moyens en fonction des besoins, réduction du coût d'unité œuvre utilisée, développement de la concurrence et recours à des marchés nationaux globalisés (achats), mutualisation des moyens, rationalisation et réduction du nombre des structures, application de ratios d'efficience...	Le gouvernement a retenu une baisse de 10 % sur trois ans. Ces dépenses sont sous contrôle depuis trois ans, avec des gains importants déjà réalisés avec la RGPP. L'inclusion du ministère de la Défense dans cette baisse forfaitaire fait apparaître un décalage avec la LPM.	2 220
Pensions des fonctionnaires	Désindexation de la retraite des fonctionnaires	Mesure miroir de la désindexation proposée pour le secteur privé, mais non retenue dans la réforme gouvernementale.	1 800
Subventions aux opérateurs	Economies au cas par cas, en déployant la RGPP notamment pour cibler les missions et opérateurs non prioritaires	L'économie est faible dans la mesure où on sanctuarise les subventions aux universités et établissements de recherche qui représentent 70 % de l'enveloppe.	150
<b>Total</b>			<b>20 310</b>

Source : Commission.

Au total, si elles sont indispensables, les économies réalisables sur les dépenses de l'Etat (personnel, fonctionnement et dépenses d'intervention) sont très loin d'être à la hauteur des enjeux de redressement des finances publiques :

- elles restent modestes en valeur absolue ;
- leur assiette est réduite.

## 2.2. Réduction des dépenses pour les collectivités locales

La maîtrise de la dépense locale passe en premier lieu par une **maîtrise des ressources des collectivités locales** *via* une baisse de 0,5 % des concours financiers de l'Etat en valeur (3,1 milliards d'euros d'économies potentielles sur trois ans). Cette baisse doit être accompagnée d'un renforcement de la péréquation au profit des collectivités les plus en difficulté. La réduction des dotations n'a pas un effet immédiat sur les dépenses locales, car dans un premier temps, elle conduit à une baisse de l'autofinancement et une augmentation de l'endettement et les dotations ne constituent qu'un tiers des ressources des collectivités locales.

Le **gel des rémunérations publiques** sous la forme d'une non-augmentation de la valeur du point fonction publique peut s'appliquer directement aux agents de la fonction publique territoriale et rapporter 1 milliard d'euros d'économies sur trois ans.

En revanche, l'**action sur les dépenses locales** proprement dites implique, pour dépasser l'autonomie garantie par la Constitution, un « pacte » avec les **collectivités locales** pour leur mise en œuvre ou une **révision constitutionnelle**. Les mesures suivantes, qui rejoignent les efforts de l'Etat, permettraient aux collectivités locales de contribuer à l'effort d'ensemble des administrations publiques :

- **la maîtrise des dépenses d'intervention** (potentiel d'économies de 5,4 Mds d'€ sur trois ans avec une baisse de 10 %), **notamment les prestations sociales des départements et les subventions des régions, communes, et de leurs groupements**. Pour les départements, les dépenses liées au RSA, au soutien aux personnes handicapées (PCH) et aux personnes âgées (APA) sont en effet particulièrement dynamiques et relèvent de conditions d'éligibilités définies par l'Etat. L'utilisation du chèque emploi par les collectivités pour la PCH et l'APA pourrait par exemple permettre d'économiser 10 à 15% sur ces dispositifs (soit 300 à 500 millions d'économies au niveau national). Dans l'attente de réformes plus globales dans le cadre du 5<sup>ème</sup> risque, l'APA pourrait être réformée en modulant le ticket modérateur en fonction de la dépendance (économie de l'ordre de 500 M€) ou en prévoyant de récupérer le montant de l'APA sur la succession des bénéficiaires ayant un patrimoine de plus de 150 000 € (ce qui rapporterait plusieurs centaines de millions d'euros) ;
- **une réduction des dépenses de fonctionnement des administrations locales** de 10 % sur trois ans, à l'instar de l'Etat, qui représente un potentiel d'économie de 3 Mds d'€ sur trois ans ; les dépenses de fonctionnement des intercommunalités ont augmenté de 17% et celles des communes de 18% entre 2002 et 2009 alors que les mutualisations auraient à l'inverse dû générer des économies d'échelle.
- la mise en place d'une règle de **non-remplacement de fonctionnaires territoriaux** partant en retraite, à l'instar de l'Etat (un non remplacement d'un fonctionnaire sur deux avec un retour de 50 % représente une économie de 720 M€ sur les trois ans).

L'ensemble de ces pistes d'économie, qui s'élèvent à **10 Mds d'euros sur trois ans**, est récapitulé dans le tableau *infra*.

## Mesures d'économies envisageables sur les administrations locales (2011/2013)

Grandes masses de dépenses	Mesures / Leviers	Observations	Économie sur trois ans (en M€)
Intervention	Baisse de 10 % sur trois ans des dépenses d'intervention Leviers : ciblage des dépenses sociales des départements comme l'APA, harmonisation de la mise en œuvre sur le terrain, contrôles et baisse des subventions "discrétionnaires" des régions, communes et intercommunalités.	Il s'agit d'appliquer ce qu'envisage le gouvernement pour l'Etat. Cela suppose un pacte ou une révision constitutionnelle.	5 400
Fonctionnement	Baisse de 10 % sur trois ans Leviers : benchmark, bonnes pratiques, "RGPP" sur base volontaire, mutualisation, coopération entre collectivités (intercommunalité) etc...	Cela suppose un pacte ou une révision constitutionnelle.	3 000
Masse salariale	1/ non remplacement 1 sur 2 et retour catégoriel à 50 % 2 / gel du point fonction publique (par rapport à une hypothèse d'augmentation de 1% en année pleine)	L'application de la règle actuellement applicable à l'Etat en matière de non-remplacement suppose un pacte ou une révision constitutionnelle et peut avoir un impact très différencié selon les activités/collectivités lié à la pyramide des âges, sans tenir compte des besoins locaux et des transferts de compétence. Le gel du point fonction publique relève en revanche d'une décision unilatérale de l'Etat.	1 770
<b>Total</b>			<b>10 170</b>

*Source : Commission.*

### 2.3. Economies sur les dépenses des administrations sociales

S'agissant des mesures à prendre pour les administrations de sécurité sociale, les principaux enjeux concernent la santé, la retraite et la dépendance, nouvelle branche dont le coût pour la collectivité ou les familles se posera de façon accrue dans les années qui viennent avec le vieillissement de la population. La maîtrise des dépenses liées à la dépendance et aux retraites passe essentiellement par des mesures de long terme. Sur la période 2011/2013, le principal levier porte sur l'assurance maladie et des mesures transversales.

Au titre des mesures transversales pourraient être envisagées pour 2011/ 2013, à titre exceptionnel :

- l'absence de revalorisation des prestations légales de retraite et de famille, qui permettrait de gagner 12 Mds € sur les trois ans ; cette désindexation des retraites n'a néanmoins pas été prévue dans le paquet gouvernemental actuel ;
- une stabilisation des rémunérations des agents des administrations de sécurité sociale, dont un gel du point dans la fonction publique hospitalière comme pour les autres fonctions publiques (1 Md € sur trois ans) ;
- un effort sur les effectifs, à l'occasion des départs à la retraite dans les administrations sociales et la fonction publique hospitalière, dans laquelle un non-remplacement sur deux pourrait être envisagé, avec retour d'une moitié des économies ainsi réalisées aux agents, soit une économie potentielle de 855 M€ sur trois ans.

Deux mesures plus permanentes permettraient également de trouver des économies d'ici 2013 :

- un renforcement de la lutte contre la fraude aux prestations sociales, avec l'objectif d'économiser 200 M€ à horizon 2013 ; la DNLF estime qu'on ne détecte que 250 M€ de fraude sur 5,25 Mds présumés).
- la mise sous conditions de ressources de certaines prestations, comme les prestations familiales, en limitant les allocations familiales aux familles dont les revenus sont inférieurs à la 5<sup>ème</sup> tranche d'imposition sur le revenu, un plafond de ressources conduisant à exclure 5,6% des bénéficiaires les plus aisés (l'économie est estimée à 613 M€ par an) et relevant pour la prestation d'accueil du jeune enfant le plafond de ressources conduisant à exclure 20% des bénéficiaires les plus aisés (l'économie est estimée à 243 M€ par an). A défaut, il pourrait être envisagé, sur le modèle allemand, de ne pas cumuler quotient familial et allocations familiales à partir d'un certain seuil de revenu (le choix étant laissé aux familles) ;

Le déficit de l'assurance maladie tous régimes confondus s'est élevé en 2009 à 11,5 milliards d'euros (173,8 milliards de dépenses et 162,3 milliards de recettes). Le déficit pour 2010 est estimé à 14,5 milliards d'euros<sup>2</sup>. Le taux de croissance tendancielle des dépenses d'assurance maladie est de l'ordre de 4,4 % par an d'après la Commission des comptes de la sécurité sociale (CNAMTS), en raison de la croissance rapide du nombre d'assurés souffrant de pathologies sévères, notamment des bénéficiaires du régime des affections de longue durée (ALD) et de l'intensification des soins se traduisant par une augmentation des volumes de consommation par assuré.

---

<sup>2</sup> Source : Lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) 2010

En tout état de cause, la maîtrise des dépenses de santé passe par le respect de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) et l'abaissement progressif de son taux d'augmentation.

Cette maîtrise des dépenses de santé peut passer notamment par<sup>3</sup> :

- le déremboursement intégral des médicaments dont le service médical rendu est faible, qui permettrait une économie annuelle d'1 milliard d'euros sur la base d'un déremboursement des médicaments à vignette bleues et orange ;
- la mise en place d'une participation financière plafonnée des malades en affection de longue durée (ALD) et d'une plus grande précision des critères médicaux d'admission de toutes les ALD, qui permettrait une économie annuelle de 770 millions d'euros ;
- le développement de l'hospitalisation à domicile, moins coûteux en frais de fonctionnement que les soins de suite à l'hôpital, qui représenterait à terme une économie de 350 millions d'euros par an.

Enfin, la réforme des retraites, telle que prévue dans le projet gouvernemental, permet d'économiser 4 Mds € en dépenses à horizon 2013.

L'ensemble de ces pistes d'économies, qui s'élèvent à 24 milliards d'euros sur trois ans, est récapitulé dans le tableau *infra*.

---

<sup>3</sup> Ces économies, annuelles, ne se cumulent pas sur trois ans.

## Mesures d'économies envisageables sur les administrations sociales (2011/2013)

Dépense	Mesures/ Leviers	Observations	Economies sur trois ans (en M€)
Masse salariale	1/ non remplacement 1 sur 2 avec retour catégoriel 50 % (règle Etat) pour la fonction publique hospitalière 2/ gel des rémunérations (point fonction publique) pour la FPH 3/ non remplacement 1 sur 2 ASSO hors FPH (avenant aux COG)	Difficultés prévisibles d'application pour le personnel infirmier.	1 905
Fonctionnement	Baisse de 10 % sur 3 ans (application de la règle Etat) Leviers : ONDAM, avenants aux COG		2 460
Prestations sociales	1/ stabilisation en valeur prestations vieillesse et famille par rapport à 2010 (désindexation) 2/ réforme des dépenses de santé (déremboursement médicaments à SMR faible, participation plafonnée des malades en ALD, développement de l'hospitalisation à domicile) 3/ réforme des allocations familiales et de la PAJE (mise sous condition de ressources) 4/ réforme des retraites (projet gouvernemental) 5/ lutte contre la fraude	La désindexation des retraites n'a pas été prise en compte dans la réforme gouvernementale.	20 643
<b>Total</b>			<b>25 008</b>

*Source : Commission.*

### 3. Transformations structurelles à engager aujourd'hui permettant de dégager des économies entre 2013 et 2020

Au delà de l'effort budgétaire à réaliser sur la période 2011/2013, la Commission propose de lancer d'ici 2013 des réformes plus structurelles permettant de dégager des économies de plus long terme<sup>4</sup>. De ce point de vue, de nombreuses mesures proposées dans le premier rapport n'ont pas encore été mises en œuvre et demeurent pleinement d'actualité.

#### 3.1. Etat, opérateurs et mesures transversales

Les propositions de la Commission dans son premier rapport rappelaient :

- l'importance de la **simplification administrative** ;
- la nécessité de **réorganiser les structures politico-administratives** pour simplifier et réduire les coûts : réduction du nombre de ministères, des cabinets ;
- l'importance de **limiter le nombre de structures administratives** en s'imposant de gager la création d'une nouvelle structure par la suppression d'une autre en lui attribuant une durée de vie limitée et reconductible sur preuve...
- la réorganisation des réseaux de **chambre de commerce et des métiers** : bien que moins ambitieuse que ne le préconisait la Commission, elle a permis d'identifier, dans le cadre de la RGPP des économies de 15% sur 3 ans sur les ressources affectées aux réseaux ;
- les économies permises par le renforcement de l'**e-administration**... A titre d'illustration, selon la CNAMTS, le traitement d'une feuille de soins électronique ne coûte que 0,27€ en moyenne, contre 1,74€ pour une feuille de soins papier reçue par la poste. Il en résulte une économie de 1,5 Md€ environ par an (hors dépenses informatiques spécifiques, dont le montant total ne peut être isolé) ;
- l'intérêt d'une **revue des dépenses d'intervention** : celle-ci pourrait en particulier s'attacher à la cohérence des dispositifs avec le contexte social et économique (suppression des dispositifs obsolètes), au recentrage des aides pour en améliorer l'impact et à l'efficacité de leur distribution ;
  - o dans le domaine des interventions sociales, alors que la Cour des Comptes avait souligné dans ses rapports les coûts de gestion des organismes distribuant les aides au logement, la réforme du 1% logement en réorganisant le réseau des collecteurs (de 111 à une trentaine - la Commission avait recommandé de réduire à 6) et en optimisant les dispositifs a permis de réaliser la plus grande part du milliard d'euros de gain identifié par la RGPP sur les dépenses d'intervention (avec les aides à l'innovation et la réforme des réseaux consulaires) ;
  - o dans le domaine des aides aux entreprises, 1500 dispositifs étaient recensés en 2008, dont 250 uniquement pour la création, cessation ou transmission d'entreprise, réparties entre état central et déconcentré, collectivités, associations et sociétés (type COFACE ou OSEO Entreprise) ; la multiplication des acteurs et des dispositifs induit de fait un surcoût de coordination et fonctionnement qui réduit de fait les sommes effectivement distribuées sur le terrain.

---

<sup>4</sup> Le chiffrage de ces mesures est en revanche plus difficile.



Il convient de souligner que les économies de moyen terme ne sont possibles que si elles s'insèrent dans une réflexion sur les missions et le champ d'intervention de l'Etat : à horizon 2020, le budget de l'Etat devra être stabilisé à un niveau inférieur au niveau actuel, ce qui implique d'abandonner ou d'aborder très différemment certaines missions pour maintenir ou améliorer la qualité de service.

Plusieurs leviers peuvent ainsi être envisagés.

- **l'abandon total ou partiel de la mission** : ajustement du périmètre d'action de l'Etat, suppression des doublons avec les collectivités territoriales ;
- **la responsabilisation financière des bénéficiaires** : l'Etat continue à produire le service parce qu'il dispose de compétences uniques et facture tout ou partie de la prestation auprès des bénéficiaires (par exemple : paiement des titres comme les passeports, cartes d'identité ou visas) ;
- **la coproduction de service public** : l'Etat confie la réalisation du service à un prestataire privé plus compétent, avec un financement public (comme le fait par exemple Pôle emploi pour la prise en charge des parcours renforcés pour les chômeurs) ;
- **le transfert de missions** : l'Etat transfère le service au secteur privé.

### 3.2. Administrations locales

Sur le plan institutionnel, la Commission avait formulé dans le premier rapport des propositions qui restent pleinement d'actualité, sur :

- **la suppression des départements ou encore la clarification des compétences de chaque collectivité publique** ; l'empilement de structure administratives génère de surcoûts, ne serait-ce que par les dépenses de fonctionnement courant de chaque niveau et le besoin de coordination en cas de compétences communes. L'Institut de l'Entreprise estimait en 2006 à 3 à 5 milliards sur 5 ans le potentiel de gain porté par l'identification, pour toute attribution de ressources d'un chef de file qui redistribuerait ensuite les fonds entre les collectivités en fonction de leurs compétences respectives (sur le modèle des schémas d'organisation entre Paris, Lyon ou Marseille et leurs arrondissements) ; Ces mutualisations et réorganisations devront s'appuyer sur les nouvelles technologies de l'information pour conjuguer rationalisation des structures et accessibilité ;
- **la coopération entre collectivités pour diminuer et partager les coûts de gestion** ; des mutualisations doivent en particulier pouvoir être généralisées et pérennisées au sein du bloc communal (communes et inter-communalités) pour générer de réelles économies à partir de 2013.

D'autres réformes structurelles passent par :

- la rationalisation des **dépenses d'investissement** peut également être recherchée par un passage en revue des projets (co-financés notamment) en termes de calibrage, financement, impacts sur les coûts de fonctionnement, mais aussi, une meilleure utilisation des fonds structurels européens...
- **la nécessité de revoir l'impact des normes sur les finances locales** : les rapports sur les finances des collectivités locales produits ces dernières années ont tous souligné, comme le précédent rapport de la Commission, l'inflation des normes et leur poids sur les finances locales. La Commission Consultative des Normes a ainsi examiné en 2009 163 projets de textes réglementaires générant potentiellement des coûts

de 580,4 millions d'euros sur 2010. Sa mission pourrait être étendue à la revue des normes existantes et de la charge imposée par les procédures administratives, pouvant être allégées par une simplification des processus (sur le modèle des travaux menés au bénéfice des citoyens et entreprises) ;

- le développement et l'appropriation par les collectivités d'une **démarche de performance** qui leur soit propre constitue également un levier (développement d'outils de comparaison - des coûts de prestataires pour l'action sociale par exemple, dispositif d'évaluation à fréquence fixe, en fonction de la taille des collectivités, création d'un dispositif d'inspection ou d'expertise propre aux collectivités ...).

### 3.3. Administrations sociales

En matière de **soins ambulatoires et de l'hôpital**, plusieurs réformes présentent des pistes prometteuses d'économies de moyen terme :

- **le renforcement de la gouvernance à l'hôpital**, en permettant aux directions, sur une durée suffisamment longue (par exemple contrat de gestion de 5 ans), d'engager les rationalisations nécessaires ;
- **la rationalisation de la carte hospitalière**, qui passe notamment par la fermeture des sites en sous activité. Elle pourrait engendrer des économies significatives dans l'hypothèse où leur activité serait reportée sur les établissements les plus productifs de chaque région. Le report de l'activité sur les hôpitaux les plus productifs pourrait être assuré par une procédure d'appel d'offre pour l'autorisation de places nouvelles, organisé au niveau régional par les Agences régionales de santé (ARS), et mettant en concurrence les établissements publics et privés de chaque région, ce qui constituerait une incitation pour l'ensemble des hôpitaux à améliorer leur efficience. En faisant cette hypothèse d'un report sur les établissements les plus productifs, les économies dégagées pourraient atteindre jusqu'à 500 millions d'euros par an au niveau national<sup>5</sup> ;
- **la recherche d'une meilleure adéquation entre mode de prise en charge et besoins des personnes** : l'adaptation de l'offre et des pratiques de soins représente un potentiel considérable d'économies pour l'assurance maladie<sup>6</sup>. La résorption des inadéquations dans les services de court séjour, par la prise en charge dans des structures d'aval ou dans des alternatives à l'hospitalisation complète, est de nature à améliorer la qualité des soins délivrés aux patients. Elle peut également permettre de réaliser des économies importantes du fait de la différence de coût moyen entre les modes de prise en charge en court, moyen et long séjour. Il s'agit de mieux répartir la prise en charge entre médecine de ville, établissements médicaux sociaux, hospitalisation à domicile, hôpital de jour. Il est néanmoins difficile d'estimer les gains à attendre d'une diminution des inadéquations faute d'évaluations systématiques au niveau local des inadéquations de prise en charge. Une évaluation des gains à attendre au niveau national est cependant possible en faisant l'hypothèse de 10% de journées inadéquates en médecine et psychiatrie qui pourraient être prises en charge dans des structures d'aval. Cette hypothèse est située dans la fourchette basse des estimations fournies par les études disponibles en matière d'inadéquation. L'économie nette

<sup>5</sup> Il ne s'agit pas d'une « économie » à l'instant T pour l'assurance maladie, mais de la traduction financière du nombre d'ETP économisés par la fermeture de services et le report de leur activité vers des structures productives.

<sup>6</sup> Le premier rapport de la Commission soulignait déjà les retards de notre pays dans ce domaine. La France se situe ainsi en avant dernière position au sein de l'OCDE en matière de chirurgie ambulatoire, et plus largement d'accueil en hôpital de jour, qui présentent pourtant trois intérêts majeurs : la réduction du risque d'infections nosocomiales, l'amélioration du confort du patient, et un coût très sensiblement inférieur. Les urgences se substituent de plus en plus à la médecine de ville (consultations d'urgence à l'hôpital : +3,5% par an mais seulement 20% des cas donnent lieu à hospitalisation).

dégagée pourrait être de 700 millions d'euros chaque année. L'économie ainsi calculée est nette des créations de places nécessitées par la résorption des inadéquations en médecine et psychiatrie.

- **le développement de la logique du paiement à la performance** : les gains financiers liés à la mise en œuvre d'un système de primes dont le versement dépendrait de la modération des prescriptions sont considérables. Les gains nets cumulés par rapport à un scénario tendanciel d'ici 2018 sont estimés de l'ordre de 5 Mds €. La mise en place du programme d'évolution des pratiques et des « CAPI » (Contrat d'amélioration des pratiques individuelles) depuis juin 2009 va d'ores et déjà dans cette direction. Pour démultiplier leur effet, l'ambition des CAPI pourrait être rehaussée, incluant un nombre d'objectifs plus importants moyennant une rémunération plus attractive<sup>7</sup>.

La prise en charge des prestations sociales peut également être réformée de plusieurs manières par :

- **l'exploitation des marges sur les dépenses de radiologie, biologie et transports sanitaires**. Il pourrait être programmée une réduction pluriannuelle des marges des laboratoires d'analyses médicales, par une réduction de la valeur du « B » sur la base de laquelle les actes de biologie sont tous valorisés, et/ou une diminution de la rémunération de la dizaine d'actes les plus courants et de ceux pour lesquels le prix de revient du « B » est comparativement faible. Un rapport de l'IGAS d'avril 2006 évalue à 15% la baisse du « B » qui serait justifiée au regard de l'évolution des marges du secteur depuis dix ans. Suivant qu'elle s'applique aux seuls actes les plus courants ou à l'ensemble des actes, cette baisse de 15% représenterait une économie pour l'assurance maladie comprise entre 150 M€ et 400 M€ ;
- **la mise en place d'un bouclier sanitaire** : le « bouclier sanitaire » consiste à déclencher une prise à charge à 100%, pour tous les assurés quelle que soit la pathologie, dès lors que le reste à charge supporté par l'assuré (ticket modérateur, forfait journalier, etc.) hors dépassements atteint un certain montant au cours d'une année civile, avec un plafond qui serait fonction du niveau de revenu du patient. Ce mécanisme se substituerait au régime des ALD, des actes coûteux et de l'exonération à partir du 31ème jour d'hospitalisation. Dans l'hypothèse d'un plafond de « reste à charge » fixé à 450 € pour les soins de ville (scénario budgétairement équilibré dans le rapport de MM. Briet et Fragonard), les économies réalisées pourrait atteindre jusqu'à 2 Mds d'euros sur 3 à 5 ans.
- **un meilleur partage public-privé** dans la prise en charge des dépenses, par exemple, en modulant les taux de remboursement de la sécurité sociale en fonction des profils d'assurés sociaux (prise en compte des moyens de l'assuré ou de l'importance de l'acte médical par exemple), ou des paniers de soin (par exemple respect des actions de préventions, comme c'est le cas aujourd'hui pour le respect du parcours de soin coordonné) ; certaines mesures en ce sens avaient été proposées dans notre premier rapport.

La réforme des retraites permettra également à terme une baisse des besoins de financement.

---

<sup>7</sup> Ces contrats permettent aux médecins qui signent un contrat avec l'assurance maladie de bénéficier d'une prime s'ils atteignent des objectifs de prescription (génériques) et de prévention en santé publique (vaccination, dépistage). En fonction du volume de la patientèle et du taux de réalisation des objectifs, la rémunération annuelle peut atteindre aujourd'hui jusqu'à 7 000 euros.

Enfin, sur la dépendance, l'offre privée de prévoyance pour couvrir le risque dépendance pourrait être développée, en complément de mesures sur les recettes.

Deux principaux types de produits sont aujourd'hui commercialisés pour permettre à chacun de se prémunir contre le risque de perte d'autonomie : les contrats de prévoyance et les contrats d'assurance vie, dans lesquels la garantie principale est une garantie décès ou d'épargne retraite. La couverture du risque dépendance n'intervient qu'à titre complémentaire. Ils fonctionnent selon la technique de capitalisation. Contrairement à la situation des contrats de prévoyance, le souscripteur conserve la propriété de son capital. Au total, environ 3 millions de personnes bénéficient aujourd'hui d'un contrat d'assurance dépendance. Le développement de ce marché est aujourd'hui limité notamment par la faible sensibilisation de la population au risque, et par la difficulté pour les assureurs d'évaluer le risque (nombre de personnes dépendantes, coût de la dépendance).

Le développement du recours à l'assurance peut intervenir à titre complémentaire, dans le champ des biens et services liés à la perte d'autonomie, en complément du socle des prestations considérées comme essentielles.

Néanmoins, la généralisation du recours à l'assurance suppose d'avoir une base de mutualisation la plus large possible qui permette de limiter le montant des primes d'assurance et de garantir un niveau de rente suffisant dans le cadre d'un régime par « répartition » : les primes d'une année n permettront de couvrir les rentes versées au cours de la même année. Cette mutualisation passe par la mise en place d'une assurance dépendance obligatoire, avec une couverture intervenant relativement tôt, à partir de 40 ou 50 ans par exemple.

Dans ce cadre, une cotisation relativement modeste (environ 10 euros par mois pour une personne de 40 ans ou 15 euros par mois pour une personne à partir de 50 ans selon certaines estimations), permettrait de couvrir le « reste à charge » observé aujourd'hui pour les personnes âgées dépendantes. Les contrats proposés seraient « labellisés » par l'Etat pour s'assurer de leur contenu et de la nature des garanties offertes. Les intéressés auraient la liberté de choisir leur compagnie d'assurance. Pour les personnes aux revenus modestes (moins de 1,5 SMIC par exemple), l'Etat pourrait prendre en charge une partie des primes d'assurance.

## ANNEXE : LA STRUCTURE DES DEPENSES PUBLIQUES

## 1. Structure de la dépense publique par nature

## Structure de la dépense publique par nature

Année	2000	2008	2009
Dépenses de fonctionnement	273,0	352,7	367,2
dont consommations intermédiaires	74,5	96,6	103,7
dont rémunérations	192,3	247,3	254,3
Intérêts	42,0	56,2	45,6
Prestations et autres transferts	383,0	553,5	587,7
dont prestations sociales et transferts sociaux en nature	318,3	454,6	479,0
dont subventions	21,2	27,4	31,8
Dépenses d'investissement	46,2	66,4	67,4
Total des dépenses	744,3	1 028,9	1 067,7

Les dépenses publiques peuvent être ventilées en cinq grandes catégories : la charge d'intérêts, les dépenses d'investissement, les dépenses de fonctionnement, les dépenses de transfert et enfin les prestations.

Malgré la forte augmentation de la dette publique, la charge d'intérêts n'a que peu progressé depuis 30 ans relativement au PIB. Cette situation s'explique par la baisse des taux d'intérêts observée depuis une dizaine d'années. Cependant face à la situation économique actuelle, il est à attendre de la part des investisseurs une exigence de rendement supérieur pour couvrir les risques.

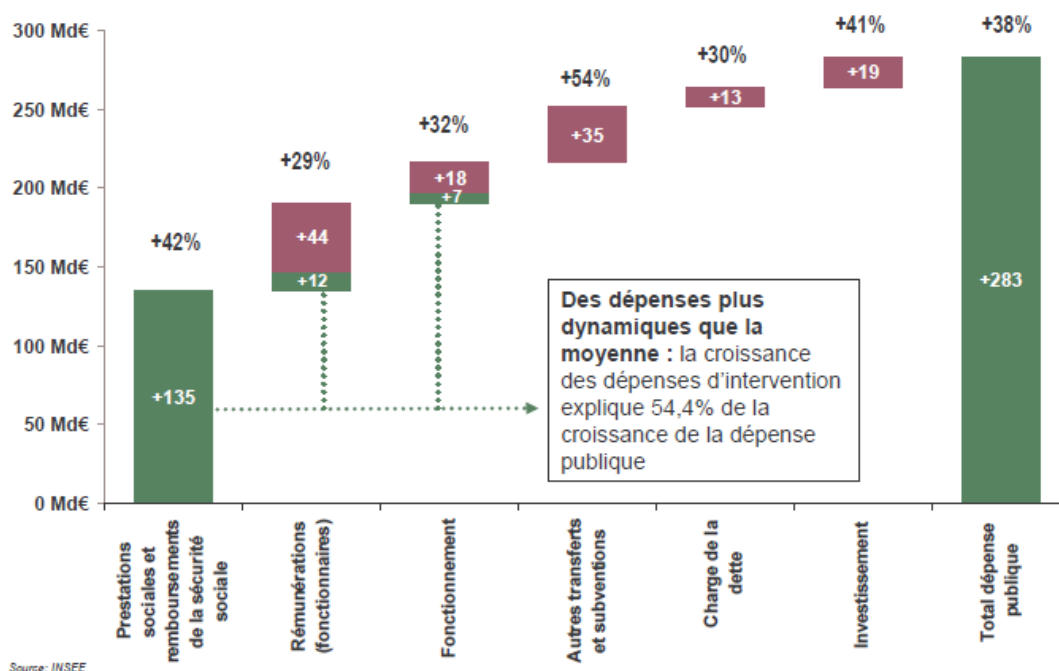
Le poids des dépenses d'investissement a quant à lui relativement peu fluctué depuis 30 ans pour revenir à un taux de 3.7% du PIB en 2008 (taux similaire à celui du début des années 1980)<sup>8</sup>. La hausse des dépenses publiques n'a donc pas pour origine une augmentation de l'effort d'investissement.

L'augmentation du poids de la dépense provient pour l'essentiel des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'intervention. Celles-ci représentent la majeure partie de la dépense publique, mais surtout l'essentiel de son augmentation sur les dernières années.

---

<sup>8</sup> Source : INSEE

### Décomposition de la croissance de la dépense publique entre 2000 et 2008



## 2. Structure de la dépense publique par acteur

### Structure de la dépense publique par administration (2009)

En milliards d'euros	Etat et établissements publics nationaux	Sécurité sociale	Collectivités locales
En milliards d'euros	404,6	494,1	228,5
En pourcentage de la dépense totale	36 %	45 %	20 %

Source : Direction du budget

### Principales composantes du budget de l'Etat, hors plan de relance, par montant décroissant (LFI 2010)

Nature de dépenses	Montant en LFI 2010 (en Mds €)
Masse salariale	82,1
Interventions et autres dotations	66,0
Prélèvement sur recettes collectivités locales	53,1
Charge de la dette	42,5
Pensions	35,1
Subventions aux opérateurs	23,1
Prélèvement sur recettes UE	18,2
Fonctionnement courant	18,4
Investissements	12,5

Une analyse éliminant les flux croisés de financement et les effets des transferts de compétence met en avant une **importance des administrations publiques locales dans l'accroissement de la dépense publique.**

**Croissance annuelle moyenne en volume des dépenses  
des administrations publiques (nettes des transferts financiers entre sous-secteurs)**

(en %)	1978 1988	1988 1998	1998 2008	1978 2008
Etat et établissements publics nationaux	2,9	2,0	0,9	1,9
Collectivités locales	3,9	2,6	4,2	3,6
Sécurité sociale	3,1	2,8	2,5	2,8
<b>Tout secteur public</b>	<b>3,2</b>	<b>2,5</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>
p.m. PIB	2,0	2,0	2,2	2,0

*Sources : Insee ; Rapport sur la situation des finances publiques avril 2010*

En 2008, les dépenses totales du secteur communal représentent 56 % de l'ensemble des dépenses des collectivités locales (44 % pour les communes et 12 % pour les groupements à fiscalité propre). Leur poids tend à se réduire chaque année (- 7 points en dix ans), alors que celui des départements et des régions suit le schéma inverse avec les transferts de compétences. Ainsi, la part des départements dans les dépenses des collectivités locales est de 32 %, et celle des régions s'élève à 13 %<sup>9</sup>.

La part des administrations locales dans le total des dépenses publiques augmente continuellement en partie en raison des transferts de compétences, sans que cette augmentation ait été compensée par une baisse correspondante des dépenses de l'administration centrale. Selon le *rapport sur la dépense publique annexé au projet de loi de finances pour 2010*, l'ensemble des compétences transférées à fin 2008 depuis la première étape de la décentralisation représente une dépense de **1,6 point de PIB**, alors que les dépenses des collectivités territoriales ont progressé de **3,4 points de PIB** depuis 1980. En suivant cette analyse, la progression annuelle des dépenses locales à champ constant aurait été de 2,7 % l'an en volume, à comparer avec 1,9 % pour l'État (et 1,0 % au cours de la dernière décennie). Cette analyse demeure valable même en tenant compte du fait que les APUL assurent aujourd'hui l'essentiel de l'investissement public. Ces résultats sont cohérents avec ceux fournis dans le *rapport sur les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* de 2006 (rapport de M. Richard), qui estimait la progression des dépenses des administrations publiques locales à **2,9 points de PIB** entre 1980 et 2004, dont seulement **1,8 point** au titre des transferts de compétences.

Reprenant largement les constats établis par la Commission présidée par M. Pébereau fin 2005 et par le groupe de travail présidé par M. Richard fin 2006, les rapports des groupes de travail présidés par MM. Cotis et Champsaur (sur la situation des finances publiques) et de MM. Carrez et Thénault (sur la maîtrise des dépenses locales) rendus publics dans le cadre de la Conférence sur le déficit du 20 mai dernier s'interrogent ouvertement sur l'impact de l'augmentation de la dépense locale au niveau macroéconomique :

- elle est beaucoup plus tirée par les charges de fonctionnement que par les dépenses d'investissement ;

<sup>9</sup> Source : DGCL

- elle impacte par le jeu des dégrèvements et compensations les finances publiques au niveau national ;
- elle oblige à recourir à l'augmentation des prélèvements obligatoires, obérant des marges de manœuvre dont pourraient souhaiter disposer des administrations publiques en situation financière nettement plus délicate.

### 3. Analyse croisée des postes de dépenses

#### 3.1 Dépenses de fonctionnement

##### Dépenses de fonctionnement 2009 et progression par administration

	Etat et établissements publics nationaux	Sécurité sociale	Collectivités locales
Montant 2009 en milliards d'euros	141,4	87	114,2
Progression 2000 - 2008	+ 16%	+ 35%	+ 35% (à champ courant)

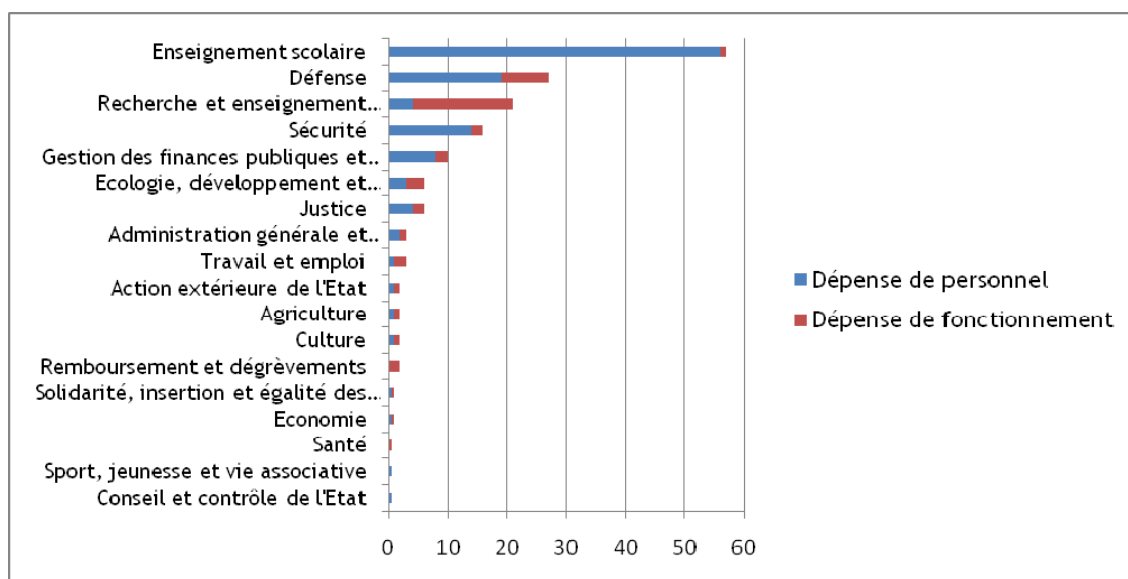
Source: Direction du budget

Les charges de fonctionnement constituent le premier poste de dépenses de l'Etat, soit 38,6% des dépenses. Cependant elles ont constamment diminué depuis 1983, revenant à 8,3% du PIB en 2008. Les dépenses de fonctionnement courantes hors rémunération sont passées de 28% du total des dépenses en 1978 à 20% en 2008, ce qui signifie que 80% des dépenses de fonctionnement de l'Etat sont absorbées par les rémunérations des fonctionnaires, ce qui en fait le premier poste spécifique de dépenses.

En 2010, les dépenses de personnels sont les plus importantes dans l'enseignement scolaire (56 Mrds€), la défense (19 Mrds), la sécurité (14 Mrds) et la gestion des finances publiques et des ressources humaines (8 Mrds). Les dépenses de consommations intermédiaires se concentrent essentiellement sur la recherche et l'enseignement supérieur et la défense.



Dépenses de fonctionnement de l'Etat (2010) en milliards d'euros<sup>10</sup>



Pour les **administrations sociales**, les dépenses de fonctionnement représentent le second poste de dépense, soit 17,4% des dépenses.

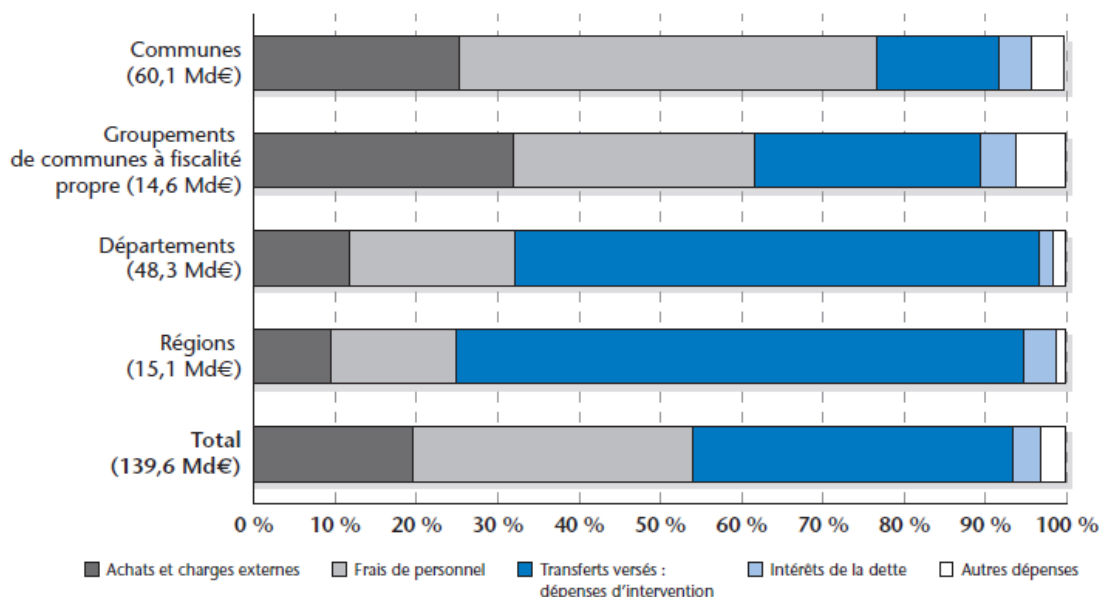
Enfin, les dépenses de fonctionnement des **administrations publiques locales** ont connu un dynamisme important. Sur les trente dernières années et y compris transferts de compétences, la part des dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales a doublé dans le PIB (de 2,8 à 5,6 %), soit une croissance moyenne en volume de 4,5 % par an.

La fonction publique territoriale comptait fin 2007 1 591 000 agents en ETP (progression de 2,1 % l'an sur les vingt dernières années). Elle s'est accrue de 400 000 agents entre 1996 et 2007 dont seulement 50 000 au titre des compétences transférées<sup>11</sup>. Les régions et les établissements publics intercommunaux sont les collectivités qui ont connu l'augmentation la plus forte de leurs personnels

<sup>10</sup> Source : PAP 2010, sites officiels du ministère de la Défense, de l'Ecologie

<sup>11</sup> Source : DGFAP

### RÉPARTITION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2008



Source : DGCL, données DGFIP.

### 3.2 Dépenses d'intervention

La croissance des dépenses d'intervention représente plus de 50% de la croissance totale de la dépense publique.

#### Transferts 2009 et progression par administration

En milliards d'euros	Etat et établissements publics nationaux	Sécurité sociale	Collectivités locales
Montant 2009	159,0	399,4	62,7
Progression 2000 - 2008	+ 25%	+ 44%	+ 61% (à champ courant)

Source : Direction du budget

Pour l'Etat, ces dépenses correspondent en premier lieu aux prestations sociales versées aux ménages. Sur le périmètre « réel » d'intervention - évalué à 160 Mds d'€ en 2010<sup>12</sup> dont 93 de remboursements et de dégrèvements, près de 50% des dépenses restantes sont concentrées sur trois missions à caractère sociale et sensibles : Solidarité et intégration (11 Mds d'€), Travail et emploi (9 Mds d'€), Ville et logement (8 Mds d'€). Les dépenses d'intervention correspondent en second lieu à des transferts vers d'autres administrations publiques ou agents.

<sup>12</sup> Source : RGPP - PAP 2010

Pour les collectivités territoriales, la situation est différente selon les échelons :

LES DÉPENSES D'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

	Montants 2008 en Md€	Évolution sur 1 an 2008/2007	Évolution sur 4 ans (2008/2004)
Communes	9,2	3,8 %	10,0 %
Groupements de communes à fiscalité propre	4,2	5,0 %	25,8 %
Départements	31,2	3,3 %	23,7 %
Régions	10,6	2,7 %	57,1 %
<b>Total</b>	<b>55,2</b>	<b>3,4 %</b>	<b>26,4 %</b>

Source: DGFIP.

- Depuis quelques années, les départements sont soumis à des dépenses croissantes qui ont ceci de particulier qu'il s'agit de charges durables, et qui n'ont donc pas de raison de diminuer dans les années à venir. Les dépenses d'APA restent dynamiques malgré la fin de la montée en charge du dispositif. Les dépenses liées à la prestation de compensation du handicap (PCH) devraient quant à elles croître fortement en 2010 sous l'effet de la poursuite de la montée en charge du dispositif ainsi que de la mise en place de la PCH enfant. En outre, la hausse du chômage déjà observée depuis quelques mois fait craindre une augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA ;
- Concernant les régions, les difficultés sur le marché du travail pourraient également se traduire par un fort besoin de formation professionnelle, qui est désormais de la compétence des régions. Elles ont prévu d'y consacrer 18 % de leur budget, soit environ 5 Md€ en 2009 (comme en 2008). Les dépenses d'action économique représentent plus de 2 Md€, stables par rapport à 2008<sup>13</sup>.

Concernant les administrations sociales et selon la Cour des comptes, compte tenu des déficits des régimes de sécurité sociale, autres que le régime général, du FSV, des hôpitaux, des régimes complémentaires et de l'Unedic, le besoin de financement des ASSO en 2009 pourrait atteindre 25 à 30 Md€, soit 1,3 à 1,5 % du PIB.

La part des dépenses publiques consacrées aux retraites est parmi les plus élevées en France, 12.5 % du produit intérieur brut en 2007, contre environ 7.5 % en moyenne dans l'OCDE. Seules l'Autriche et l'Italie affichent des pourcentages plus élevés. Comme la plupart des pays de l'OCDE, la France est en outre confrontée au vieillissement rapide de sa population, et il s'agit là d'un véritable défi pour la viabilité financière du système de retraite par répartition.

<sup>13</sup> Source : *Les finances des collectivités locales en 2009 : état des lieux - DGCL*

### 3.3 Dépenses d'investissement

#### Dépenses d'investissement 2009 et progression par administration

	Etat et établissements publics nationaux	Sécurité sociale	Collectivités locales
Montant 2009 en milliards d'euros	8,2	7	44,5
Progression 2000 - 2008	+ 1 %	+ 83,6 %	+ 46% (à champ courant)

Source: Direction du budget

Le rapport Pébereau soulignait déjà en 2006 que l'augmentation de la dette ne provenait pas d'un effort particulier en faveur de l'investissement.

Une analyse par acteur montre que :

- Les dépenses d'investissement non financiers des administrations d'Etat représentent 5,9% des dépenses et sont demeurées stables en proportion du PIB sur les 30 dernières années ; le rapport sur la situation des finances publiques souligne qu' « un étiage a été atteint en ce domaine ».
- Les dépenses d'investissement des administrations de sécurité sociale sont peu significatifs et « n'ont pas connu d'évolution notable » ces dernières années, selon le rapport sur la situation des finances publiques.
- L'investissement public est principalement le fait des collectivités locales (70 %). Les investissements sont passés de 1,8 à 2,1 points de PIB entre 1978 et 2008, en partie en raison des transferts de compétences (récemment transport régional, par exemple). Une part importante de ces investissements est couverte par l'épargne des collectivités (plus de 70 % en 2008).

## Synthèse

Dépenses	Acteurs	Montant (milliards d'euros)	Part dans la dépense globale (toutes administra tions)	Dynamisme actuel (2000 - 2008)
Fonctionnement	Etat et administrations centrales	141,4	12,5%	+ 16%
	Administrations sociales	87	7,8%	+ 35%
	Administrations locales (2008 - DGCL)	114,2 soit : - Communes : 62,7 dont 35,8 pour le personnel - Départements : 17,2 dont 9,9 pour le personnel - Régions : 4,5 dont 2,3 pour le personnel	10 %	+ 35%
Intervention	Etat et administrations centrales	215,9	19%	+ 25%
	Administrations sociales	319,4	28%	+ 44%
	Administrations locales (2008 - DGCL)	62,7 soit : - Communes : 13,5 - Départements : 31,2 - Régions : 10,6	5,5%	+ 61%
Investissement	Etat et administrations centrales	8,2	0,8%	+1%
	Administrations sociales	7	0,7%	+83%
	Administrations locales	44,5	4,2%	+46%