

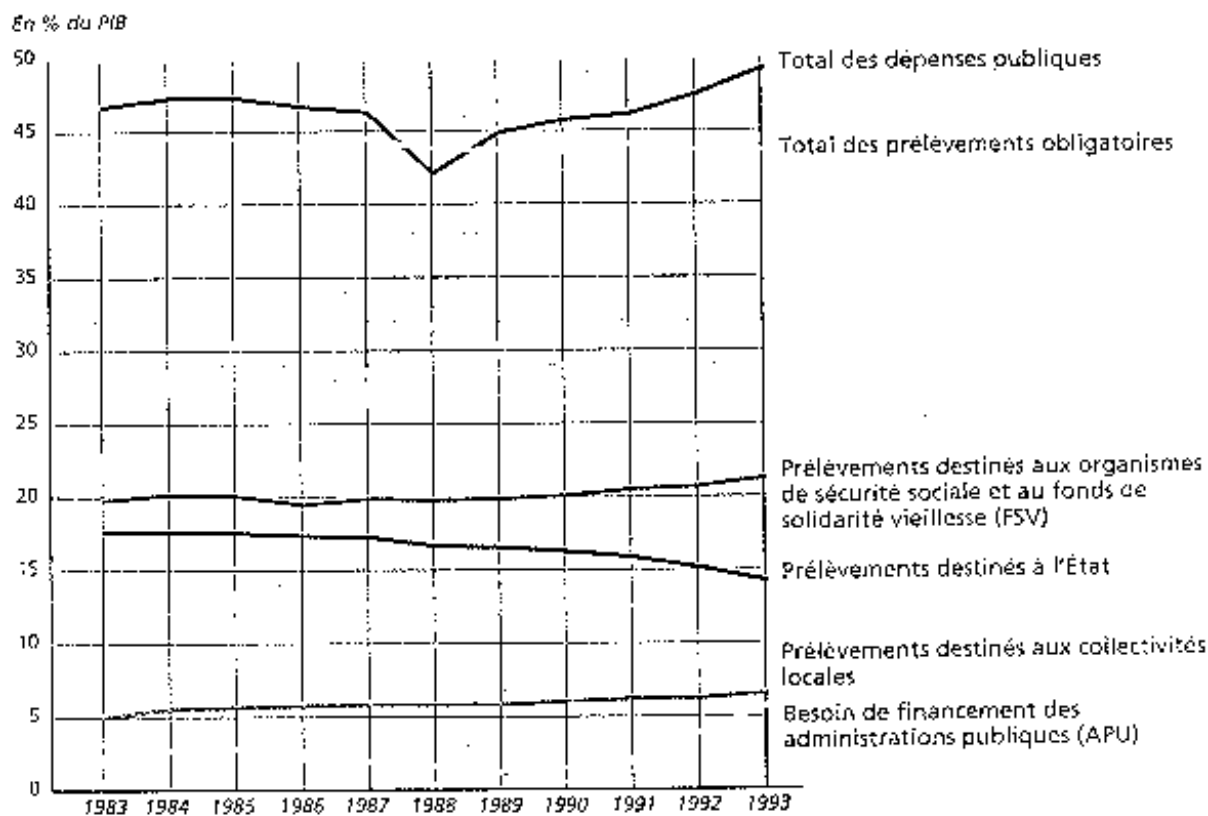
CHAPITRE VII

MAITRISER LA DEPENSE PUBLIQUE

Après plusieurs décennies de croissance régulière, la part des prélèvements obligatoires dans le produit intérieur brut de la France semble s'être stabilisée depuis une dizaine d'années : 44,4 % en 1993 contre 43,6 % en 1983.

Mais cette accalmie est doublement trompeuse. D'abord, parce qu'elle ne concerne que l'un des acteurs : seul l'Etat s'est assagi, avec une part revenant de 17,7 % à 14,2 % Pendant ce temps la part de l'union européenne progressait de 50 % (de 0,8 % à 1,2 % celle des collectivités locales de 35 % (de 5,1 % à 6,9 %) et celle de la sécurité sociale de 10 % (de 19,8 % à 21,8 %). Ensuite, parce que le ralentissement des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire des recettes, ne s'est pas accompagné de celui des dépenses. Cet écart a créé un déficit massif, qui est passé de 1 % du produit intérieur brut il y a quinze ans à plus de 5 % aujourd'hui. Si bien qu'en fait, pendant ces dix dernières années, la dépense publique a continué à progresser à un rythme voisin de celui des décennies précédentes. Principale différence, elle est de plus en plus financée par la dette, ce qui obère l'avenir (cf. graphique ci-dessous).

Dépenses publiques et prélèvements obligatoires rapportés au produit intérieur brut total (en %)



La stabilisation puis la réduction de la dette publique devient aujourd'hui d'autant plus nécessaire que la France aura à affronter à partir de 2005 les conséquences sur le système de retraite du vieillissement de la population. A cette échéance les actifs ne pourraient pas supporter à la fois les intérêts d'une dette non maîtrisée et l'accroissement des charges de retraite.

Sans doute la responsabilité de cette situation est-elle partagée. Prompts à protester contre la hausse des impôts, les citoyens réclament aussi le maintien de "droits acquis" coûteux. Les élus locaux comme les responsables européens veulent, quant à eux, affirmer par leurs dépenses leurs prérogatives nouvelles. Mais en définitive, c'est tout de même bien l'Etat qui est jugé responsable puisqu'il laisse faire.

Dans une telle situation, réformer devient plus difficile : il faut changer les habitudes sans disposer de l'aisance financière qui permettrait de faire passer le changement. Tout au contraire, la charge de la dette et les engagements pris qui pèsent sur les budgets à venir sont tels que notre pays doit tout entreprendre pour résorber les déficits, puis réduire les prélèvements obligatoires, conformément aux objectifs fixés par la loi quinquennale sur les finances publiques.

Maîtriser la dépense publique n'est certes pas une ambition nouvelle. Mais il est aujourd'hui impératif d'y parvenir. Chaque ministre, chaque fonctionnaire, chaque élu, chaque citoyen doit se fixer cette priorité, et il faudra profiter de la reprise de la croissance pour faire comprendre que, loin de donner les moyens de nouvelles dépenses, elle crée les conditions permettant d'en réduire le poids dans l'économie, puisque le pays aura moins besoin de soutien conjoncturel et que certaines dépenses sociales (RMI, indemnisation du chômage) seront stabilisées.

Pour faciliter cette transformation, le comité préconise deux orientations dans le domaine des finances publiques :

- développer la responsabilité budgétaire,
- moderniser le cadre et les services financiers de l'Etat.

I - DEVELOPPER LA RESPONSABILITE BUDGETAIRE

Il faut sortir d'un système dans lequel seuls le ministre du budget et les 250 fonctionnaires de la direction du budget sont jugés sur leur capacité à contenir les dépenses, tous les autres l'étant au contraire sur leurs talents à obtenir des crédits supplémentaires. Pour y parvenir, le comité formule cinq suggestions, au-delà de la réorganisation de l'examen parlementaire du budget, déjà mentionné.

.../...

1. DEFINIR SOLIDAIREMENT LES PRIORITES -

Dès le début de la procédure budgétaire, l'ensemble du gouvernement définirait et prendrait donc en charge politiquement la marge de manoeuvre budgétaire annuelle et sa répartition entre les différents secteurs de dépenses. A cette fin, serait mis à la disposition des ministres l'ensemble des informations du dossier de "perspectives budgétaires".

Cette phase initiale doit notamment avoir pour objet de repousser toute mesure pouvant conduire à la réduction de la marge de manoeuvre budgétaire de l'Etat.

2. AMELIORER LA PREVISION ET LA PROGRAMMATION DES DEPENSES

Face au besoin évident de s'adapter à la conjoncture, l'Etat a développé des techniques d'annulation de crédits en cours d'année. Cette méthode, peu respectueuse du vote du parlement et facteur important de désorganisation et de démotivation pour les administrations, doit être abandonnée. Il faut lui substituer celle, utilisée dans les années 1970, du fonds d'action conjoncturelle, dont le montant est fixé dans la loi de finances et qui est débloqué, en tout ou partie, ou pas, selon la conjoncture, en cours d'année.

Le comité recommande, par ailleurs, que les techniques de programmation pluriannuelle des dépenses puissent porter aussi sur les crédits de fonctionnement.

Enfin toute décision publique (notamment les lois et décrets) devrait être accompagnée d'un rapport rendu public évaluant, sur une base pluriannuelle les coûts directs et indirects de sa mise en oeuvre pour les finances publiques d'une part, pour l'économie du pays d'autre part.

3. RENDRE CHAQUE MINISTRE RESPONSABLE DE SON BUDGET

Dans l'enveloppe de progression ou de réduction arrêtée collectivement par grandes catégories de dépenses pour son ministère, chaque ministre établirait librement son budget dans le respect des orientations arrêtées par le gouvernement. Le ministre du budget aurait à l'approuver en vérifiant sa conformité à ces orientations, en particulier en matière de fonction publique, et en s'assurant qu'il ne comporte pas de sous-évaluation conduisant à dépasser en exécution l'enveloppe prévue. En cas de dérapage au niveau de l'exécution, chaque ministre devrait le compenser, selon son choix, afin de respecter l'enveloppe prévue.

L'instauration d'une programmation glissante sur trois ans du budget de chaque ministère est l'instrument indispensable de mise en oeuvre de cette proposition :

.../...

à la fois pour mesurer les marges de manoeuvre réelles et pour vérifier que le respect par chaque ministre de son enveloppe ne se traduit pas par un report de charges sur l'avenir.

4. ENCOURAGER LES GESTIONNAIRES AUX ECONOMIES

On peut penser que chaque ministre cherchera plus activement des économies s'il peut les utiliser ailleurs dans le cadre de la responsabilité budgétaire qui lui serait ainsi donnée. Mais ce n'est pas suffisant.

Il faut aussi

- donner à chaque unité les moyens de connaître ses coûts et de pouvoir les comparer ; cette tâche devrait être une des priorités de la direction de la comptabilité publique pour les années à venir ;

- inciter chaque gestionnaire à faire des économies, en lui laissant une totale liberté de gestion en matière de frais de fonctionnement et une plus grande liberté en matière de frais de personnel, en lui permettant enfin d'affecter à des investissements ou à des reports sur l'année suivante des économies qu'il aurait réalisées.

5. CONTENIR LES DEPENSES DES AUTRES ACTEURS PUBLICS

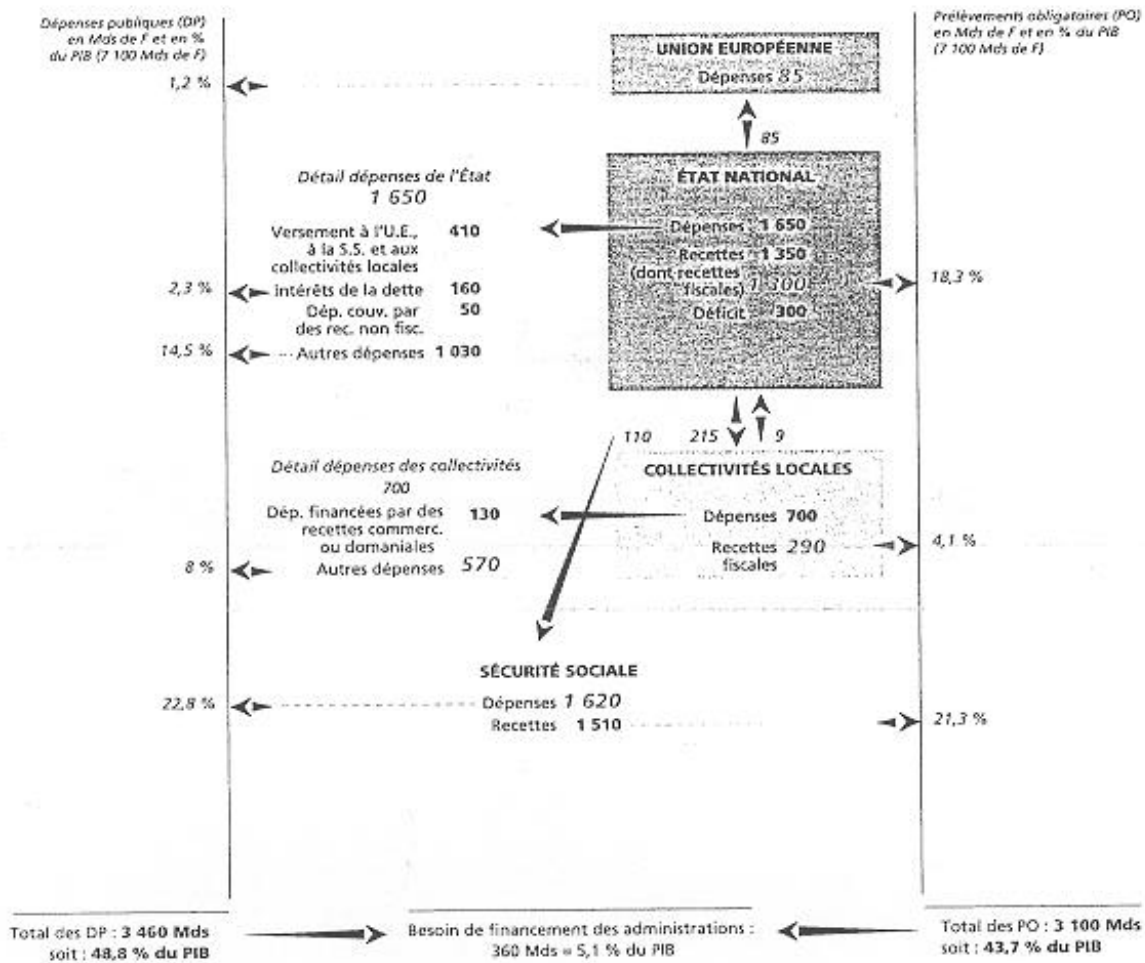
Pour résorber le déficit budgétaire (impératif monétaire) et réduire les prélèvements (impératifs de compétitivité), l'Etat doit mieux contrôler le niveau des dépenses des autres acteurs publics (cf. graphique ci-contre).

S'agissant des dépenses sociales, les mécanismes de régulation doivent conduire à ajuster les dépenses au niveau des taux actuels de prélèvement : c'est l'objet du budget social qui devrait être soumis au vote du parlement et des propositions faites par le comité en vue de maîtriser les dépenses de santé.

S'agissant des collectivités locales, l'Etat doit engager la réforme de la fiscalité locale dont les bases ne sont plus adaptées au montant des ressources nécessaires à l'exercice des actuelles responsabilités de ces collectivités. Cette réforme doit permettre de réduire sensiblement les dotations actuellement allouées à ces collectivités par l'Etat, et de les moduler en fonction de leur situation. La dotation serait d'autant plus forte que le potentiel fiscal de la collectivité est faible au regard de ses besoins (appréciés au travers de paramètres comme sa population, la longueur de sa voirie ...) et qu'elle fait par ailleurs des efforts pour maîtriser l'évolution de ses dépenses.

.../...

Dépenses publiques et prélèvements obligatoires en 1993



II - MODERNISER LE CADRE ET LES SERVICES FINANCIERS DE L'ÉTAT

Pas plus qu'une autre, l'administration des finances ne doit être tenue à l'écart de la modernisation de l'Etat. Même si les impôts sont établis et recouverts, les comptes tenus et les dépenses payées dans des conditions satisfaisantes, cette administration doit préparer sa propre évolution et faciliter la modernisation de l'Etat en adaptant les règles budgétaires et comptables.

1. BANALISER LES REGLES BUDGETAIRES ET COMPTABLES

Les comptes de l'Etat et des administrations sont encore trop rudimentaires les amortissements, les provisions, les charges payées d'avance ou à payer n'apparaissent pas. La vérité et la clarté n'y trouvent pas leur compte.

Il est proposé de *rapprocher les règles de la comptabilité publique de celles de la comptabilité générale*. Sur deux points au moins, cette mesure d'apparence technique modifierait le comportement des administrations

- *l'introduction d'amortissements* permettrait de mieux assurer le renouvellement des équipements et de choisir plus clairement entre location, crédit bail et propriété ; il n'y *aurait pas besoin d'engager 500 millions de francs pour rénover le centre Pompidou si chaque année des dotations aux amortissements avaient permis son entretien régulier* ;

- *l'obligation de comptabiliser les charges à payer et de provisionner les engagements* éclairerait utilement certaines décisions.

2. RÉNOVER LE CONTRÔLE BUDGETAIRE ET FINANCIER

Paralysant pour les petites choses, ce contrôle se révèle trop souvent impuissant à empêcher les grandes erreurs . *A court terme il est ainsi proposé d'alléger le contrôle financier central qui ne porterait plus que sur les principales décisions, soit 10 % environ de celles actuellement contrôlées et d'autoriser les reports automatiques et les rétablissements de crédits de fonctionnement*. A moyen terme, une compétence nouvelle en matière d'audit et d'évaluation devrait être développée chez les comptables publics pour rendre possible le passage à un contrôle *a posteriori*. Enfin, à long terme, l'objectif est d'aller vers une certification des comptes des ordonnateurs publics et des collectivités de même nature que dans une entreprise et emportant les mêmes conséquences (publication, refus d'approbation, poursuites).

.../...

3. POURSUIVRE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION DES FINANCES

Les ministères de l'économie et du budget ont engagé depuis 1989 des actions visant à améliorer l'organisation des services, leur fonctionnement et leur gestion. Ainsi la réduction des effectifs des services centraux, les opérations de regroupement immobilier, au niveau local, la reprise des discussions autour du statut commun de la catégorie C, le développement de la mobilité des cadres entre les différentes directions, l'amélioration des liaisons informatiques entre les services d'assiette et de recouvrement, la simplification de la ligne hiérarchique entre l'administration centrale et les services de base (centre des impôts, perception ...) et la déconcentration des ressources et des moyens à ce niveau, sont autant de mesures devant être mises en oeuvre au cours des deux prochaines années.

A terme, il faut aller plus loin : près de deux cents ans après la mise en place de l'organisation actuelle (²²), une majorité de citoyens demeure incapable de comprendre la différence entre le percepteur et l'inspecteur des impôts. Et aucune explication rationnelle ne permet d'expliquer pourquoi Elf doit payer ses taxes sur les carburants à la recette des douanes, sa TVA à la recette des impôts et sa taxe professionnelle à la perception, sans parler des différents guichets de paiement des charges liées aux salaires.

Le regroupement des réseaux de recouvrement s'imposera un jour. Le développement de nouveaux modes de perception des impôts (²³) conduira en effet à un allègement très sensible de la charge de travail, ce qui rendra sans objet l'existence de plusieurs réseaux de recouvrement. Il faut se préparer à cette évolution.

Enfin, dans le contexte de la séparation entre ministère de l'économie et ministère du budget, il paraît souhaitable de maintenir des services communs aux deux ministères notamment la direction du personnel et des services généraux et le comité technique paritaire ministériel.

4. DEFINIR ET METTRE EN OEUVRE UNE VÉRITABLE POLITIQUE DE GESTION DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT

Le fonctionnement de l'Etat immobilise un patrimoine physique considérable (immobilier, véhicules administratifs, parc informatique). L'administration doit avoir une véritable politique pour gérer ce patrimoine mobilier et immobilier. A cet effet, il convient *de créer au ministère du budget, une direction des politiques immobilières et*

²² Actuellement le recouvrement des recettes de l'Etat est confié, selon leur nature, à trois réseaux de comptables publics distincts couvrant chacun tout le territoire.

²³ Le développement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu initié pour certains revenus de capitaux et la cotisation sociale généralisée, le virement direct par les entreprises à la banque de France de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle, le développement de la mensualisation du paiement des impôts et du titre universel de paiement.

informatiques de l'Etat, reprenant les attributions du service des domaines et du secrétariat général du comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration.

L'Etat doit abandonner sa prétention à gérer seul le développement et la maintenance de ses systèmes informatiques. Cet enjeu est particulièrement important, alors que se profilent de nouveaux défis technologiques dont l'apport à la modernisation pourrait être décisif.

Il convient par ailleurs de mettre fin aux monopoles concernant l'acquisition et la revente des véhicules administratifs et d'externaliser la fonction de gestion et d'entretien du parc automobile des administrations. Cette règle de bon sens suivie par la plupart des entreprises, publiques ou privées, comporte de multiples avantages : souplesse de gestion et réduction des coûts notamment.

En matière immobilière enfin, l'Etat doit veiller à valoriser son patrimoine et à en assurer une gestion optimale.