CONCOURS INTERNE D'ADMINISTRATEUR TERRITORIAL

SESSION 2013

Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur la spécialité :

Economie

EPREUVE N° 15

Durée : 4 h
Coefficient : 4

SUJET :

La primauté croissante des logiques économiques (coût, efficacité, évaluation) remet-elle en cause l'organisation et la production du service public local ?

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, http://www.gouvernement.fr, avril 2013	**Page 3**
Document n° 2	Les grandes lignes du projet de loi de finances de 2013, forum de la performance, octobre 2012	**Page 5**
Document n° 3	Les collectivités locales doivent trouver 4,5 milliards d'économie, Fondation Ifrap, 14 mars 2013	**Page 7**
Document n° 4	Comité des finances locales, rapport 2012, novembre 2012	**Page 12**
Document n° 5	Rapport « Mesure de la performance et incitations dans la gestion publique », Conseil d'Analyse Economique, juin 2007	**Page 17**
Document n° 6	La situation du service public et de la fonction publique en France, jean-Ludovic SILICANI, conseiller d'Etat, ancien commissaire à la réforme de l'Etat, www.ena.fr	**Page 25**
Document n° 7	L'externalisation des services publics : un moyen efficace pour réduire les dépenses de fonctionnement ?, La note de veille, Centre d'analyse Stratégique, juillet 2009	**Page 31**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

DOCUMENT n° 1

Décentralisation et réforme de l'action publique

Projet de loi

La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique a présenté un projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, un projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires et un projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale.

Cette réforme de la décentralisation et de l'action publique, voulue par le Président de la République, traduit les priorités de l'action du Gouvernement en mobilisant les territoires, aux côtés de l'Etat, en faveur de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi et en simplifiant l'action publique par une clarification des responsabilités des collectivités territoriales et de l'Etat. Elle vise à donner aux élus locaux les moyens de faire vivre pleinement le dynamisme de leurs territoires, et de promouvoir les initiatives des acteurs économiques et sociaux et les projets citoyens.

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles institue, au niveau de chaque région, une conférence territoriale de l'action publique présidée par le président du conseil régional. C'est au sein de cette nouvelle instance que les élus établiront le pacte de gouvernance territoriale, outil de la mise en cohérence des compétences au niveau local sous l'égide d'une collectivité chef de file.

Ce premier volet de la réforme crée par ailleurs un nouveau statut de métropole afin de donner aux grandes agglomérations françaises les atouts dont elles ont besoin pour exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville.

Il reconnaît enfin à chacune des trois plus grandes métropoles françaises un statut particulier :

- la Métropole de Paris, qui regroupera la ville de Paris et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de l'unité urbaine de la région Ile-de-France, permettra de renforcer l'efficacité des programmes d'aménagement et de logement ;

- la Métropole d'Aix-Marseille-Provence regroupera autour d'un projet commun les six établissements publics de coopération intercommunale qui existent aujourd'hui ;

- la Métropole de Lyon deviendra une collectivité territoriale à part entière, qui exercera sur son territoire, outre les compétences métropolitaines, l'ensemble des compétences aujourd'hui exercées par le département.

Le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires confère aux régions le rôle de chef de file du développement économique et des aides aux entreprises. Il fait également des régions des acteurs majeurs de la politique menée

en faveur de l'emploi et de le jeunesse en les rendant pleinement compétentes en matière de formation professionnelle et d'apprentissage et en leur conférant un rôle de coordination et d'animation du service public de l'orientation.

Ce deuxième volet de la réforme fait par ailleurs des départements les chefs de file de la solidarité territoriale en leur confiant le soin d'élaborer, avec l'Etat, un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire du département. Il élargit le champ de l'assistance technique que les départements peuvent proposer aux communes, à la voirie, à l'aménagement du territoire et à l'habitat. Il prévoit enfin le développement de maisons des services au public.

Le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale institue le Haut Conseil des territoires, lieu du dialogue permanent entre les représentants des collectivités territoriales et l'Etat. Il renforce les compétences de chacune des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale, élargit les conditions d'exercice du droit de pétition locale et renforce la transparence de l'action locale.

Ces trois projets de loi constituent une réforme équilibrée de la décentralisation et de l'action publique, qui prend en compte la diversité des territoires dans le respect de l'unité de la République.

DOCUMENT n° 2

Les grandes lignes du projet de loi de finances pour 2013Dernière mise à jour le 10/10/12

Le projet de loi de finances pour 2013, premier budget de la nouvelle législature, a été présenté vendredi 28 septembre en conseil des ministres. Le PLF pour 2013, qui décline le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2012 2017, propose une majorité des mesures -près de 25,8 milliards d'euros- destinées à atteindre l'objectif de 3 % de déficit public en 2013 : 10 milliards d'euros d'économies en dépenses et 15,8 milliards d'euros de recettes supplémentaires, le solde étant proposé dans le cadre du PLFSS. Le déficit de l'État pour 2013 devrait ainsi s'établir à 61,6 milliards d'euros, en amélioration nette de 22 milliards d'euros par rapport au solde révisé pour 2012.



Stabilisation en valeur des dépenses de l'État, hors dette et pensions

Les dépenses de l'État, hors dette et pensions de retraite, sont stabilisées en valeur en 2013 au niveau de la loi de finances initiale 2012, malgré l'augmentation des prix (1,75 %).

La mise en œuvre de ce principe a exigé de la part de l'ensemble des ministères des efforts importants afin de dégager des économies, permettant notamment de financer les priorités du gouvernement (la jeunesse, l'emploi, la justice et la sécurité).

L'effort est partagé entre les dépenses de fonctionnement des ministères (stabilité globale de la masse salariale, baisse des crédits de fonctionnement des ministères de - 5% par rapport à leur croissance tendancielle en 2013 : -2,8 milliards d'euros), un meilleur ciblage des dépenses d'intervention (-2 milliards d'euros), l'ajustement des dépenses de la défense (-2,2 milliards d'euros) et le décalage ou l'arrêt de projet d'investissements non prioritaires (-1,2 milliard d'euros).

Les collectivités territoriales et les opérateurs de l'État participeront à l'effort de redressement.

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales sont stabilisés en valeur. Cet effort s'accompagne d'un renforcement des systèmes de péréquation dans le projet de loi de finances pour 2013 afin de tenir compte de la disparité de la situation financière des collectivités. L'attribution ciblée des concours de l'État (péréquation verticale) aux collectivités qui en ont le plus besoin, est doublée par rapport à l'an dernier : +238 millions d'euros au lieu de 119 millions d'euros en 2012. La péréquation horizontale est renforcée avec la montée en puissance des fonds de péréquation entre collectivités et l'ajustement des critères retenus, pour une plus grande efficacité.

S'agissant des opérateurs de l'État, le PLF propose une extension du champ du plafonnement des taxes qui leur sont affectées permettant ainsi d'associer les établissements à l'effort de redressement des comptes publics en limitant leurs dépenses et en augmentant les recettes de l'État du montant perçu au-delà du plafond. Les opérateurs de l'État devront par ailleurs participer à la maîtrise de l'emploi public, à l'exception de Pôle Emploi, qui bénéficiera de 2 000 recrutements supplémentaires en 2012 et 2013.

Par ailleurs, la charge de la dette s'inscrit en baisse en 2013 (-3,9 % par rapport à la loi de finances initiale 2012).

Stabilité globale des effectifs

En 2013, les effectifs des ministères non prioritaires seront réduits de 12 298 postes. Un effort qui compense les créations de postes des missions prioritaires en 2013, ainsi qu'une partie des créations de postes de la rentrée 2012, de manière à respecter le principe de stabilité des effectifs sur la durée du quinquennat. Au titre des priorités figure notamment la création d'emplois en faveur de l'enseignement (10 011 créations de postes en 2013), en faveur de la la sécurité (480) et de la justice (520).

Une réforme fiscale d'ensemble pour orienter la fiscalité vers un juste partage des efforts

Les mesures fiscales du projet de loi de finances pour 2013 (PLF) consacrent l'engagement de construire une fiscalité plus juste et de contribuer au redressement des finances publiques.

Ainsi, l'effort fiscal supplémentaire sera équitablement partagé entre les entreprises, principalement les plus grandes, à hauteur de 9,6 milliards d'euros, et les ménages les plus aisés, à hauteur de 6,2 milliards d'euros.

En incluant les mesures proposées dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), l'effort total demandé aux entreprises atteindra environ 10 milliards d'euros et celui sollicité des ménages environ 10 milliards d'euros.

Cette réforme fiscale **rétablit la progressivité de l'imposition des personnes et rééquilibre la fiscalité des entreprises**. Par ailleurs, le projet de loi de finances mobilise la fiscalité pour soutenir l'offre de logement et amorce la transition vers une fiscalité encourageant les comportements écologiquement responsables.

Un budget qui s'inscrit dans la stratégie définie dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017

Le PLF 2013 s'inscrit dans une stratégie d'ensemble définie dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017, déposé en même temps que le PLF, et qui détermine le budget triennal de l'État et prévoit le retour à l'équilibre structurel des finances publiques en 2016.

Ce projet de loi de programmation définit par ailleurs les grandes orientations des finances publiques de la France à horizon 2017, conformément aux engagements européens de la France.

La progressivité de l'impôt sur le revenu sera rétablie :

- par la création d'une nouvelle tranche à 45% au-delà de 150 000 euros par part
- par la baisse du plafond du quotient familial à 2 000 euros
- par un encadrement strict des niches fiscales, plafonnées à 10 000 euros
- par la soumission au barème progressif des revenus du capital (intérêts, dividendes et plus-values de cessions de titres), dorénavant imposés comme les revenus du travail
- par la majoration de la décote à l'entrée du barème à 480 euros, ce qui permettra de préserver 7,4 millions de ménages de la hausse de l'impôt qu'ils auraient subie du fait de la non-indexation du barème

Rééquilibrer l'imposition des entreprises

Les efforts demandés concernent les plus grandes entreprises, actuellement globalement moins imposées que les PME, car elles sont les premières bénéficiaires des niches fiscales. L'assiette de l'impôt sur les sociétés est consolidée par la remise en cause de certains avantages fiscaux particulièrement utilisés par les grandes entreprises, pour un rendement total de 6 milliards d'euros :

- Limitation de la part des charges financières nettes que les grandes entreprises peuvent déduire de leur impôt
- Suppression de la subvention fiscale des opérations sur titres de participation bénéficiant de la « niche Copé ».

Ces deux mesures permettront de réduire de 30 % l'écart de taux implicite d'imposition entre les PME et les grandes entreprises. Des mesures complémentaires également ciblées sur les plus grandes entreprises sont proposées pour 2,8 milliards d'euros :

- Réforme des modalités de calcul du 5ème acompte des grandes entreprises pour rapprocher le paiement de l'impôt de la réalisation des résultats courants
- Limitation de la possibilité d'imputer les reports déficitaires sur les résultats imposables afin que les grandes entreprises ne puissent plus réduire de plus de 50 % leur bénéfice imposable grâce à ces reports
- Contribution spécifique des entreprises d'assurance qui ont bénéficié d'un traitement fiscal excessivement avantageux en 2011.

DOCUMENT n° 3

Les collectivités locales doivent trouver 4,5 milliards d'économies

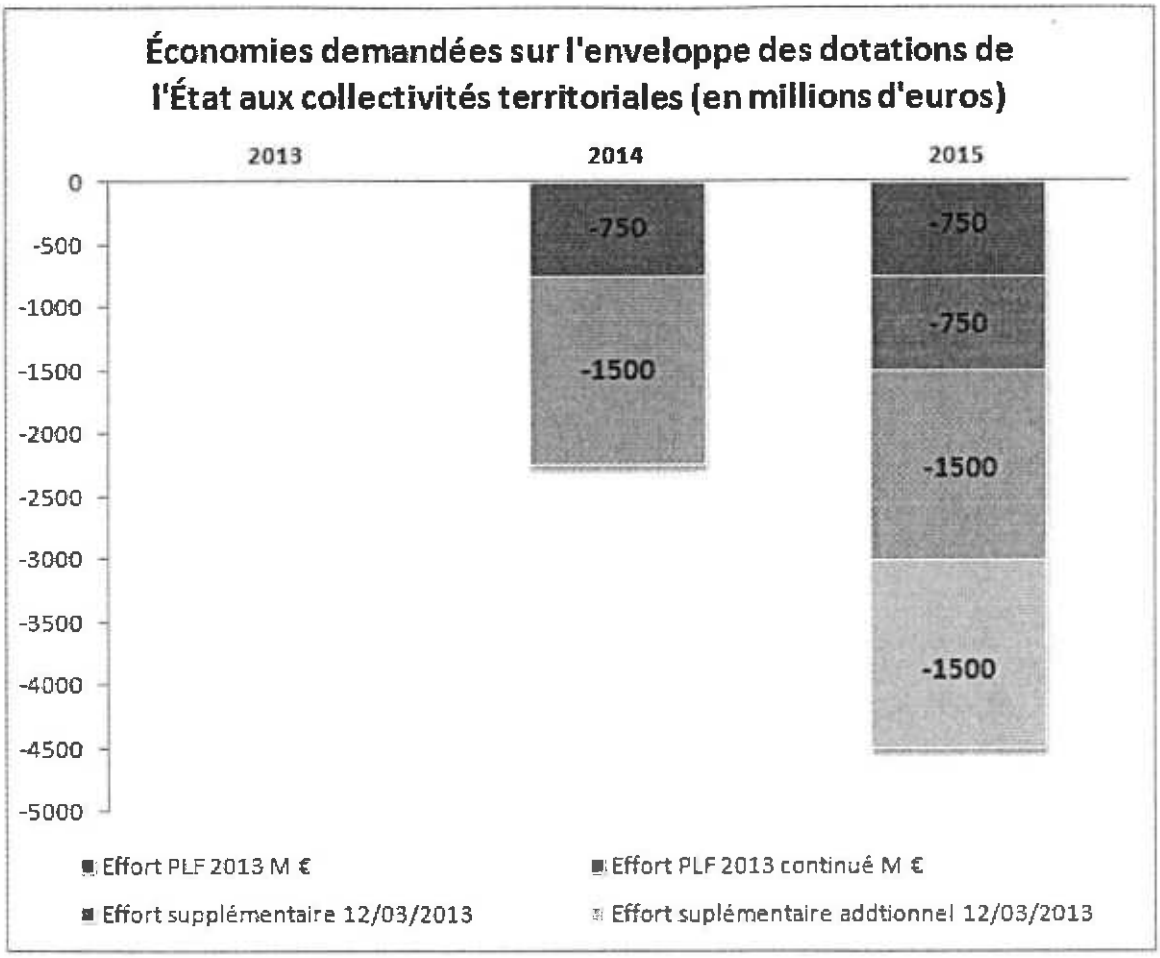
C'est un des éléments les plus importants de la réunion qui s'est déroulée à Matignon cette semaine : les collectivités devront participer activement à l'effort de rigueur. Un effort qui devrait s'élever à 4,5 milliards d'euros supplémentaires répartis entre 2014 et 2015 afin de contribuer au redressement de nos finances publiques [1]. Ce signe est important et vient s'ajouter aux économies déjà annoncées sur la même période lors de la discussion du PLF 2013, de près de 2,25 milliards d'euros. Pour l'État qui lançait son Pacte de confiance et de responsabilité avec les collectivités territoriales, il s'agit de mettre en place un dialogue resserré avec les représentants des exécutifs locaux, afin de les faire participer à la « modernisation de l'action publique », tout comme le secteur hospitalier ou les organismes de sécurité sociale. Face à cette nouvelle donne, les élus locaux n'ont pas beaucoup de marges de manœuvres d'autant que désormais avec l'entrée en vigueur du « Two Pack » [2], les membres de la zone euro devront présenter leur budget à Bruxelles avant même de le transmettre à leurs parlements nationaux, et ce, dès l'automne 2013. Les collectivités devront donc rentrer nécessairement dans une démarche de modernisation et de clarification de leurs propres compétences, ce que propose le projet d'acte III de la décentralisation transmis au Conseil d'État.

Le levier principal d'action du gouvernement afin de contraindre les dépenses locales repose sur la maîtrise de l'enveloppe des PSR (les prélèvements sur recettes) destinés aux collectivités territoriales. Nicolas Sarkozy avait déjà commencé à geler l'enveloppe en valeur, mesure reconduite par François Hollande pour le budget 2013. Désormais, elle sera réduite dans des proportions substantielles (voir tableau et graphique ci-dessous).

En clair, c'est l'État qui devrait faire des économies, à charge pour les collectivités ensuite d'internaliser la contrainte. Celle-ci est substantielle dans la mesure où le périmètre normé contrairement à la présentation budgétaire du gouvernement, est en réalité de 50,33 milliards d'euros sur un total de PSR de 59,84 milliards et non de 55,7 milliards. En modélisant les efforts annuels cumulatifs et récurrents, nous arrivons à une baisse de 13,36% en valeur sur l'enveloppe normée, et de 7,5% sur l'ensemble des PSR. Rappelons pour mémoire que l'ensemble des transferts financiers de l'État en direction des collectivités territoriales est de plus de 100 milliards d'euros par an [3].

Efforts demandés (en M€) hypothèse 1	2012	2013	2014	2015	Total cumulé 2013-2015
Annonce PLF 2013		0	-750	-1500	-2250
Conférence du 12 mars 2013			-1500	-3000	-4500
Total/an			-2250	-4500	-6750
Effet solde	50531	50531	48281	43781	

Source : Fondation iFRAP 2013.



Source : Fondation iFRAP 2013

Erratum, la présentation effectuée doit être révisée, il s'agirait en réalité d'un déploiement de 750 millions d'effort correspondant au gel de la norme en 2013, puis de 1,5 milliards cumulés en 2014 et de 3 milliards en 2015 ; d'après nos dernières informations connues.

Efforts demandés (en M€) hypothèse corrigée 2	2012	2013	2014	2015	Total cumulé 2013-2015
Annonce PLF 2013	0	-750	-750	-1500	-3000
Conférence du 12 mars 2013			-750	-1500	-2250
Total/an		-750	-1500	-3000	-5250
Effet solde	50531	50531*	49031	46031	

*Source : Fondation iFRAP 2013. *La non amélioration du solde résulte du gel en valeur et correspond à l'internalisation de l'évolution spontannée. Il s'agit d'une baisse de pouvoir d'achat de la dotation*

Le second volet nécessaire de la réforme de nos dépenses publiques locales est celui des économies de structures. Il est indispensable que les collectivités ne compensent pas les baisses de dotation en provenance de l'État par une fuite en avant grâce à la fiscalité locale.

La tentation est forte et a pu poindre de la réunion du 12 mars. En effet, les pouvoirs de taux sont très différenciés entre les niveaux de collectivités. Certaines disposent encore de marges de manœuvres (bloc communal [4]), tandis que d'autres, comme les régions sont au contraire très dépendantes des dotations budgétaires (elles n'ont plus de marges de manœuvres fiscales dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle). Les arbitrages seront donc délicats à trouver dans la mesure où :

▸ d'un strict point de vue budgétaire, il faudrait plutôt **répartir les économies sur les dépenses de chaque échelon au prorata des ressources locales totales, voire au prorata d'indicateurs cibles** sur les seules dépenses de fonctionnement strictes (au sens de la LOLF) à savoir les dépenses de train de vie (achats/immobilier) et de personnel, étalonnées par rapport à des valeurs moyennes constatées [5].

▸ tandis que les collectivités aux budgets les plus rigides chercheront nécessairement à reporter leur charge sur celles qui pourront faire payer la réforme à leurs contribuables.

En tout état de cause, l'opportunité est là s'agissant des dépenses de personnel dans la mesure où une transition démographique importante est amorcée avec des départs à la retraite qui devraient osciller autour de 40.000/an. Les premiers fléchissements sont d'ailleurs visibles, notamment en termes d'ETP (équivalents temps plein) [6], compensés par ce qui apparaît être un important recours aux temps partiels, aux emplois aidés et aux titularisations (+10.300).

En milliers	**2009**		**2010**		**Variation 2009/2010**	
	Effectif	ETP	Effectif	ETP	Effectif	ETP
Emplois principaux hors emplois aidés (a) + (b) + (c) = (1)	1806,5	1663,7	1811	1635	4,5	-28,7
Titulaires (a)	1401,9	1337,7	1412,2	1331,3	10,3	-6,4
Non titulaires (b)	356,2	284,5	350,6	265,1	-5,6	-19,4
Assistants maternels et familiaux (c)	48,4	41,5	48,2	38,6	-0,2	-2,9
Emplois aidés (2)	50,9	27,5	65,1	48,8	14,2	21,3
Emplois principaux y compris emplois aidés (1) + (2) = (3)	1857,4	1691,2	1876,2	1683,8	18,8	-7,4
Emplois secondaires y compris emplois aidés (4)	46	14,1	45,1	17,1	-0,9	3
Emplois principaux et secondaires, tous statuts (3) + (4)	1903,4	1705,3	1921,2	1700,9	17,8	-4,4

Source : CSFPT 2013/ DGCL.

Quoi qu'il en soit, les enjeux pour 2014 et 2015 porteront nécessairement sur la traduction concrète de l'acte III de la décentralisation :

▸ **Mise en place d'une clarification des attributions de chaque niveau d'administration** par le recours privilégié à la technique dite des « chefs de files » permettant de contourner le principe de non hiérarchie des collectivités territoriales, tout en subordonnant des initiatives conjointes à la mise en place de conventions : Chefs de filât régional en matière de développement économique, d'organisation des transports, départemental en matière d'action sociale, de tourisme d'aménagement, de numérique et de solidarité entre les territoires,

communales en matière de transition écologique et d'éco-mobilité.

- **Mise en place d'espace mutualisés des services publics** qui au niveau local pourront rassembler des services étatiques déconcentrés, locaux et d'établissements publics. Cette approche se trouve dans le droit fil des « maisons des services publics » dont la Fondation iFRAP appelle à la constitution.
- **Réalisation d'une cartographie des conventions financières**, par la confection par chaque échelon chef de file (compétences partagées [7]), de schémas d'organisation sectoriels qui devront être la déclinaison des « Pactes de gouvernance territoriaux » élaborés dans le cadre « des conférences territoriales de l'action publique » au niveau régional.
- **Mise en place au niveau national d'un organisme de suivi, le Haut Conseil aux territoires,** qui sera chargé de regrouper un nouvel observatoire de la gestion publique locale [8], ainsi que l'actuel CFL (comité des finances locales) et la CCEN (commission consultative d'évaluation des normes). Cette dernière sera chargée d'une compétence autonome de chiffrage des propositions de loi concernant les collectivités, permettant désormais un début d'études d'impact ex-ante au bénéfice du Parlement.

Cependant des points d'incertitude demeurent et mériteraient des corrections. La Fondation iFRAP propose :

- **L'indication claire des objectifs par poste d'économies** que les collectivités s'engagent à réaliser par convention avec l'État.
- **Une vraie politique d'open data et de mise en libre accès mutualisé de la documentation administrative locale**. Cela supposerait (ce qui n'est pas indiqué dans le projet de loi) la publication systématique des schémas d'organisation sectorielle et des conventions passées entre collectivités et avec l'État. Il est nécessaire que s'édifie un portail « légilocal » sur le modèle de l'actuel « Légifrance ».
- **La suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions** contrairement à ce qui est actuellement proposé, ce qui avait été prévu d'ailleurs à horizon 2017 par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.
- **Le recensement exhaustif des emprises immobilières et foncières locales** afin de permettre aux collectivités d'entamer une gestion active de leur patrimoine immobilier.

Par ailleurs, il faut aller plus loin et engager des réformes à plus long terme :

- La **« modernisation » de la fiscalité locale**, trop dépendante de ressources procycliques (DMTO) qui mériterait que les exécutifs locaux puissent voter des taux additionnels aux impôts directs nationaux (IR/IS), contre une remise à plat de la politique actuelle de remboursement et dégrèvements d'impôts locaux et des taxes sur la production.
- **Trancher le dilemme posé par la péréquation** : une logique de guichet avec la péréquation verticale très peu responsabilisante, contre une logique horizontale qui stigmatise les bons élèves au profit des mauvais. La logique voudrait que l'on rentre dans une dynamique dégressive.
- **Réduire la complexité du « mille-feuille » administratif local,** en simplifiant le découpage local : faire émerger un bloc communal soudé avec un échelon regroupant au minimum 10.000 habitants, poursuivre un rapprochement entre les départements et les régions sur le modèle alsacien, afin de réduire les effectifs et le nombre de décideurs.

Conclusion

Les mesures du gouvernement paraissent pour le moment bien timides, alors même que les contraintes affichées sont importantes, de l'ordre de 7 milliards d'euros sur trois ans en valeur, pour des dotations dont le dynamisme spontané est de l'ordre de 1%/an. Les pistes d'économies sont peu claires alors que les contraintes sur leurs ressources sont connues. Le relevé de conclusion de la réunion à Matignon du 12 mars, énonce bien les grandes orientations : Évolution des dotations et répartition des efforts d'économies, analyse des dépenses contraintes, évolution des ressources des différents niveaux de collectivité, péréquation, accès au crédit, avenir de la contractualisation État/Régions. Cependant l'ensemble de ces points sont pour lors renvoyés à une discussion en juin, tous sauf l'accès au crédit, avec l'introduction prochainement par amendement gouvernemental de l'AFIL, l'Agence de financement des investissements locaux, qui ira concurrencer la SFIL (société de financement local) mise en place par la Caisse des dépôts et la Banque postale [9]. **C'est peu lorsque l'on sait que le véritable enjeu devrait-être l'autonomie et la responsabilisation financière accrue des collectivités locales.**

[1] Suite aux indiscrétions de Laurent Fabius la croissance devrait être réévaluée entre 0,2% et 0,3% du PIB sous toute vraisemblance par le Haut Conseil des Finances publiques à la fin mars, avant transmission à Bruxelles du programme de stabilité révisé de la France en début avril.

[2] Directive Two Pack, http://europa.eu/rapid/press-releas… votée par le Parlement européen le 12 mars 2013.

[3] Voir pour une présentation synthétique, Sénat, rapport Saugey, relations avec les collectivités territoriales, tome XVIII, p.19, et pour une vision développée, A.N., rapport Terrasse, annexe 40 au PLF 2013, p.18-19.

[4] Voir notamment, AdCF, Nouvelle géographie fiscale et financière des intercommunalités, http://www.adcf.org/files/Etude-AdC….

[5] Quitte indirectement à distinguer les plus vertueux ou ceux qui externalisent davantage et qui pourraient être bonifiés par leur écart positif par rapport à l'indicateur cible.

[6] Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale, rapport Bouquet, État des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale, 27 février 2013.

[7] Si la compétence est exclusive, ils sont facultatifs.

[8] Il serait intéressant que cet organisme ne redouble pas l'OFL (observatoire des finances locales) placé actuellement auprès de la DGCL. Pour cela l'approche devrait être rigoureusement « gestionnaire », plus que budgétaire, dans une logique de value for money et de diffusion des « best practices » comme l'assume à son niveau l'AFIGESE.

[9] Dans le cadre du vote au Sénat de la loi sur la séparation des activités bancaires, http://www.senat.fr/dossier-legisla…

DOCUMENT n° 4

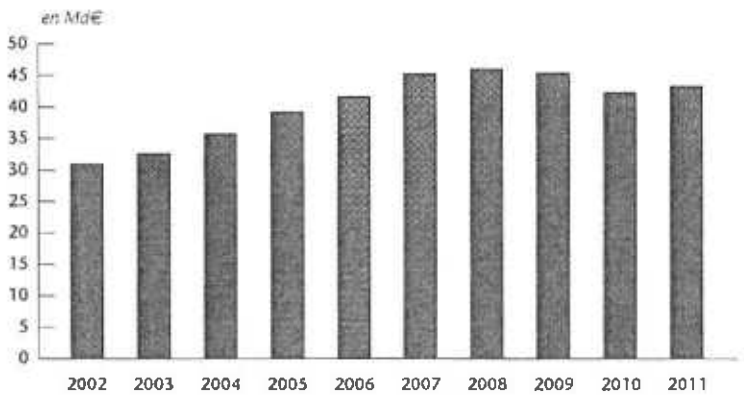
Vue d'ensemble

Cette partie présente la situation financière d'ensemble des collectivités locales en 2011, et les principales tendances pour 2012. Des données détaillées sont fournies dans les fiches par niveau de collectivité.

2011 : reprise de l'effort d'investissement

En 2011, l'économie française évolue au même rythme qu'en 2010 : le PIB progresse de 1,7 % en moyenne annuelle. L'activité retrouve un niveau comparable à celui d'avant la crise de 2008-2009.
Les recettes publiques augmentent, en raison de nouvelles mesures fiscales et sociales, mais aussi grâce au dynamisme de l'impôt sur le revenu et des droits de mutation à titre onéreux.
Les recettes des administrations publiques locales croissent de 2,5 % : elles sont notamment constituées des nouvelles ressources liées à la réforme de la fiscalité locale, les nouveaux impôts économiques et les dotations de compensations. Leurs dépenses augmentent un peu moins rapidement à hauteur de 2,3 %. Les dépenses de fonctionnement évoluent sous l'effet de la modération des frais de personnel, liée à la fin des transferts de personnel et au gel du point d'indice de la fonction publique, tandis que les dépenses d'investissement repartent légèrement à la hausse après deux années de baisse.

FORMATION BRUTE DE CAPITAL FIXE DES APUL



Sources : Insee, comptes nationaux, base 2005.

Les recettes ayant été plus dynamiques que les dépenses, le besoin de financement des administrations publiques locales est plus faible qu'en 2010 : - 0,9 Md€, après - 1,4 Md€.

Sur le champ des seules collectivités locales, le besoin de financement atteint - 0,8 Md€, après - 1,2 Md€ en 2010 (en comptabilité nationale).

La réforme de la fiscalité locale est opérationnelle pour les collectivités locales en 2011 : elles perçoivent pour la première fois les nouveaux impôts économiques, à savoir la contribution foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), ainsi que des ressources complémentaires provenant de transferts de taxes de l'État pour compléter leur panier de recettes. Les mécanismes de dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) leur assurent le maintien du niveau de leurs ressources fiscales. Elles bénéficient comme en 2010 de la forte croissance des impôts indirects, notamment les droits de mutation. Leurs dépenses de fonctionnement évoluent modérément, à un niveau toutefois supérieur à celui de l'inflation (2,2 %) ; les frais financiers connaissent une hausse sensible après deux années de baisse.

VOLUME BUDGÉTAIRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2011

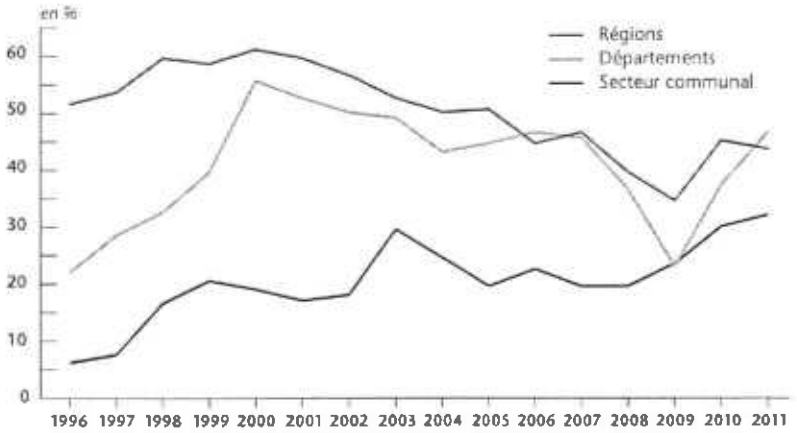
	Dépenses de fonctionnement		Dépenses d'investissement		Dépenses totales	
	Montant (en Md€)	Évolution annuelle (en %)	Montant (en Md€)	Évolution annuelle (en %)	Montant (en Md€)	Évolution annuelle (en %)
Bloc communal	81,8	2 7	40,6	6,0	122,5	3,8
Départements	54,3	2,7	15,2	- 1,7	69,6	1,7
Régions	16,7	2,7	10,5	2,9	27,2	2,8
Ensemble	152,9	2,7	66,4	3,6	219,2	3,0

Données hors gestion active de la dette.

Source : DGFiP.

Les collectivités locales ont dégagé des capacités d'autofinancement en 2011 plus importantes qu'en 2010 ; le secteur communal les consacre à la reprise des dépenses d'équipement ainsi qu'aux remboursements de dette. Globalement les collectivités locales peuvent financer 38 % de leur investissement après s'être acquittées du remboursement de leur dette en capital. Ce ratio (taux d'autofinancement = épargne nette / investissement hors remboursement en capital) s'est redressé depuis la crise de 2008-2009. Il dépasse 40 % pour les départements et les régions.

TAUX D'AUTOFINANCEMENT NET



Source : DGFiP.

Le bloc communal a profité de la redistribution des taxes ménages liée à la réforme de la fiscalité locale. Ses recettes ont été dynamiques et il dispose de confortables marges d'autofinancement. Les communes, dont le schéma traditionnel de dépenses d'équipement lié au cycle électoral a été modifié par le plan de relance de 2009, ont accru sensiblement leur niveau d'investissement en 2011. Le recours à l'emprunt du bloc communal reste stable autour de 27 % et sa situation financière s'avère très saine *(voir fiche « Les finances du secteur communal », page 41)*.

Les départements, grâce à la poursuite du dynamisme des transactions immobilières en 2011, ont pu, comme en 2010, dégager des marges d'autofinancement, malgré des charges d'aide sociale toujours soutenues. Ils semblent avoir choisi plutôt de se désendetter et ont réduit leurs dépenses d'investissement *(voir fiche « Les finances des départements », page 46)*.

Les régions, qui ont intégré plus de 53 000 emplois transférés (en équivalents temps plein) depuis 2005, gèrent désormais des effectifs relevant en majorité de la filière technique. Elles ont maîtrisé la croissance de leurs frais de personnel (2,8 %). Elles ont également dégagé des marges d'autofinancement suffisantes et opté pour une reprise modérée de l'effort d'investissement après la chute de 2010, tandis que le montant de leurs remboursements de dette augmente sensiblement *(voir fiche « Les finances des régions », page 52)*.

2012 : une évolution des recettes fortement contrainte

La rationalisation de la carte intercommunale, prévue par la loi de réforme des collectivités territoriales, se met en place en 2012; les deux tiers des départements ont adopté un schéma de coopération intercommunale fin 2011. Une première métropole a été créée en 2012, celle de Nice-Côte d'Azur, ainsi qu'un premier pôle métropolitain, celui du Sillon lorrain.

En 2012, afin de remédier aux disparités de ressources des collectivités locales, les dispositifs de péréquation horizontale sont renforcés : le fonds départemental de péréquation des DMTO a été reconduit avec deux prélèvements (l'un sur stock, l'autre sur flux) et le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est mis en place.

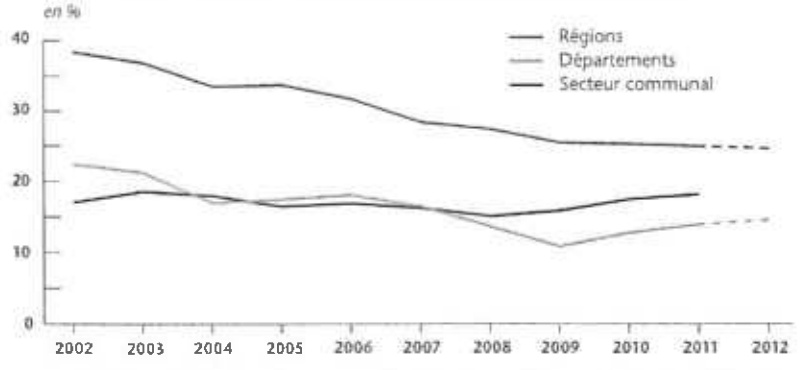
Les collectivités locales ont préparé leur budget 2012 en tenant compte des contraintes sur les ressources, notamment le gel du montant des concours financiers de l'État comme en 2011, les perspectives d'évolution limitée des impôts économiques, liées à la faiblesse des prévisions de croissance, mais également la recomposition inachevée des modalités d'accès à l'emprunt, en particulier du financement bancaire. Sur ce dernier point, le gouvernement a décidé en février 2012 d'une nouvelle enveloppe sur fonds d'épargne destiné au financement des prêts du secteur public local.

La comparaison des données chiffrées issues des budgets primitifs 2011 et 2012 est d'autant plus délicate à interpréter que la prise en compte des dotations de compensation et des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) a pu varier d'un exercice à l'autre.

Il semble cependant que les collectivités, anticipant une moindre progression de leurs ressources, s'efforcent de contenir leurs dépenses de fonctionnement pour tenter de dégager des marges d'autofinancement.

Les politiques d'investissement restent toutefois différentes selon le niveau de collectivité en 2012 : le secteur communal envisage une hausse des investissements, tandis que les investissements des régions seraient en légère hausse et ceux des départements en diminution sensible.

ÉPARGNE BRUTE/RECETTES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT



Sources : DGFiP, DGCL, estimations à partir des budgets primitifs pour l'évolution 2011-2012.

Bloc communal : mise en œuvre de la péréquation horizontale

Le FPIC constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal. Il s'appuie sur la notion d'ensemble intercommunal, composé d'un établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre (EPCI) et de ses communes membres. La loi de finances pour 2012 prévoit une montée en charge progressive : 150 M€ sont répartis en 2012.
La situation financière du bloc communal, qui conserve un pouvoir de taux et dispose de ressources fiscales diversifiées, s'avère favorable. Il peut dégager des marges de manœuvre et poursuivre l'effort d'investissement déjà réalisé en 2011.

Départements : la baisse des investissements se poursuit

La dégradation du marché du travail intervenue depuis mi-2011 pourrait se répercuter sur l'évolution des dépenses d'aide sociale à la charge des départements. Face à cette hausse prévisible, les ressources fiscales seront moins dynamiques en 2012, compte tenu notamment de la situation du marché immobilier liée à la crise financière et aux nouvelles dispositions fiscales portant sur l'immobilier. La capacité d'autofinancement des départements, qui s'était redressée en 2010 et 2011, devrait se stabiliser.
Les départements prévoient pour la troisième année consécutive une baisse de leurs dépenses d'investissement, qu'il s'agisse des investissements directs ou des subventions d'équipement. Leur recours à l'emprunt devrait donc être réduit, et leur niveau d'endettement progresser faiblement.

Régions : des marges de manœuvre limitées

Selon les premiers éléments des budgets primitifs, les régions prévoient de contenir leurs dépenses de fonctionnement face à des recettes peu dynamiques. Elles devraient maintenir leur taux d'épargne autour de 25 %.
Elles envisagent une légère reprise de leurs dépenses d'investissement après la forte baisse de 2011. Leur besoin de financement reste fort, environ 1 Md€. Les régions seraient conduites à augmenter leur niveau d'endettement, dans un contexte de recours à l'emprunt rendu difficile. Leur situation financière semble donc se tendre progressivement.

DOCUMENT n° 5

2. Incitations et gestion publique

> « Une autre interprétation de la théorie de Rousseau, est que le gouvernement est seulement composé d'employés qui mettent en œuvre les politiques décidées par la « volonté du peuple ». Leurs motivations privées s'expliqueraient simplement dans ce cadre : ils obéissent avec précision aux ordres du peuple pour conserver leur emploi, car la moindre désobéissance signifierait leur renvoi immédiat. Comme le montre l'ensemble de notre étude, cette vision est incompatible avec l'incertitude et la division du travail ».
>
> Downs (1957), cité par J-J. Laffont (2000).

L'analyse des problèmes de méthode rencontrés pour l'élaboration d'indicateurs de performance nous a conduit à établir un lien entre la mesure de la performance et la qualité des incitations. On a signalé, à cet égard, certaines spécificités de la gestion publique, concernant ses missions ou la multiplicité de ses tâches et mandants, et suggéré que l'on disposait de concepts solides pour les aborder, mais en en restant toutefois au stade de l'illustration. Il convient maintenant, pour progresser, de préciser ce lien, à partir d'une approche générale de ces problèmes d'incitations.

2.1. La vision économique de l'intervention publique aujourd'hui

2.1.1. Objectifs, motivations des agents publics et contraintes statutaires

Les agents publics, quels que soient leur grade et leur fonction, ont des objectifs personnels qui peuvent différer de l'intérêt général. Certes, on peut concevoir que ceux qui ont choisi de servir l'État ont une fonction d'utilité différente de ceux qui travaillent dans le secteur privé et qu'ils attachent plus d'importance au bien-être social et au service de la population. Mais on peut aussi penser que le choix d'une carrière sans risque de perte d'emploi et comportant une garantie de stabilité du revenu révèle une aversion au risque plus forte que dans le secteur privé. Par ailleurs, on ne peut pas non plus écarter le fait que la faiblesse relative des incitations dans le secteur public par rapport au secteur privé influence le choix d'une carrière au sens où ceux qui ont une désutilité de l'effort plus forte la choisirait de manière à devoir fournir un effort moindre que dans le secteur privé. Or les agents publics sont hétérogènes et leurs préférences individuelles n'impliquent pas

que tous aient le même intérêt pour le bien-être social ni la même désutilité de l'effort. Les plus altruistes n'ont pas besoin d'être incités à agir dans le sens de l'intérêt général, leur motivation personnelle les amenant d'eux-mêmes à faire l'effort le plus important au service de la population. En revanche, les moins altruistes ne le feront que s'ils sont induits à le faire par des règles incitatives de rémunération ou d'avancement.

Les agents publics ont, d'autre part, des préférences personnelles concernant les taches qu'ils doivent effectuer. Un professeur d'Université peut préférer la recherche à l'enseignement ou l'inverse. Un militaire de carrière peut avoir plus d'intérêt dans l'une ou l'autre des missions de l'armée. Certains privilégieront les taches qui les mettent en contact avec le public, d'autres non.

Compte tenu de ces caractéristiques des préférences des agents de l'État, leurs performances – en termes de coût ou de qualité du service – varieront en fonction du poids qu'ils attachent au service du public, de l'intérêt que présentent pour eux les différentes tâches et de l'importance de leur désutilité de l'effort. Par suite, elles seront conditionnées par les incitations mises en place pour atteindre les objectifs de l'État. Le coût et la qualité des services sont donc endogènes. Cette idée que la mise en place de la LOLF devrait contribuer à mettre en évidence s'oppose aux pratiques budgétaires traditionnelles qui consistent à raisonner dans le cadre strict d'une enveloppe financière donnée et d'une fonction de production rigide. Ces contraintes, qui sont des freins à l'efficacité, doivent être prises en compte dans tout mécanisme d'évaluation des performances. De même, les agents publics exercent leur activité dans un cadre statutaire qui peut nuire à la mise en œuvre d'incitations efficaces et qui doit être pris en compte dans toute analyse, qu'il s'agisse de l'emploi à vie, des règles d'avancement à l'ancienneté ou de l'existence d'une grille indiciaire. D'autres contraintes, coutumières ou quasi statutaires, viennent, de plus, limiter la force des incitations susceptibles d'être instaurées. Ainsi la rigidité du marché interne du travail se traduit par des limites à la mobilité et au redéploiement des moyens. De même, la lourdeur des procédures administratives, qu'elles concernent les publications d'emplois vacants ou les achats d'équipement, constitue un obstacle évident aux ajustements de la fonction de production des services publics rendus nécessaires par le progrès technique. Alors que des substitutions de facteurs s'effectuent de manière relativement rapide dans le secteur privé, elles sont lentes, voire inexistantes à court terme, dans le secteur public. La non-réactivité à l'innovation constitue, à cet égard, une composante non négligeable de la faiblesse des performances de certains services publics. Les évolutions comparatives de l'hospitalisation privée et publique illustrent ce phénomène dans de nombreux domaines, notamment dans celui de la chirurgie ambulatoire (*cf.* le complément de Bousquet et Coulomb).

Ces contraintes, juridiques et administratives sont, à l'évidence, des freins à l'efficacité dans la mesure où elles sont de nature à limiter les possibilités d'action d'agents performants. D'autres contraintes, d'ordre informationnel, viennent restreindre la mise en œuvre des politiques publiques en empêchant la distinction entre agents efficaces et agents inefficaces. Elles nécessitent l'instauration de mécanismes d'incitation pou3r en limiter les effets négatifs.

La reconnaissance de ces problèmes d'incitations dans la gestion publique a été progressive. Elle a modifié profondément la vision des économistes sur l'intervention publique, à la fois quant à son champ et à ses modalités d'intervention, et quant à l'attention à porter aux questions de performance des organisations. Il apparaît nécessaire de s'arrêter un temps sur le premier aspect, pour bien comprendre les problèmes associés à la mesure de la performance.

2.1.2. Fondements et modalités de l'intervention

Pour mettre en évidence les spécificités de la gestion publique, rappelons qu'il convient, en premier lieu, de définir le périmètre de l'intervention publique puis de caractériser les objectifs – les missions – de celle-ci. Il faut ensuite s'interroger sur la structure des organisations publiques, sur leurs performances et leurs motivations.

Il est traditionnel de définir le rôle de l'État par référence aux défaillances du marché, les services publics étant associés à des biens et à des services qu'un marché non réglementé ne pourrait produire ou produirait en quantité insuffisante du point de vue de l'efficacité ou de l'équité. Cette définition renvoie à trois raisons principales de l'intervention publique (encadré 1).

1. Principales raisons de l'intervention publique

1. La présence d'externalités

Cette première justification de l'action de l'État concerne, d'abord, les biens publics purs, c'est-à-dire ceux qui possèdent la propriété de non-exclusion, la consommation par un citoyen ne réduisant pas celle des autres.

Lorsque cette propriété est vérifiée au niveau de la nation, les biens publics correspondent aux fonctions régaliennes traditionnelles de l'État : défense, sécurité, justice, administration générale. Entre ces biens publics purs et les biens privés, il existe un grand nombre de biens et services générateurs de bénéfices collectifs et justifiant une intervention publique : les biens publics locaux ou les biens dont la consommation ou la production s'accompagne d'effets externes non médiatisés par le système de prix. Cela concerne aussi bien les interactions hors marché négatives (comme les atteintes à l'environnement) que celles qui impliquent des effets externes positifs. Ainsi l'amélioration de l'état de santé ou du niveau d'éducation de chaque citoyen bénéficie à l'ensemble de la collectivité.

Pour ce type de biens et services, l'intervention de l'État est justifiée par l'incapacité du marché à intégrer dans les prix les effets externes, la production privée étant socialement insuffisante (voire nulle) dans le cas d'externalités positives et excédentaires dans le cas d'externalités négatives. Cependant, précisons d'ores et déjà qu'intervention publique n'implique pas nécessairement production publique et qu'un grand nombre d'arrangements institutionnels sont concevables. Dans tous les cas, elle suppose cependant la capacité d'évaluer les coûts des dommages environnementaux ou la valeur des aménités environnementales.

Des méthodes ont été développées pour cela, et on a assisté plus généralement à un renouveau des méthodes coûts-avantages dans la plupart des domaines de l'intervention publique compris pour évaluer les réglementations (*cf.* Cahiers français, 2005).

2. Les imperfections des marchés

S'il est reconnu qu'un marché parfait peut conduire à la meilleure allocation des ressources pour la collectivité, deux catégories d'imperfections peuvent se traduire par des inefficacités sociales et par une production socialement insuffisante.

En premier lieu, la production de certains biens ne peut s'effectuer que dans des conditions technologiques qui se traduisent par l'émergence de monopoles. Cette situation de monopole naturel résulte de la sous additivité des coûts et est associée à l'importance des charges fixes. La fourniture publique ou la régulation de ces activités permettent de réduire les distorsions et les rentes induites par un monopole privé. Cette situation est cependant de nature à évoluer dans le temps en fonction des technologies (ainsi la caractéristique de monopole naturel des services de télécommunications s'est réduite avec l'apparition de la téléphonie sans fil) et de la possibilité de séparer la gestion de l'activité de celle de l'infrastructure. À nouveau, différents arrangements institutionnels sont concevables pour mettre en œuvre ce mode d'intervention publique.

En second lieu, les demandes transmises au marché peuvent ne pas correspondre aux besoins véritables des agents. Ainsi, les individus peuvent mal apprécier les bénéfices résultant de leur consommation de services de santé et d'éducation ou les effets néfastes des consommations de certains biens (tabac, drogue, alcool) ou de certains comportements (vitesse excessive, obésité). La mise sous tutelle de certains biens (*merit goods*) se traduit ainsi par une intervention de l'État qui se substitue aux agents pour déterminer le niveau de leur consommation (éducation obligatoire, vaccination obligatoire, interdictions diverses).

3. Équité et redistribution

L'allocation des ressources par le marché se traduit par une répartition des revenus qui reflète à la fois la répartition des compétences et des talents et le pouvoir de marché. Elle n'a aucune raison d'être équitable ou juste, quel que soit le sens que l'on donne à ces termes. Un gouvernement peut juger que certaines inégalités sont incompatibles avec une société civilisée ou peuvent engendrer des crises sociales. Le second théorème de l'économie du bien-être nous enseigne qu'une allocation optimale particulière peut être réalisée dans une économie de propriété privée par un système de prix concurrentiels et une redistribution forfaitaire des dotations individuelles. L'impossibilité d'effectuer celle-ci conduit à des politiques redistributives de second rang (donc socialement coûteuses en termes d'efficacité). La redistribution constitue donc une troisième justification de l'intervention de l'État qui peut mettre en œuvre des transferts financiers ou fournir gratuitement certains biens (notamment ceux qui sont liés à l'éducation et la santé) à la population et ce pour des motifs d'équité. Les missions de service public peuvent ainsi se traduire par des obligations de non-exclusion des plus défavorisés (*cf.* à ce sujet Cohen et Henry, 1997) ou d'égalité d'accès aux services fournis par l'État. De même, l'existence de biens sous tutelle correspond à une préférence pour l'équité concernant la consommation de certains biens (au sens de l'égalitarisme spécifique de Tobin, 1970).

Ces fondements de l'intervention publique sont peu discutables, et ils demeurent inchangés par rapport à la vision qui s'était constituée après-guerre. Cependant, leur mise en œuvre peut se concevoir dans différents types d'organisation, impliquant des frontières différentes entre public et privé, et ayant des implications variables en termes d'incitations. Précisons, à ce sujet, le vocabulaire en reprenant les distinctions traditionnelles entre services publics et secteur public (*cf.* Grout et Stevens, 2003). Un « service public » est un service fourni à un grand nombre de citoyens et pour lequel l'implication de l'État est fondée sur l'une ou l'autre des raisons exposées plus haut. Le « secteur public » comprend les activités économiques contrôlées par le gouvernement, la plupart d'entre elles étant des services publics. Une question centrale pour toute réforme de l'État est donc celle du rôle du secteur public et du secteur privé dans la fourniture des services publics. Quelles activités doivent-elles relever de la fourniture publique ? Cette question fondamentale renvoie à celle des performances et des incitations à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs des politiques publiques. Elle suppose une réflexion sur les structures organisationnelles, sur la répartition de l'information aux différents niveaux du processus de décision, sur les motivations des agents publics et sur la nature des contrats que l'État peut passer avec les administrations décentralisées et les agents. Cette question est au cœur de ce rapport.

Sans anticiper sur les conclusions, notons, d'abord, que les frontières du secteur public sont mouvantes, qu'elles évoluent en fonction des directives européennes, des changements technologiques et des choix idéologiques. Notons ainsi que le débat « fourniture publique contre fourniture privée » de services publics ne se poserait pas si des contrats complets contingents à tous les états de la nature pouvaient être signés. La contrainte qui résulte de l'incomplétude des contrats et de l'asymétrie d'information qui l'accompagne joue un rôle déterminant quant au choix du type d'organisation. Par ailleurs, le caractère multidimensionnel des missions de service public se traduit par l'existence de critères d'évaluation qualitatifs que l'on ne peut spécifier dans un contrat et donc de dimensions de l'action publique pour lesquelles la performance sera mal mesurée et susceptible de manipulations. Cette difficulté semble essentielle dans la mise en œuvre de la LOLF.

La multitude des arrangements institutionnels est bien illustrée par l'article de Grout et Stevens (2003). Elle se retrouve dans les comparaisons internationales.

Ainsi, l'assurance-maladie est un bien dont la fourniture justifie une intervention publique tant pour des raisons d'efficacité des marchés, en raison des asymétries d'information, que pour des raisons d'équité ou de mise sous tutelle (*cf.* Mougeot, 1999). Or cette assurance est fournie par l'État dans certains pays, par des marchés réglementés dans d'autres (*cf.* encadré 2). Il en est de même pour la production de soins hospitaliers, de services d'éducation ou de transport. Lorsque la fourniture publique coexiste avec une fourniture privée, *une concurrence par comparaison* peut être instaurée,

2. Diversité des modalités d'intervention de l'État

Cette diversité peut-être illustrée premièrement à propos des processus de libéralisation des entreprises de réseau.

En effet, la libéralisation ne met pas en cause le maintien d'obligation de service public, qui peut être assurée selon des modalités qui diffèrent selon les secteurs : mise aux enchères éventuelle des obligations, définition d'un service universel financé par un fonds spécifique comme celui des télécommunications, définition d'un service universel et de services réservés permettant de le financer dans le secteur postal. Dans tous les cas, l'ouverture à la concurrence limite cependant les possibilités de subventions croisées entre activités, et incite à la transparence dans la définition de ces missions, et dans les conditions de leur financement.

Des subventions croisées restent néanmoins possibles par le biais des charges d'accès versées aux activités demeurant en situation de monopole, si celles-ci ne peuvent être contournées. Par contre, il va de soi que l'ouverture à la concurrence oblige en général à supprimer les subventions croisées, compte tenu du risque d'écrémage. À noter que le choix de l'entreprise en charge de réaliser les missions de service public peut éventuellement être réalisé par mise en concurrence. La combinaison des critères sur le financement (impôt, ou péréquation, et champ de la péréquation), sur l'extension des droits exclusifs et sur les conditions de l'offre de ces services permet ainsi une large gamme de solutions. Celles-ci vont en effet de l'extension du secteur réservé à la création de fonds financés par l'ensemble des entreprises présentes sur le marché, dont le produit est versé à l'entreprise en charge des missions d'intérêt général, opérateur historique ou entreprise, choisie par appel d'offres. Tendanciellement, ce recours à des appels d'offres s'est développé.

De même, dans le secteur de la santé, différents pays ont imaginé des institutions originales pour combiner recours aux marchés d'assurance et principe de couverture universelle de la population.

Pour cela, la Suisse oblige à proposer un contrat de base à des conditions uniformes, l'assureur ne pouvant refuser de couvrir quelqu'un. Les Pays-Bas, eux, opèrent une séparation entre la collecte des primes et l'assurance, les compagnies recevant une dotation par personne assurée ajustée au risque représenté par sa clientèle.

Le secteur de l'environnement fournit, enfin, avec le développement des écotaxes et des marchés de permis d'émissions, une autre illustration de cette diversification des instruments d'intervention publique. L'enjeu, dans ce cas, est la mise en place d'instruments de prévention minimisant les coûts de protection à engager pour atteindre les objectifs de protection visés, contrairement aux approches traditionnelles, qui cherchent à les atteindre par la réglementation.

ce qui facilite l'évaluation des performances et la mise en œuvre de mécanismes incitatifs efficaces dans une situation d'aléa moral ou, plus généralement, lorsque la corrélation des informations privées rend possible le recours à des règles de paiement prenant en compte cette corrélation et donc

conduisant à l'élimination des rentes informationnelles. La comparaison des indicateurs de performances de différentes compagnies assurant le transport de passagers entre la Corse et le continent, de cliniques privées et d'hôpitaux fournissant le même service identifié par un groupe homogène de maladies (GHM) sont de nature à améliorer sérieusement l'efficacité du secteur public. En revanche, dans de nombreux domaines d'activité, le secteur public occupe une position de monopole qui rend difficile l'évaluation de la performance faute de références externes. Cependant, des comparaisons internes au secteur public restent envisageables.

Lorsque différents modes d'organisation sont concevables, leur choix doit être guidé en fonction des objectifs de l'État, des motivations des agents et des contraintes contractuelles et informationnelles. Considérons maintenant la délicate question de la définition des missions.

2.1.3. Objectifs de l'action publique et missions

L'analyse normative « traditionnelle » de l'économie publique supposait que le gouvernement, c'est-à-dire l'ensemble des hommes politiques qui contrôlent l'appareil d'État et déterminent les politiques publiques, recherche l'intérêt général (ou maximise le bien-être social). Cette hypothèse du gouvernement bienveillant se traduit par des objectifs de surplus collectif qui expriment les arbitrages de l'État entre l'efficacité et l'équité. Laffont (2000) a bien exposé le travail de l'économiste lorsque le gouvernement est bienveillant et bien informé. Il a aussi montré les limites de cette hypothèse.

D'un point de vue positif, le pouvoir est exercé par des hommes politiques qui, certes, peuvent être motivés par la recherche du bien-être social mais sont aussi soumis à un processus électoral et aux pressions de groupes d'intérêt. La contradiction entre les principes moraux et les combats politiques avait déjà été soulignée par Machiavel. L'économie politique contemporaine décrit les politiques résultant des interactions avec les groupes de pression et avec les partis politiques (*cf.* Laffont, 2000 et 1999). Les gouvernements sont ainsi amenés à prendre des décisions ou à poursuivre des objectifs susceptibles de leur rallier une majorité dans les élections, ce qui conduit, dans certaines configurations, à privilégier les préférences de l'électeur médian. Ils peuvent faire l'objet de tentatives de captation de la part de groupes de pression – internes ou externes à l'administration – pour qu'ils orientent la politique en leur faveur.

Par suite, les gouvernements n'optimisent qu'imparfaitement le bien être social, ce qui a des conséquences importantes sur la gestion publique. Comme le rappelle Laffont (1999), celle-ci domine clairement la gestion privée du point de vue de l'intérêt général lorsque l'État est bienveillant et les contrats complets[5]. Il n'en est plus de même lorsque les contrats sont incomplets et lorsque le processus démocratique laisse une marge de discrétion aux hom-

(5) *Cf.* également Sappington et Stiglitz (1987).

mes politiques et donc une place pour l'action des groupes de pression. Ajoutons à cela que le processus politique qui conduit à la définition des objectifs des politiques de l'État est soumis aux variations des préférences des électeurs et implique un manque de cohérence intertemporelle qui réduit les possibilités d'engagement à long terme[6].

Les conséquences de cette possibilité de capture de décideurs publics par des groupes de pression sur la réforme de l'état ont été analysées par le rapport Laffont (1999). On peut cependant s'interroger sur son influence sur la définition des missions de l'État. En premier lieu, le cadre institutionnel dans lequel les politiques sont menées est lui-même le résultat de politiques qui ont pu refléter les choix des groupes de pression. Les institutions universitaires ou celles qui régissent le système de santé en sont de bons exemples. En second lieu, si la finalité de la recherche de l'intérêt général est, sans conteste, préférable à celle de la recherche du profit, les finalités concrètes mêlant l'intérêt général et les objectifs privés des hommes politiques sont plus complexes à apprécier. D'une part, elles sont, par nature, multidimensionnelles, l'intervention publique ne pouvant s'évaluer par un seul critère alors que l'activité du secteur privé peut l'être par le seul critère du profit[7]. D'autre part, les poids associés aux différentes dimensions de l'action publique peuvent refléter le poids des groupes de pression et sont, en général, inconnus. Ainsi l'arbitrage entre la qualité des soins et le coût pour la collectivité de la fourniture de ceux-ci peut dépendre de l'influence politique des professions médicales qui plaident pour une hausse de la dépense, cet argument de maximisation du revenu se traduisant aisément en revendication d'amélioration de la qualité.

2.2. Contraintes informationnelles, rentes et incitations

2.2.1. Relations « principal-agent »

Comme toute organisation, le secteur public est caractérisé par un ensemble de relations de type « principal-agent » dans lesquelles les asymétries d'information jouent un rôle essentiel. Nous avons vu plus haut comment la conjugaison de l'aléa moral, de l'anti-sélection et d'une incertitude exogène rend difficile l'évaluation des agents de l'État et ceci d'autant plus que leur activité s'exerce dans un contexte de taches multiples. La rente informationnelle résulte du fait que le principal a moins d'information que l'agent sur ce qui est possible ou sur la manière dont les objectifs du principal peuvent être mis en œuvre. L'agent peut donc exploiter cet avantage informationnel pour réduire son effort, que cet effort concerne la ré-

(6) *Cf.* Tirole (1994).

(7) C'est ce que souligne le rapport Pochard selon qui « le caractère spécifique des services publics implique… que la réalisation des performances soit appréciée par rapport aux objectifs fixés par l'autorité publique et qu'elle intervienne sur la base de tous les critères pertinents et pas seulement de critères purement financiers ».

DOCUMENT n° 6

LA SITUATION DU SERVICE PUBLIC ET DE LA FONCTION PUBLIQUE EN FRANCE

Un consensus sur les principes mais des divergences sur les nécessaires évolutions

Par Jean-Ludovic SILICANI, conseiller d'Etat, ancien commissaire à la réforme de l'Etat

INTRODUCTION

I – LA CONCEPTION FRANÇAISE DU SERVICE PUBLIC : ORIGINE ET ÉVOLUTIONS

1 Les grandes réformes administratives et juridiques (code civil) de la Révolution et de l'Empire sont d'inspiration libérale.

Cela conduit à séparer clairement ce qui est public et ce qui est privé. L'intérêt général est le monopole de l'action publique. Les activités lucratives relèvent de la sphère privée. D'où le contrôle étroit (décret en Conseil d'Etat) sur des organismes de droit privé (les fondations) mais qui, par dérogation, s'occupe d'actions sans but lucratif.

2 Ce modèle a beaucoup évolué avec l'intervention sociale puis économique de l'Etat, de la fin du 19ème siècle jusqu'à la création de l'Etat providence après la guerre, et les nationalisations massives du début des années 80. Alors à son paroxysme, le secteur public, c'est-à-dire ce que gèrent ou contrôlent les acteurs publics, en particulier l'Etat, correspond, à ce moment-là, aux 2/3 du PIB français.

3 Aujourd'hui, avec les privatisations réalisées depuis 1986, le secteur public s'est considérablement réduit : l'Etat et les autres acteurs publics réalisent ou contrôlent très peu d'activités lucratives. En revanche, le service public (à bien distinguer du secteur public)conserve une place très importante.

Le service public n'est pas un concept international : il est essentiellement européen et français. Quelle est sa définition ?

Il s'agit de l'ensemble des activités présentant un caractère essentiel et un intérêt général suffisant pour qu'elles soient accessibles au plus grand nombre à un prix abordable, et dans des conditions similaires.

Il n'est donc pas défini, principalement en tout cas, de façon organique. Le service public, tel que je viens d'en rappeler la définition, peut aussi bien être délivré par des acteurs publics (l'Etat, des établissements publics (EPA/EPIC), les collectivités locales, les institutions européennes) mais aussi par des acteurs privés : des associations, par exemple dans le domaine social, sanitaire, éducatif ou des entreprises (RTE par exemple,...)

Aujourd'hui, le service public emploie en France environ 7.200.000. personnes : 5.200.000. relèvent de l'Etat, de ses établissements publics et des collectivités territoriales et 2.000.000. d'organismes de droit privé (associations notamment).

II – LES FORCES ET LES FAIBLESSES DU SERVICE PUBLIC EN FRANCE

A – Ses forces résultent des principes sur lesquels il repose

1 – Sa masse critique (= près d'1/4 de la population active) qui permet son professionnalisme et des économies d'échelle (par exemple dans l'assurance maladie).

2 – Son universalité : c'est sa grande différence avec le schéma anglo-saxon.

En France, par sa définition même, le service public doit être accessible à toute la population : il ne se limite pas aux plus pauvres. Les hôpitaux, les établissements scolaires publics ou privés relevant du service public accueillent les riches comme les pauvres.

Le service public ne se confond avec l'aide sociale : il n'a pas pour objet la compassion mais la solidarité.

3 – Son accessibilité : il est gratuit (école ; soins hospitaliers) ou à un prix abordable.

4 – Il est similaire, si ce n'est identique, pour tous, sur l'ensemble du territoire.

B – Peut-on conserver ce modèle ?

Il y a un consensus en France, à droite comme à gauche, pour estimer qu'il faut globalement conserver ce modèle de service public, ce qui n'est pas du tout le cas dans certains pays. Mais son coût et son efficacité sont critiquées.

1 Son coût

Il est souvent regardé comme trop élevé. Limitons-nous au service public au sens strict, c'est-à-dire celui délivré par des acteurs publics, donc à la dépense publique : elle est élevée (53 % du PIB), mais les prélèvements obligatoires ne sont eux que de 44 % environ. La différence (9 %) correspond, d'une part, au déficit (désormais 6 à 7% du PIB) et aux recettes non obligatoires (gestion du domaine public ; recettes commerciales des musées par exemple). Sur ce total de 53 % de dépenses, 18 % correspondent à du fonctionnement (notamment la masse salariale), 3 % à de l'investissement, 29 % à des interventions (subventions aux particuliers, aux entreprises ou aux collectivités territoriales), enfin, 3 % aux intérêts de la dette.

2 Son efficacité

En termes de redistribution l'énorme machine de l'Etat-Providence est moyennement efficace. Certes, le niveau d'inégalité des revenus en France (mesurée par le coefficient de Gini) est un des plus bas des pays du monde. Mais faut-il « déplacer » 50 % du PIB pour arriver à ce résultat ? Non sans doute. Toutefois, dans la conception française du service public, qui ne se limite pas aux plus pauvres, mais qui bénéficie, disons le clairement, très largement aux classes moyennes, alors il faut un large service public : gauche et droite s'accordent, pour des raisons différentes, sur cette vision large du service public.

3 Comment conserver le service public en augmentant son efficacité ? D'abord en appliquant mieux ses principes : égalité ; continuité ; adaptation.

Le principe d'égalité est-il respecté quand la densité des forces de sécurité est double dans Paris intra-muros par rapport à la banlieue (Nord-Est notamment) ? la réponse est clairement non.

La continuité du service public, quant à elle, qui, par nature, correspond à des services essentiels à la population, est-elle assurée s'il peut être interrompu ? Sans doute non. D'où l'utilité de la législation récente sur le service minimum dans les services publics, beaucoup critiquée au départ par certains syndicats mais désormais assez bien appliquée et sans trop de difficultés.

En définitive, il est d'autant plus aisé d'assurer l'égalité et la continuité du service public que le principe d'adaptation n'est pas perdu de vue.

Le service public doit s'adapter, en permanence, à l'évolution des besoins de la population notamment sur un plan territorial. D'où la nécessité d'une mobilité dans la fonction publique. J'y reviendrai dans un instant.

4 En pratique, comment réduire les coûts, sans réduire la qualité du service ?

- L'amélioration de la productivité
- Le regroupement au niveau d'une taille critique (justice/hôpitaux) qui améliore la qualité
- L'externalisation raisonnable de certaines fonctions support (mais attention au cas anglais où les dépenses de fonctionnement ont cru de 5 % du PIB, en 10 ans, par une politique systématique d'externalisation).
- La participation des usagers

  Le service public n'est pas forcément gratuit : on paye pour entrer dans un musée public. Comme il s'adresse, par définition, en France, à toute la population, l'équité doit conduire à ce que la partie la plus aisée de la population en paye l'accès de façon, le cas échéant, progressive : c'est le cas des crèches, des cantines scolaires ; demain, peut-être, des établissements d'enseignement supérieur.

- Les rationalisations des dépenses d'intervention (y compris les dépenses fiscales). Elles profitent à la fois aux particuliers, aux entreprises et aux collectivités locales (et elles représentent près de 30 % du PIB). C'est sans doute le chantier prioritaire des responsables qui seront élus au printemps 2012 :
  - supprimer les aides ou niches fiscales ou sociales peu efficaces par rapport à leur objet ;
  - rendre plus justes certains dispositifs : exemple, le quotient familial qui profite plus aux familles riches qu'aux familles de classe moyenne, les familles

pauvres, qui ne paient pas d'impôt sur le revenu, n'en bénéficiant pas du tout !

- lutter contre les fraudes et abus.

- La gestion optimale des moyens humains qui représentent les 4/5 du coût de fonctionnement des services publics.

III – LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE, CLEF DE LA PÉRENNITÉ DU SERVICE PUBLIC À LA FRANÇAISE

1. Rappel de la situation

- Les agents des collectivités publiques sont, en France, au nombre de 5.200.000 personnes. En principe, le statut est la règle et le contrat est dérogatoire. En pratique, environ 4.200.000 sont sous un régime statutaire et 1.000.000 sont contractuels.

- Le débat régime statutaire/régime contractuel existe depuis plus d'un siècle.

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, la droite a défendu le statut qui est dissymétrique et assure l'autorité de l'employeur et la gauche, notamment la CGT, le contrat et les conventions collectives.

Vichy met en place le premier statut général des fonctionnaires

A la Libération, un accord se fait entre la gauche et la droite sur la base d'un statut général comportant des droits importants (notamment le droit syndical et de grève)

Depuis 20 ans, la droite et beaucoup d'élus locaux (de tous bords) souhaitent une extension du champ du contrat.

On a donc en France, trois catégories de salariés :

- les agents publics sous statut : les fonctionnaires (au sens strict)
- les agents publics sous contrat
- les salariés de droit privé qui relèvent du code du travail

Ainsi les contractuels de l'administration ne bénéficient aujourd'hui ni de la protection du statut ni de celle du code du travail.

2. Proposition de réformes

Dans le livre blanc sur la fonction publique de 2008, j'ai proposé au Gouvernement, les grandes orientations suivantes :

1 – conserver, à titre principal, un régime statutaire mais profondément rénové et simplifié ;

2 – mettre en place, à titre complémentaire et non plus dérogatoire, un régime contractuel, afin de tenir compte de la réalité (1.000.000 de personnes, ça n'est plus une dérogation) ; en outre, il existe plus de 80 dérogations possibles et le nombre ne cesse de croître ; enfin, la croissance du secteur public, dans le domaine de la santé par exemple, implique que le service public, pour survivre, puisse recruter des contractuels.

Ces contractuels de l'administration devront bénéficier d'une protection similaire à celles des contractuels du secteur privé (le code du travail), avec les quelques adaptations nécessaires au secteur public.

3 - Pour l'« espace statutaire », j'ai proposé : un rapprochement des 3 fonctions publiques (Etat, collectivités, hôpitaux). La simplification statutaire : 600 corps en 2008 (400 aujourd'hui) en créant une cinquantaine de cadres statutaires, comparables en nombre aux cadres d'emploi dans la fonction publique territoriale. Enfin, de créer un marché de l'emploi public (5.200.000 emplois) et une bourse de l'emploi public généralisée et systématique, où seraient diffusés tous les avis de vacances de poste.

4 - Pour les rémunérations, j'ai proposé une refonte complète (actuellement, 3 000 décrets et arrêtés fixent de façon souvent incompréhensible et opaque, le régime indemnitaire des agents publics. J'ai proposé que chaque agent perçoive une rémunération comportant deux volets :

- un volet lié au niveau de qualification de l'agent (son grade) : le traitement dont les indices seraient harmonisés, sur la base de 4 échelles ;
- un volet lié à la fonction et aux résultats individuels de l'agent.

3 - L'idée générale de ces règles est de revenir, là aussi, comme pour le service public, aux fondamentaux de notre fonction publique : la distinction du grade et de l'emploi. Le grade est la propriété de tout fonctionnaire : il l'acquiert à l'issue d'un recrutement effectué sur une base objective et impartiale. En revanche, l'emploi relève de l'administration. Elle affecte un agent, en fonction des besoins (variables dans le temps et dans l'espace) du service public.

En résumé, le fonctionnaire est propriétaire de son grade et locataire de son emploi.

Le strict respect de ces principes, inscrits en toutes lettres dans le statut de la fonction publique de 1983, devrait suffire à donner à notre fonction publique la mobilité nécessaire pour permettre la modernisation de notre fonction publique au service de nos concitoyens et d'améliorer la productivité là où c'est possible, pour renforcer les secteurs qui le nécessitent.

4 - Où en est-on ?

5 - Les valeurs du service public : un lien pour un ensemble disparate et le socle républicain de la fonction publique et du service public.

CONCLUSION

Une fonction publique professionnelle est essentielle au bon fonctionnement d'un Etat moderne. Il faut que ce dernier, notamment à un moment où il évolue d'un Etat opérateur vers un Etat stratège et régulateur, attire en son sein les experts dont il a besoin et les conserve un temps suffisant, ce qui est impératif pour garder la mémoire des informations et des savoir-faire. En outre, l'existence d'une haute fonction publique permet à l'Etat de disposer d'un vivier de personnes de haut niveau, impartial, qui est essentiel pour assurer la fonction de régulation. On voit la difficulté qu'ont les Etats-Unis pour trouver des membres ou des présidents d'autorités de régulation qui soient indépendants des intérêts privés. La France a la chance d'en disposer. Mais cette haute fonction publique a la lourde responsabilité de conduire les réformes nécessaires au maintien d'un service public moderne et de qualité.

DOCUMENT n° 7

ANALYSE

L'externalisation des services publics : un moyen efficace pour réduire les dépenses de fonctionnement ?

La question de la réduction des dépenses publiques renvoie à l'efficacité des modes de gestion des services publics. Cette note se focalise sur la structure et l'évolution des dépenses de fonctionnement de plusieurs pays développés, lesquelles reflètent une pluralité d'options de gestion des fonctions collectives. Il s'agit d'identifier l'efficacité des mécanismes d'ajustement en termes de baisse absolue des dépenses. Certains pays ont diminué durablement leurs dépenses en agissant sur leur périmètre d'intervention publique (baisse de l'emploi public et/ou des rémunérations). D'autres ont modifié sensiblement les modes de gestion des services publics en recourant à l'externalisation. Dans ce cas, la politique d'emploi public n'apparaît pas comme un instrument mécanique d'ajustement budgétaire.

Cette note s'intéresse aux évolutions des modes de gestion des services publics dans les pays développés sous l'angle des choix opérés par les décideurs publics concernant le niveau et l'affectation des recettes budgétaires sur le moyen et long terme (1997-2007 et 1990-2007) pour assurer les fonctions collectives. Ces choix – « faire », « faire faire » ou « ne pas faire » – touchent au périmètre de la puissance publique et aux instruments de politique publique.

L'État et les collectivités territoriales ont le choix entre produire directement les services publics par leurs administrations ou faire appel au marché et au système de prix (redevances d'utilisation), avec la possibilité d'un lissage des dépenses publiques dans le temps et substitution entre grandes catégories de dépenses (investissement/fonctionnement ; rémunérations/consommations intermédiaires/transferts sociaux en nature). Dans ce dernier cas, soit l'administration ne produit plus et transfère totalement au secteur privé le service ou l'entreprise publique par le biais des privatisations et des dénationalisations ; soit elle produit indirectement en externalisant la fonction ou l'activité de service public selon différentes modalités : sous-traitance, contrats de partenariat public-privé, transferts sociaux en nature (c'est-à-dire, prise en charge d'une prestation par le secteur privé remboursée par l'État[1].

De nombreux pays ont engagé diverses réformes de l'État pour transformer leur organisation administrative et pour diminuer leurs dépenses : la Revue des programmes en 1994 et en 2007 au Canada, *Next Steps* en 1988 au Royaume-Uni, *Grote efficiency Operatie* en 1990 et *Better Regulation* en 2003-2006 aux Pays-Bas ou encore la Révision générale des politiques publiques en 2007 en France. Les administrations publiques, qui cherchent à équilibrer leur budget, font notamment appel au marché en transformant les modes de gestion des services publics.

Il existe une abondante littérature sur ces transformations mais très peu quantifiée : quelles fonctions collectives relèvent en tout ou partie du secteur public, à quelle hauteur de financement et selon quelles modalités de gestion ? Quel est l'impact de l'externalisation sur les dépenses de fonctionnement ?[2]

---

[1] C'est le cas des remboursements effectués par la Sécurité sociale dans le domaine de la santé. Dans une acception large de l'État et des collectivités territoriales comme « clients du privé », on peut considérer que les transferts sociaux en nature, ensemble de dépenses qui ne relève pas de politiques de redistribution, sont une forme d'externalisation.

[2] Cette note offre des éléments de réponse chiffrés concernant un domaine encore peu exploré. Elle fait suite à une série de travaux sur la réforme de l'État : *La Note de veille*, n° 96, « Quelles évolutions de l'emploi public dans les pays développés ? », avril 2008 (http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille96.pdf) et *Tableau de bord de l'emploi public*, juillet 2009, http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=1017.

L'hétérogénéité des modes de gestion des services publics selon les pays

Pour apprécier les avantages et les inconvénients de l'externalisation des services publics, il convient d'abord d'examiner les choix budgétaires relatifs à leurs modes de gestion opérés par différents pays dans le cas où les services publics restent de la compétence au sens large de l'administration (elle produit, délègue ou rembourse). Nous nous limitons à **l'observation des modes de gestion des services publics par l'analyse dynamique et statique des dépenses totales de fonctionnement, c'est-à-dire directes et indirectes.** Ces dernières sont **définies ici comme la somme des dépenses de rémunérations, de consommations intermédiaires[1] et de transferts sociaux en nature**, excluant les dépenses d'investissement. Dans cette approche nous ne considérons pas la décentralisation comme une modalité d'externalisation, mais nous en examinerons les répercussions sur l'externalisation. Dans le même esprit, nous n'assimilerons pas à de l'externalisation les redéploiements de crédits que ce soit entre administrations centrales ou locales, ou sous forme de fonds de concours à des agences publiques.

Encadré 1. Différentes modalités de gestion des services publics et hypothèses retenues

Ces différentes définitions tentent de préciser des notions qui dans la littérature restent relativement floues et concernent surtout les firmes.

L'externalisation

L'externalisation de service public consiste à confier à une entreprise privée tout ou partie d'une activité qui, jusqu'alors, était réalisée par l'administration. L'externalisation se fait par délégation de tout ou partie d'un service public au secteur privé que ce soit **par contrat de délégation ou par contrat de partenariat**. Elle concerne aussi bien des investissements (construction d'hôpitaux ou de prisons par exemple) que de la gestion (nettoyage des locaux, gestion d'installation, services de surveillance par exemple).

- **La sous-traitance d'un service public** est fondée sur une logique de fourniture contre paiement d'un prix. En fonction de seuils de dépenses, la sous-traitance recourt aux marchés publics qui sont régis par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage public et par le code des marchés. C'est **une opération par laquelle l'administration (donneur d'ordre) confie à une entreprise privée le soin d'exécuter tout ou partie de produits ou travaux.**

- **Les contrats de partenariat** au sens large (y compris les contrats assimilables comme les baux emphytéotiques administratifs ou les autorisations d'occupation temporaire) sont fondés sur une logique de délégation de services à un opérateur privé. **C'est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie à un particulier ou une société l'exécution d'une activité de service public avec le cas échéant le versement par la collectivité publique de subventions d'investissement et/ou de fonctionnement.** La rémunération du délégataire peut être liée au résultat de l'exploitation de l'activité (c'est-à-dire de sa rémunération par l'usager), ce qui suppose qu'il assure une part du risque d'exploitation. Le contrat de partenariat public privé (PPP) est la forme la plus récente. C'est un marché public de longue durée qui confie à un tiers le financement, la construction, l'entretien et la gestion d'un ouvrage public moyennant un loyer versé par la collectivité publique. Ce contrat permet de financer par exemple la construction de bâtiments publics sans alourdir le budget public puisque la dépense publique est étalée dans le temps.

En général, les pays ont transféré au secteur privé des activités de gestion et de soutien. Quelques-uns ont étendu l'externalisation à des domaines traditionnellement régaliens tels que le service public pénitentiaire (Canada, Royaume-Uni et États-Unis), la défense (pour partie, Royaume-Uni et États-Unis) ou les services de secours et de lutte contre l'incendie (Danemark). Les partenariats public-privé sont principalement utilisés pour les infrastructures telles que le réseau routier (Portugal, Italie, Royaume-Uni), les liaisons ferroviaires à grande vitesse (Pays-Bas) ou la construction d'hôpitaux et d'écoles (Royaume-Uni). Ils existent également pour la gestion de certains services comme la restauration collective et scolaire (France).

Les transferts sociaux en nature

Il s'agit de **la prise en charge d'une prestation par des agents privés remboursée par l'État**. Certains pays de l'OCDE ont recours aux transferts sociaux en nature sous forme de chèques service utilisés principalement dans les secteurs de l'éducation, de la santé et du logement. Il s'agit de laisser à l'usager le libre choix parmi des prestataires potentiels pour bénéficier d'un service bien identifié.

La privatisation/dénationalisation

Il s'agit de céder au privé des actifs qui appartenaient jusqu'alors au secteur public. Faute de données en comparaison internationale, les phénomènes de privatisation d'entreprises publiques ne seront pas traités dans cette note.

Chaque modèle national de gestion des services publics renvoie à une structure de dépenses qui reflète l'importance relative des dépenses de rémunération, des transferts sociaux en nature et des consommations intermédiaires. La dynamique des coûts de fonctionnement apporte, en comparaison internationale et sur longue période, **un éclairage sur les effets de l'externalisation en termes de baisse absolue des dépenses publiques et sur les redéfinitions du périmètre d'intervention de l'État et des collectivités territoriales.**

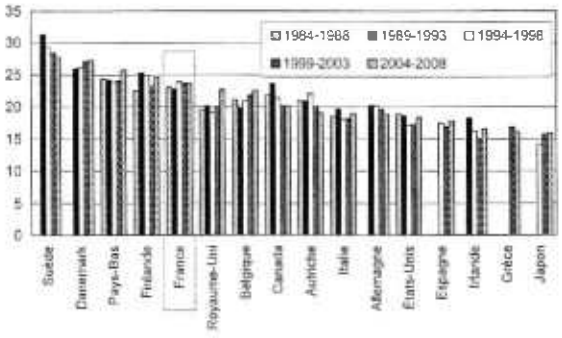
[1] Les consommations intermédiaires sont les biens et services achetés par les administrations et entièrement consommés au cours d'un processus de production (définition INSEE). Sont également inclus les loyers versés par l'administration au secteur privé lors de contrat de partenariat.

Encadré 2. Avantages et inconvénients de l'externalisation

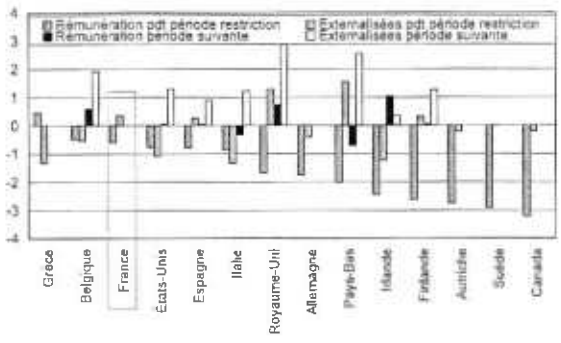
L'appel au marché dans la prestation de services publics (« faire faire » plutôt que « faire ») est souvent présenté comme **une source d'économie budgétaire et d'efficacité** (pertinence économique et politique) : recentrage sur un cœur de métier, réponse à une insuffisance structurelle due notamment à une technicité croissante de certaines tâches, diminution des coûts fixes, réduction des délais, meilleure satisfaction des usagers, allègement de la contrainte budgétaire en particulier par une économie sur les charges liées aux pensions de retraite, partage des responsabilités, souplesse, subsidiarité, etc. L'appel au marché ne va pas toutefois sans difficultés : problème du reclassement des agents souvent spécialisés ou âgés, évaluation des coûts complexe (absence de comptabilité analytique au sein de l'administration). Il peut paradoxalement être un facteur de rigidité budgétaire (contrats de longue durée). Il n'est pas non plus exempt de risques : défaillance du prestataire, problèmes de sécurité, dépendance voire perte de contrôle ou de savoir-faire vis-à-vis du prestataire extérieur. **Le processus de négociation contractuelle revêt alors une importance vitale pour optimiser les intérêts de l'État à long terme, notamment pour envisager la répartition des risques dans les différents scénarios possibles.** Les instruments d'externalisation concernent généralement la propriété, la gestion des actifs, le recours à l'emploi privé, la participation du financement privé ; lorsqu'elle touche à des **fonctions** traditionnellement **régaliennes**, l'externalisation peut poser la **question du « gouvernement indirect »** (mise en cause de la souveraineté de l'État, diminution de la capacité stratégique de l'administration, perte d'autonomie du service public, externalisation non maîtrisée, dégradation de la qualité).

Ces vingt dernières années, de nombreux pays ont tenté de consolider leurs finances publiques en mettant l'accent sur la réduction de leurs dépenses directes et indirectes de fonctionnement. Les restrictions ont été d'une durée et d'une ampleur différentes selon les pays : moins 3,4 points de PIB sur 15 ans pour la Suède contre moins 0,2 point sur 5 ans pour la France par exemple.

Évolution des dépenses directes et indirectes de fonctionnement (en % du PIB)



Évolution des dépenses directes et indirectes de fonctionnement pendant et après les périodes de restriction (en points de PIB)



Sources : OCDE, calculs CAS

Les résultats à long terme de ces ajustements sont inégaux. **Outre la Suède, le Canada et l'Autriche ont opéré sur longue période des corrections significatives et durables de leurs dépenses, de l'ordre de 3 points de PIB** et, à un moindre degré, l'Irlande. Des retours en arrière, consécutifs à une réallocation des dépenses, sont intervenus au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Belgique.

Tableau 1 : Évolution des dépenses de fonctionnement pendant et après les périodes de restriction des dépenses

	Périodes de baisse des dépenses de fonctionnement en % PIB	Evolution consommation intermédiaire	Evolution transfert en nature	Evolution masse salariale	Périodes suivantes	Evolution consommation intermédiaire	Evolution transfert en nature	Evolution masse salariale
Grèce	2003-2008	-1,32	0,00	0,44				
Belgique	1988-1993	-1,04	0,50	-0,49	1994-2008	0,56	1,35	0,60
France	1998-2003	-0,42	0,57	-0,60				
États-Unis	1988-1998	-1,08	0	-0,76	1998-2008	1,29	0	0,04
Espagne	1998-2003	0,02	0,23	-0,79	2003-2008	0,70	0,18	0,03
Italie	1993-1998	-0,24	-1,09	-0,88	1998-2008	0,44	0,79	-0,34
Royaume-Uni	1988-1998	1,28	0,00	-1,69	1998-2008	2,86	0,00	0,74
Allemagne	1993-2008	-0,24	-0,19	-1,75				
Pays-Bas	1983-1998	0,68	0,86	-2,02	1998-2008	0,66	1,89	-0,72
Irlande	1993-2003	-0,59	-0,64	-2,43	2003-2008	-0,01	0,36	1,03
Finlande	1993-2003	0,02	0,30	-2,63	2003-2008	0,84	0,42	0,05
Autriche	1998-2008	-1,20	0,98	-2,76				
Suède	1993-2008	-1,64	1,64	-2,92				
Canada	1993-2008	-0,20	0	-3,22				

Sources : OCDE, calculs CAS

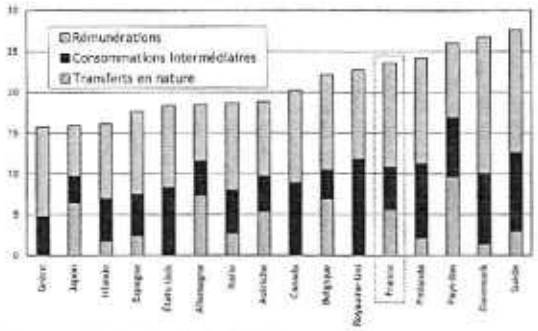
La baisse des effectifs apparaît en première analyse comme un préalable à une redéfinition des modes de gestion et non l'inverse. Dans un premier temps, le recours à la sous-traitance n'a pas accompagné les baisses de masse salariale. En revanche, les phénomènes d'externalisation augmentent

après les périodes de restriction des dépenses de fonctionnement. Les fonctions abandonnées semblent être ensuite réactivées avec d'autres modes de gestion (sous-traitance et/ou transferts en nature) pour certains pays (États-Unis, Royaume-Uni et Italie par exemple).

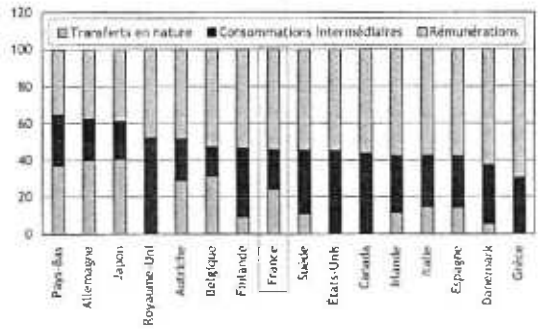
Si l'on observe en moyenne une montée des dépenses indirectes de fonctionnement, l'hétérogénéité des modes de gestion demeure marquée entre pays et fonctions. En 2007, la comparaison du poids des différentes dépenses de fonctionnement en niveau (c'est-à-dire en % du PIB) et en structure (en % de l'ensemble de ces dépenses) donne une indication sur la diversité des modes de gestion des services publics.

Niveau et structure des dépenses publiques directes et indirectes de fonctionnement en 2007

En % du PIB



En % de l'ensemble



Sources : OCDE, calculs CAS

L'importance du poste rémunérations pour certains pays laisse supposer une forte production directe de services publics qui doit cependant être relativisée par son poids dans la richesse nationale. C'est le cas notamment de la Grèce et de l'Espagne. Par ailleurs, l'importance du poste consommations intermédiaires indique **un large recours à la sous-traitance et à l'externalisation : Royaume-Uni, États-Unis, Canada et Suède** ; à noter l'absence de transferts sociaux en nature pour les trois premiers pays. En revanche, on constate une part non négligeable de dépenses de **transferts sociaux en nature pour d'autres pays (Allemagne, Belgique et Pays-Bas)** et donc un recours important à ce que l'on peut assimiler à des « quasi délégations » de services publics confiées à des agents privés. **La France équilibre à peu près production directe (rémunérations) et production indirecte (transferts en nature et consommations intermédiaires)** de services publics.

Encadré 3. Les difficultés de repérage statistique et les précautions d'interprétation et de comparaison

Compte tenu de l'hétérogénéité des données, de leur « recouvrement » imparfait par rapport au champ réel de l'externalisation, de l'impossibilité de passer de la classification de la comptabilité nationale à celle des chapitres budgétaires dans certains cas, nous ne pourrons mesurer l'externalisation qu'approximativement.

- Pour les phénomènes d'externalisation au sens élargi (c'est-à-dire sous-traitance et partenariats public-privé (PPP) inclus mais hors privatisations des entreprises publiques), nous disposons de données statistiques tirées de la comptabilité nationale. Celles-ci recouvrent des champs plus vastes que l'externalisation définie ci-dessus. Une partie des externalisations est comptabilisée en dépenses de fonctionnement (consommations intermédiaires : subventions, loyers, dépense militaire en capital), une autre en dépenses d'investissement (infrastructures). Il est donc très difficile de mesurer les dépenses nettes d'externalisation de l'administration à partir des comptabilités nationales.

- L'Office statistique des communautés européennes fournit des données sur les marchés publics parus au Journal Officiel en pourcentage du PIB et en pourcentage de l'ensemble des marchés. Ici le champ est donc restreint. Notons qu'il faut, dans ce cas, tenir compte de la diversité des pratiques nationales malgré les directives européennes relatives aux marchés publics.

- D'autres données ponctuelles existent selon les pays. En France, les enquêtes auprès des entreprises donnent le montant des ventes aux administrations. Les programmes sectoriels dans la LOLF fournissent également un certain nombre d'indications sur l'externalisation.

L'idée n'est pas tant d'avoir une mesure exacte des phénomènes d'externalisation que de construire un faisceau d'indices pour apprécier le plus ou moins grand degré d'externalisation selon les pays. **Cette note compare le phénomène d'externalisation par le poids des consommations intermédiaires dans les dépenses totales de fonctionnement et dans les marchés publics** parus au Journal Officiel. En revanche, le poste investissement de la comptabilité nationale est bien trop vaste pour en déduire un niveau d'externalisation à un temps t, puisqu'il regroupe les investissements proprement dits de l'administration et les subventions d'investissement versées au privé dans le cadre de contrat de partenariat par exemple.

Il s'agit également de garder à l'esprit que le recours à l'externalisation et aux PPP est une manière de transférer la charge non seulement d'investissement et d'endettement au secteur privé mais aussi celle des risques et de reporter sur le long terme la charge du remboursement. La mesure de l'efficacité de l'externalisation (par rapport à un ou plusieurs indicateurs de missions d'intérêt général, de performance, etc.) est délicate. Les bilans officiels sur l'impact financier des opérations d'externalisation sont quasi inexistants.

Une typologie des pays selon leurs modes de gestion des services publics

Quatre groupes de pays se distinguent :

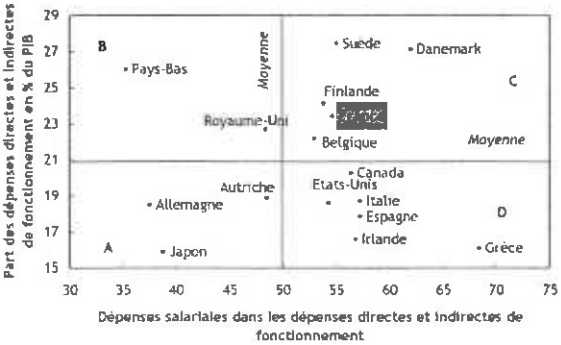
A. les pays qui modèrent l'emploi public et les coûts salariaux tout en maintenant un faible niveau de dépenses de fonctionnement (Autriche, Allemagne et Japon) ;

B. les pays qui ont agi sur l'emploi public en diversifiant fortement leur mode de gestion des services publics (Pays-Bas et Royaume-Uni) ;

C. les pays qui sont caractérisés par une forte intensité d'emploi public associée à des dépenses directes et indirectes de fonctionnement élevées ; la France appartient à ce sous-groupe;

D. les pays peu interventionnistes (faible niveau de dépenses de fonctionnement) qui privilégient cependant la gestion directe (Canada et États-Unis notamment).

Typologie des pays selon leurs modes de gestion des services publics en 2007

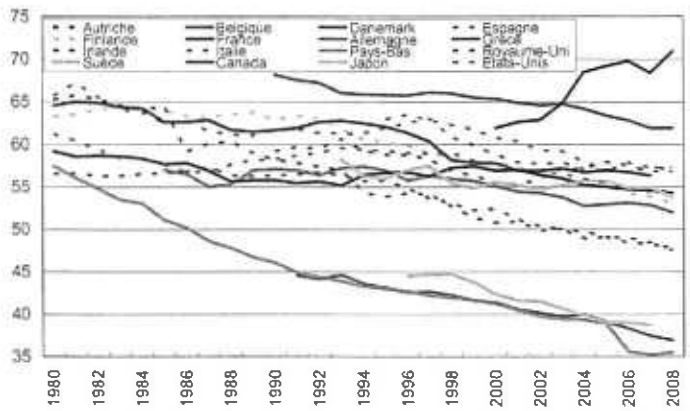


Sources : OCDE, calculs CAS

Le groupe A, caractérisé par une faible part des rémunérations dans l'ensemble des dépenses directes et indirectes de fonctionnement associée à de faibles dépenses totales de fonctionnement en pourcentage du PIB, est constitué des pays à faible production de services publics effectuée par l'administration. Le Japon est le plus représentatif : le secteur des administrations publiques y est très restreint avec une incidence directe sur le niveau de l'emploi public. Ce niveau peu élevé correspond à un choix de société d'après-guerre limitant le recours à des agents de l'État. En revanche, le secteur public japonais intervient sous d'autres formes telles que des garanties de prêts aux PME.

Le groupe B, pour lequel la faiblesse des dépenses salariales et de l'emploi public est compensée par l'importance des autres dépenses de fonctionnement, s'explique par des **évolutions de modes de gestion des services publics différentes** :

Évolution de la part des dépenses salariales dans les dépenses directes et indirectes de fonctionnement (1980-2008)



Sources : OCDE, calculs CAS

- **Les Pays-Bas** ont augmenté fortement les transferts sociaux en nature (plus de 3 points de PIB entre 1990 et 2007) tout en maintenant les dépenses de rémunération ; les salaires du secteur public néerlandais ont été comprimés durant les années 1980 et gelés en 1994. En 1996, une partie du système public de santé et le régime d'assurance-maladie ont été transférés au secteur privé.
- **Le Royaume-Uni**, qui a fortement réduit le poids de l'emploi public, a accru celui des consommations intermédiaires (de près de 4 points de PIB entre 1990 et 2007), en recourant à l'externalisation d'activités précédemment réalisées par les administrations publiques. Il est l'un des premiers pays à avoir ouvert à la concurrence les services publics.

L'une des réformes les plus importantes a porté sur le système national de santé (NHS). D'un système de soins intégré et soumis à un contrôle hiérarchique centralisé, le Royaume-Uni est passé à un modèle de quasi marché concurrentiel. Celui-ci implique des relations contractuelles entre acheteurs (autorités sanitaires de district et cabinets de généralistes[4]) et producteurs de soins (hôpitaux et fondations hospitalières). L'obligation de faire appel à la concurrence au sein du NHS et des collectivités locales s'est concrétisée au début de la réforme par une économie estimée par l'OCDE à 250 millions de livres par an.

[4] Les médecins généralistes se voient confier un budget ; ils passent des contrats avec les hôpitaux afin d'acheter des services de santé pour le compte de leurs patients.

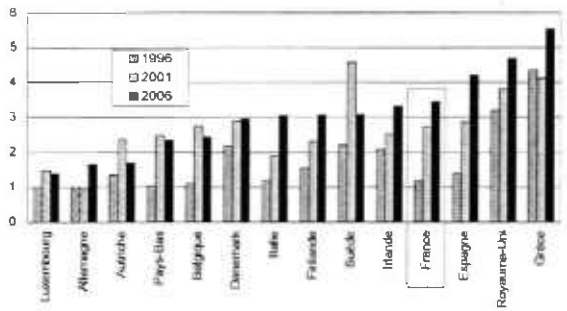
Le groupe C, caractérisé par une forte proportion d'agents publics et une forte intervention financière de l'État, renvoie à **un modèle du secteur public reposant sur le principe de gratuité ou de faibles coûts des services sociaux de base**. Ce principe limite souvent la concurrence avec le secteur privé, notamment dans les grands postes de dépense tels que l'éducation, les structures d'accueil pour les enfants, la prise en charge des personnes âgées et la santé. Le Danemark et la Suède sont les pays les plus représentatifs de ce modèle.

Dans le groupe D, **la Grèce,** qui avait pourtant engagé des réformes de l'administration et du secteur public depuis 1990 pour diminuer de 10 % l'emploi public, continue à augmenter le poids des rémunérations dans les dépenses de fonctionnement.

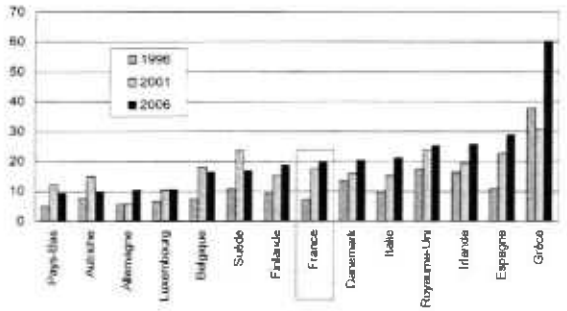
Encadré 3 : l'externalisation des investissements publics

Les dépenses d'investissement de marchés publics parus au Journal Officiel, recensées et publiées par Eurostat, fournissent deux indicateurs en pourcentage du PIB et en pourcentage des dépenses totales des marchés publics[5].

Évolution de la valeur des marchés publics publiés au JO en % du PIB entre 1996 et 2006



Évolution de la valeur des marchés publics publiés au JO en % du total des marchés publics entre 1996 et 2006



Sources : Eurostat, calculs CAS

Ces marchés publics représentent souvent de gros investissements (infrastructures par exemple) avec des cofinancements européens qui expliquent en grande partie la position de l'Irlande, de l'Espagne et de la Grèce. Ainsi le fonds de cohésion européen qui inclut les projets dans le domaine des transports a alloué, sur la période 2000-2006, 12 milliards d'euros à l'Espagne, 3,4 milliards d'euros à la Grèce et 0.5 milliard d'euros à l'Irlande.

L'externalisation pour quelles fonctions ?

Le poids des consommations intermédiaires dans le PIB est très différencié, avec des écarts allant de 1 à 4 (3 % au Japon contre 12 % au Royaume-Uni).

Tableau 2 : Poids des consommations intermédiaires par fonction en 2007 en % du PIB

	Total fonctions	Services généraux	Défense	Ordre et sécurité	Affaires économiques	Protection de l'environnement	Logement	Santé	Loisirs	Enseignement	Protection sociale
Japon	3,30	0,58	0,40	0,18	0,51	0,46	0,07	0,20	0,05	**0,62**	0,23
Belgique	3,51	**0,88**	0,19	0,21	0,69	0,17	0,05	0,15	0,26	0,63	0,28
Allemagne	4,20	0,68	0,43	0,41	0,59	0,33	0,13	0,08	0,23	**0,70**	0,62
Autriche	4,26	0,84	0,32	0,29	**0,85**	0,16	0,08	0,30	0,24	0,79	0,38
France	5,06	0,62	0,65	0,22	0,48	0,37	0,37	0,84	0,33	0,62	0,55
Espagne	5,14	0,68	0,36	0,30	0,52	0,51	0,28	**1,21**	0,56	0,39	0,32
Grèce	5,14	**1,79**	1,09	0,15	0,10	0,06	0,12	1,21	0,08	0,26	0,28
Italie	5,19	**1,04**	0,36	0,27	0,41	0,41	0,16	**1,58**	0,25	0,44	0,28
Irlande	5,24	0,68	0,08	0,31	0,71	0,23	0,16	**2,13**	0,19	0,61	0,14
Pays-Bas	7,24	**1,63**	0,52	0,57	1,18	0,50	0,23	0,13	0,56	1,06	0,86
Etats-Unis	8,50	0,93	**2,50**	0,60	1,45		0,13	0,98	0,13	1,40	0,41
Danemark	8,89	0,66	0,81	0,31	0,90	0,19	0,02	**2,19**	0,46	**1,63**	1,71
Finlande	**8,98**	1,79	0,82	0,34	1,24	0,13	0,13	**1,98**	0,28	1,26	1,02
Suède	**9,38**	**1,93**	0,88	0,35	1,62	0,20	0,29	1,53	0,34	1,39	0,86
Royaume-Uni	12,16	0,28	1,42	0,94	1,01	0,60	0,47	**3,63**	0,56	1,42	1,84

[5] Selon Eurostat, la notion de dépenses totales de marchés publics est la somme des marchés de services publics et des données du système comptable européen (programme de transmission ESA95) des rubriques « *consommation intermédiaire, formation brute de capital fixe, transferts sociaux en nature liés aux dépenses sur des produits fournis aux ménages* via *des producteurs marchands à payer des APU* » (par exemple compensation tarifaire). L'hypothèse de travail retenue par Eurostat semble être les « potentialités de marchés publics » et donc le degré de concurrence auquel les services publics sont exposés.

Sources : OCDE, calculs CAS

Le Japon apparaît comme le pays de l'OCDE qui sous-traite le moins son offre de services publics. Les restrictions à l'entrée sur les marchés publics y restent fortes. D'une manière générale, ce sont les pays anglo-saxons et nordiques qui recourent le plus à des fournisseurs extérieurs pour produire des services publics. **La France fait partie des pays dont l'administration achète le moins de biens et de services à des fournisseurs extérieurs**. Sa part des consommations intermédiaires dans le PIB a même régressé de près d'un point ces dix dernières années.

Quatre fonctions se détachent par des recours importants à des prestations privées. Il s'agit des services généraux, de l'enseignement, de la santé et des affaires économiques (transports inclus).

Dans les principaux pays de l'OCDE observés ici, **les dépenses d'externalisation, approchées par le montant des consommations intermédiaires, ont, en moyenne, augmenté d'un peu plus de 2 points dans les dépenses de fonctionnement sur la période 1997-2007 (tableau 3).** Ce mouvement général recouvre néanmoins de fortes disparités. Le poids relatif des consommations intermédiaires a diminué dans 6 pays sur 15. En Grèce, par exemple, la diminution du poids des consommations intermédiaires dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement est à imputer à la croissance de la masse salariale en 2000, consécutive aux recrutements d'enseignants, de personnel de santé et de sécurité et à la progression des heures supplémentaires allouées aux médecins publics de santé.

À l'inverse, pour d'autres pays, la hausse du poids des consommations intermédiaires dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement est plutôt le résultat d'une restriction des masses salariales : modification du système de rémunération des médecins en Allemagne, gel périodique des salaires et du recrutement en Italie par exemple. En Irlande, la forte baisse du poids des consommations intermédiaires ne doit pas être interprétée comme un moindre recours à l'externalisation des services publics de santé. En effet, une revalorisation conséquente des salaires dans ce secteur a été opérée à la fin des années 1990 pour pallier la pénurie de personnel public de santé.

Tableau 3 : Évolution des consommations intermédiaires en % des dépenses de fonctionnement (hors transferts en nature) par fonction entre 1997 et 2007

	Total fonctions (1)	Total fonctions (2)	Services généraux	Défense	Ordre et sécurité	Affaires économiques	Protection de l'environnement	Logement	Santé	Loisirs	Enseignement	Protection sociale
Grèce	-6	-6	20	-30	-2	-3	-10	14	6	-6	-2	-6
France	-2	-1	-3	-9	-1	-3	-2	-7	2	-6	1	-2
Irlande	-1	0	17	2	0	8	7	4	-12	12	4	-6
Suède	-1	0	-1	-4	2	9	12	0	4	4	-1	-3
Autriche	-1	1	-1	6	2	5	8	11	-3	5	1	-1
Japon	-1	1	-2	0	1	0	9	3	12	3	1	0
Belgique	1	2	1	-5	2	2	-8	20	2	10	2	-2
Italie	2	3	-1	2	2	3	-1	-2	10	0	0	4
Finlande	2	3	4	1	2	8	7	9	8	6	0	1
Danemark	4	4	2	11	9	2	-2	-9	9	5	-1	6
Pays-Bas	0	4	7	4	8	5	2	4	-16	3	2	16
États-Unis	5	5	2	6	8	2		0	4	5	3	7
Espagne	4	5	4	2	4	12	-1	10	5	6	2	3
Allemagne	3	6	-4	7	8	7	4	14	30	13	6	10
Royaume-Uni	6	7	12	4	8	4	-9	-1	8	5	6	11

(1) dépenses de fonctionnement y.c. transferts en nature ; (2) dépenses de fonctionnement hors transferts en nature

Sources : OCDE, calculs CAS

Les fonctions qui ont le plus accru leur recours à l'externalisation sont le logement et les équipements collectifs, la santé, les loisirs, les affaires économiques et les services généraux.

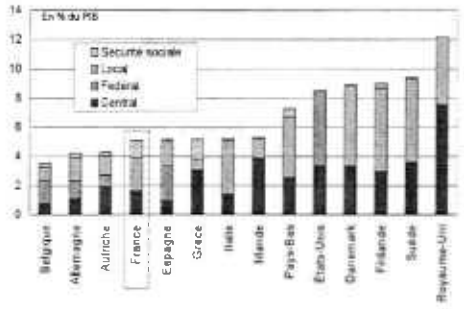
Des mesures structurelles dans le domaine de la santé et de l'action sociale ont en particulier entraîné une hausse du recours au secteur privé pour la fourniture de prestations de soins (gestion et financement) dans certains pays :

- le renforcement des incitations liées au jeu de la concurrence avec la création d'un quasi marché interne par la réforme du « NHS » au Royaume-Uni (les autorités sanitaires de district doivent passer des contrats avec différents prestataires), la modification du statut légal de certains hôpitaux publics en Espagne (transformation en « fondations publiques de santé » avec une plus grande autonomie administrative) ;
- l'introduction d'un nouveau système de dotation en Finlande (établissement de budgets prédéterminés en remplacement du remboursement automatique des coûts des hôpitaux et des centres de santé) ;

- la possibilité du libre choix entre les services publics et des prestataires privés (alternative offerte au niveau local pour les prestations aux personnes âgées par exemple).

Les mouvements de décentralisation de services publics ont enfin été généralement accompagnés d'une **croissance de l'externalisation**. Ce constat est particulièrement marqué pour le Royaume-Uni, la Finlande et l'Espagne. En Finlande, depuis 1993, les municipalités peuvent s'adresser à des producteurs privés pour la fourniture de tous les services que la loi leur impose (santé, éducation, protection sociale). La France se distingue avec une diminution de la part des consommations intermédiaires dans les dépenses totales de fonctionnement associée à une décentralisation de services publics sur la période 1997-2007. Contrairement à l'Autriche, la forte recentralisation en Irlande ne s'est pas accompagnée d'une diminution de l'externalisation.

Répartition des consommations intermédiaires en % du PIB par niveau d'administration en 2007



Sources : OCDE, calculs CAS

Décentralisation/centralisation et part des consommations intermédiaires dans les dépenses directes et indirectes de fonctionnement entre 1997 et 2007

	Evolution de la part des consommations intermédiaires dans les dépenses directes et indirectes de fonctionnement	Evolution de la structure des dépenses publiques			
		Central	Fédéral	Local	Sécurité sociale
Grèce	-6,4	-6		1	6
France	-2,1	-3		2	1
Japon	-1,5	-1		-8	7
Suède	-1,4	-4		3	1
Autriche	-1,0	0	2	-3	1
Irlande	-0,7	7		-8	1
Pays-Bas	0,1	0		-1	2
Belgique	0,5	-4	2	1	1
Italie	1,9	-6		8	
Finlande	1,9	-4		6	-1
Allemagne	2,6	2	-1	-1	
Espagne	3,5	-10	13	3	-6
Danemark	3,8	-6		7	-2
États-Unis	4,7	-2	2		
Royaume-Uni	5,8	-2		2	

Sources : OCDE, calculs CAS

La comparaison des évolutions de l'externalisation par niveau d'administration est difficilement interprétable compte tenu de la diversité des répartitions de compétences. Ainsi en Finlande, les compétences en matière de santé, éducation et protection sociale (postes importants de dépense publique) sont attribuées aux municipalités et la forte progression de l'externalisation dans ces fonctions entraîne, de fait, une hausse des consommations intermédiaires plus importante au niveau local qu'au niveau central. En Suède, où les gros postes de dépense publique relèvent de la compétence centrale, on obtient l'effet inverse.

* * *

Les déséquilibres budgétaires ont entraîné un travail d'assainissement des finances publiques dans de nombreux pays. L'analyse historique ou comparative des ajustements budgétaires réussis montre que la restauration d'un équilibre budgétaire durable passe avant tout par une contraction des dépenses publiques (fonctionnement et/ou transferts), et non par une augmentation des recettes[6]. L'approche large proposée ici des dépenses de fonctionnement (directes et indirectes) permet de gommer certains effets d'optique trompeurs liés à l'externalisation, et de ne pas confondre une baisse des dépenses avec un changement de nature ou de structure des dépenses. Une analyse de longue période permet de resituer l'externalisation par rapport aux mesures de restriction budgétaire, pour certains pays, comme un phénomène de rééquilibrage décalé dans le temps et non comme un moyen mécanique de réduction des dépenses de fonctionnement. Les pays qui ont véritablement contracté leurs dépenses de fonctionnement en niveau l'ont fait par une baisse de la masse salariale accompagnée, en général, d'une réduction de moindre ampleur des autres postes. Un rééquilibrage de certaines fonctions a été nécessaire dans un second temps, souvent par recours à l'externalisation, se traduisant par une augmentation des dépenses de consommations intermédiaires et/ou de transferts en nature. L'analyse comparée des différents modes de gestion du point de vue de la maîtrise des dépenses à moyen terme et de la qualité des prestations demeure parcellaire et souvent peu concluante. Elle mériterait une analyse ultérieure plus poussée.

> Sylvie Bénard et Annick Guilloux,
Département Affaires Economiques et Financières

[6] Cf. *La Note de veille*, n° 112, « Après la crise, quel retour à l'équilibre des finances publiques ? », octobre 2008 : http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteVeille112.pdf.

DOCUMENT n° 8

ii/ engager une revue des missions : ambition initiale de la RGPP, la revue des missions de l'État en vue de décider leur poursuite, leur abandon ou leur externalisation au secteur privé[60] n'a pas été menée à bien.

Peu de missions ont été supprimées, ce qui rejoint une difficulté que la plupart des pays connaissent : les abandons de missions demeurent très rares, ce sont souvent des externalisations qui demandent à être bien organisées pour être source d'économies. Sur la période de la RGPP, de nouvelles missions sont mêmes apparues[61]. Cette difficulté reflète l'absence de réflexions approfondies en France sur la place de l'État, autant que l'inflation législative et le manque d'entrain des responsables politiques en général, pour cet aspect des réformes ;

iii/ augmenter la durée travaillée des agents publics : un allongement de la durée légale du travail des fonctionnaires[62] de 2 h 30 par semaine (ou 30 min par jour) sans contrepartie salariale, apparaît inévitable si l'on souhaite poursuivre la baisse du nombre d'agents à court terme. Cet allongement peut prendre des formes très diverses selon la nature des administrations, et aura des conséquences multiples, par ailleurs difficiles à chiffrer selon que les agents sont soumis ou non à une durée effective de 35 heures, selon qu'ils réalisent ou non des heures supplémentaires, etc. Il reste que cet accroissement théorique de 7,1 % des heures travaillées permettra de dégager rapidement des marges de manœuvre budgétaires dont la France a impérativement besoin (375 000 Équivalents Temps Plein).

Cette augmentation devrait s'accompagner de mesures permettant de limiter tout à la fois l'absentéisme (6,7 % en 2010 dans la FPE hors congés, soit environ un point de plus que dans le secteur privé) et son coût. Une baisse d'un point de ce taux représenterait une économie de l'ordre de 50 000 ETP. Un allongement d'un jour du délai de carence en cas d'arrêt maladie, rapprochant le régime de la fonction publique de celui du privé[63], rapporterait ainsi 100 M€ tout en ayant un impact positif sur la présence des agents[64].

[60] On n'abandonne pas, dans ce cas, une mission de service public. L'OCDE rappelle toutefois que ces externalisations ne doivent être mises en œuvre que si les coûts de production du secteur privé sont plus faibles. Pour des exemples contraires : *France : une perspective internationale sur la RGPP*, OCDE, 2012.

[61] L'IGF cite en exemple six nouvelles missions attribuées au ministère du Travail, 17 au ministère de l'Intérieur, 12 au ministère du Développement durable, etc. *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, IGA, IGF, IGAS, septembre 2012.

[62] Les concepteurs des 35 heures visaient un objectif d'augmentation du nombre de recrutements par un partage du travail. Le raisonnement ne trouvant que difficilement à s'appliquer dans la fonction publique, le gouvernement avait hésité à le mettre en place et ne l'a fait qu'au titre d'une « équité » de traitement qui s'est traduite par une moindre productivité du secteur public et une désorganisation sans précédent des services, notamment à l'hôpital public.

[63] Dans le secteur privé, le délai de carence le plus fréquent est de trois jours, mais dans la plupart des cas, les complémentaires d'entreprise remboursent au salarié tout ou partie du revenu manquant.

[64] L'introduction d'un jour de carence depuis le 1er janvier 2012 permet des économies significatives. Dans le secteur hospitalier public, elles devraient représenter, en année pleine, 60 à 75 M€ selon la Fédération des hôpitaux de France. À cette moindre dépense s'ajoute une économie sur les dépenses d'intérim significatives pour certains établissements et une simplification de l'organisation du travail pour les équipes.

Proposition 5 : Engager une réduction des dépenses de personnel dans les trois fonctions publiques

- en recherchant des gains de productivité dans l'ensemble des administrations (extension de la RGPP) ;
- en engageant une revue des missions pour se désengager des moins nécessaires ;
- en augmentant la durée travaillée de tous les agents publics de 2 h 30 par semaine ;
- en allongeant jusqu'à deux jours le délai de carence des fonctionnaires en cas d'arrêt maladie.

Cet effort demandé aux agents est évidemment très significatif, et l'accroissement de leur temps de travail devrait s'accompagner d'un assouplissement du temps de travail dans le secteur privé. Le temps où l'on pouvait à la fois souscrire aux constats alarmistes et ne pas en tirer de conclusions est révolu. Notre situation budgétaire appelle l'application de mesures énergiques. Cette contribution de la Fonction publique à l'effort de rétablissement des finances publiques est à la mesure du rôle que jouent l'État et l'ensemble des fonctionnaires dans notre vie économique et sociale. Il doit aussi être compris comme une contrepartie à la forme de garantie de l'emploi dont bénéficient les agents publics, dont la valeur est particulièrement manifeste en période de crise. Il doit aussi être mis en perspective avec les mesures décidées ailleurs en Europe.

Pays	Mesures de maîtrise de la masse salariale publique mises en œuvre en Europe
Allemagne	• Réduction des effectifs engagée depuis 1993 : 320 000 postes supprimés entre 2000 et 2010, 10 000 suppressions supplémentaires prévues sur la période 2011-2014 (soit – 10 % au total). Cette réduction intervient alors que l'Allemagne a déjà considérablement réduit le nombre de ses agents publics, passé de 6,7 millions en 1991 à 4,5 millions en 2008, correspondant désormais à un taux d'administration de 55 emplois publics pour 1000 habitants contre 88 en France. • Gel des salaires (baisse en termes réels) sur la période 2005-2008.
Royaume-Uni	• Fortes réduction des effectifs en 2010/2011 (licenciement de contractuels, gel total des embauches sauf dans les secteurs prioritaires) entraînant la suppression de 300 000 emplois publics, après une première vague de 100 000 suppressions en 2006/2008. Cible de 700 000 suppressions de postes au total sur la période 2011-2017 (soit – 12 %). • Gel des traitements supérieurs à 25 k€ sur la période 2012-2013 et refonte des dispositifs indemnitaires.
Italie	• Cible de 280 000 suppressions de postes sur la période 2008-2014 (non remplacement de 80 %, des départs à la retraite, soit une baisse de 8 % des effectifs visée au total). • Gel des traitements des 2/3 des fonctionnaires sur la période 2011-2014 ; baisse du traitement comprise entre 5 et 10 % pour les salaires supérieurs à 90 K€. • Désindexation des pensions les plus élevées sur la période 2012-2013.
Espagne	• Non remplacement compris entre 70 % et 100 % depuis 2010. • Baisse comprise entre 5 et 15 % des traitements et suppression d'un jour de congé pour l'ensemble des agents. • Désindexation de l'ensemble des pensions.
Irlande	• Cible de 37 000 suppressions de postes environ sur la période 2008-2015 (soit – 12 %). • Baisse du traitement comprise entre 5 et 15 % pour l'ensemble des agents. • Baisse des retraites supérieures à 12 K€, comprise entre 6 et 12 %.

2.2.4. Étendre les efforts et la mesure de la performance aux collectivités locales

Les collectivités qui ont contribué de façon importante au gonflement de la dépense publique et des prélèvements obligatoires, ont de vastes gains d'efficience à réaliser sur leurs dépenses de fonctionnement et sur leur masse salariale. Les ateliers organisés dans le cadre des *États généraux de la démocratie territoriale* d'octobre 2012, qui n'évoquent la dépense locale que sous l'angle de la « *garantie des moyens et de l'efficacité de la démocratie territoriale* », témoignent à quel point la conscience des efforts à réaliser est peu répandue.

[56] Les économies pouvant correspondre à cet effort sont déjà intégrées aux efforts des paragraphes précédents sur les dépenses de fonctionnement et de personnel ; elles ne sont pas comptées deux fois.

L'État devra dès lors utiliser les leviers qui sont à sa disposition pour s'assurer que les collectivités s'engagent dans une démarche de performance. Les dotations qu'il leur verse représentent en effet la moitié de leurs ressources totales. La moitié de ces dotations, soit 50 Md€, est depuis 2011 gelée en valeur, et le gouvernement prévoit un durcissement de cette contrainte par une réduction cumulée de ces dotations de 2,25 Md€ entre 2013 et 2015. Cette diminution des concours de l'État qui va dans le bon sens, n'est toutefois pas suffisante :

- en premier lieu, rien n'interdit aux collectivités d'avoir recours à de nouvelles hausses d'impôts, que le contribuable ne saura pas attribuer à tel ou tel niveau de collectivité, compte tenu du caractère illisible de la fiscalité locale ;
- surtout, la contrainte pourra aisément être absorbée par une réduction des investissements locaux plutôt que par un effort de productivité[57] ;
- enfin, la contrainte globale ne distingue pas les collectivités selon leur situation. Elle pèse, par exemple, plus lourdement sur les départements que sur les communes et intercommunalités alors que ce sont ces dernières qui ont le plus recruté au cours des dernières années.

Ainsi, l'État doit trouver les moyens de faire peser une contrainte plus fine et différenciée, pour engager les collectivités sur le chemin de la recherche de performance, sans porter une atteinte excessive à leur libre administration.

Ce principe de libre administration inscrit dans la Constitution, implique que les collectivités peuvent disposer librement de leurs

[57] Les collectivités évoquent souvent ce risque, sans insister sur l'ampleur ou l'utilité des investissements sacrifiés.

ressources (et proscrit par exemple un plafonnement de l'ensemble des dépenses d'une collectivité ou une baisse trop drastique des dotations). Mais la Constitution prévoit qu'il s'applique dans les limites imposées par la loi, de sorte qu'il ne crée pas de droits acquis sur les concours de l'État. Aussi rien n'empêche (i) d'une part, de limiter l'autonomie fiscale des collectivités[68], et (ii) d'autre part, de lier l'attribution des dotations de l'État à des indicateurs de bonne gestion, à condition cependant de prendre en compte la diversité et la spécificité des territoires.

Ainsi, sans qu'il soit (en première analyse) nécessaire de réviser la Constitution, on pourrait compléter la contrainte globale qui pèse sur les dotations de l'État, par une réforme d'ampleur des critères d'attribution de ces dotations pour donner une place prépondérante aux critères de bonne gestion et de maîtrise de la dépense, par exemple :

- une règle de non-remplacement des départs à la retraite ;
- pour certains services (voirie, logement, communication, enlèvement des ordures ménagères, etc.), des critères de gestion comparés à des benchmarks de gestion rigoureuse, ramenés au nombre d'habitants[69].

[68] Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales n'interdit pas (contrairement à une idée reçue) une telle limitation. Issu de la nouvelle rédaction de l'article 72 de la Constitution (révision de 2003) et de la loi organique de juillet 2004, il implique que les recettes fiscales et autres ressources propres des collectivités représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. Il n'implique pas en revanche, que les collectivités puissent faire évoluer sans limite le produit de ces recettes fiscales. Au contraire, la Constitution prévoit que la loi peut autoriser les collectivités, dans certaines limites, à fixer l'assiette et le taux de certaines d'entre elles.

[69] On pourrait trouver un tel dispositif excessivement complexe. Toutefois, les modalités de fixation des dotations actuellement en vigueur sont déjà d'une complexité redoutable et pourraient être largement simplifiées à cette occasion.

Proposition 8 : Inclure les collectivités locales dans l'effort de réduction de la dépense publique

- renforcer le principe d'une diminution des dotations de l'État aux collectivités locales ;
- moduler l'attribution des dotations aux différentes collectivités en fonction de critères de bonne gestion et de maîtrise des dépenses, notamment de personnel ;
- limiter la possibilité dont disposent les collectivités d'avoir recours à une augmentation de la fiscalité locale[70].

Pays	Mesures de rigueur adoptées en Europe au niveau infra-national[71]
Allemagne	La règle budgétaire adoptée en 2009 exige des Länder des budgets équilibrés (corrigés des variations du cycle économique). Cette règle deviendra contraignante en 2020.
Royaume-Uni	Baisse de 700 M€ du budget du Département des communautés et du gouvernement local. Baisse de 1 Md€ des subventions accordées aux autorités locales.
Italie	Baisse de 8,5 Md€ du budget des régions au cours des deux prochaines années.
Espagne	Baisse de 1,2 Md€ du budget des collectivités territoriales et régionales.

[70] Même remarque que pour les hôpitaux, les économies qui peuvent en être attendues sont essentiellement des économies de personnel et de fonctionnement, déjà comptées dans les sous-parties précédentes.

[71] *France : une perspective internationale sur la RGPP*, OCDE, 2012.