

Dépenses publiques,

À la dérive. Plus on promet de les réduire, plus les dépenses augmentent ! Et si la France ne vivait pas une crise de la dette publique, mais une crise de l'action et du courage politique ?



Ici vous êtes aux dépenses publiques, les économies sont dans le bureau à côté.

le bal des lâches

PAR GÉRALDINE WOESSNER

Il a décidé de les prendre au mot. Alors que la commission des Finances de l'Assemblée nationale planche sur le budget, ce 28 octobre, dans une ambiance morose, le député (DR) Philippe Juvin met brutalement les pieds dans le plat. « Nous devons dépenser moins ? Je vous propose de supprimer la principale subvention de Business France, pour 90 millions d'euros. » Créée en 2015, l'agence a pour mission d'aider au développement international des entreprises françaises... Et « elle est très peu efficace », torpille le député, citant la Cour des comptes : une entreprise sur deux n'a conclu aucun contrat à l'issue de son accompagnement. En tout, Business France encourage 3 milliards d'exportations, soit à peine 1,5 % des exportations totales du pays... Mais elle coûte très cher : 1 493 équivalents temps plein, payés « 73 400 euros en moyenne. Avec l'argent public ! » Son budget tutoyant le demi-milliard d'euros, « elle peut se financer avec ses ressources propres », assène le député. Un épais brouillard de gêne s'installe dans la salle. Car, jusqu'en septembre 2024, le directeur général de Business France était... Laurent Saint-Martin, l'actuel ministre chargé du Budget et des Comptes publics. Michel Barnier, qui a promis, martial, de baisser de 10 % le nombre d'opérateurs de l'État d'ici à 2029 et de faire enfin des économies, osera-t-il réellement trancher dans le vif ?

Interrogé le 3 novembre sur la chaîne LCI, le ministre de la Fonction publique, Guillaume Kasbarian, allumait un contre-feu, promettant d'être sans pitié en « supprimant les comités Théodule », ces quelque 317 instances consultatives rattachées à Matignon. « J'irai le plus loin possible ! » Las... Ces comités, dont les membres sont généralement bénévoles et se rassemblent en visioconférence, représentent une dépense totale de 30 millions d'euros... Soit 0,0019 % de la dépense publique. Laquelle a dépassé, en 2023, le montant historique de 1 600 milliards et gonflera encore de 2,1 % en 2025, en dépit des 60 milliards d'efforts promis par le gouvernement. Vous avez dit « économies » ?

Le concept même paraît étranger à une large majorité des acteurs de la sphère publique, qui conçoivent le mot non pas comme une baisse réelle des dépenses, mais comme « une moindre hausse de leur progression tendancielle », explique

→ ET SI ON SUPPRIMAIT...

LES DÉPENSES DE COMMUNICATION

385 personnes s'y consacrent à temps plein à la Ville de Paris, 72 à Lyon... Revues, dépliants, clips Web, logos : les collectivités dépensent des sommes pharaoniques pour faire leur autopromotion. Au point que, selon l'Inspection générale des finances, les dépenses de « publicité, publications et relations publiques » se hissent au sixième rang des commandes passées par les communes, devant celles vouées à la réparation des bâtiments !

434

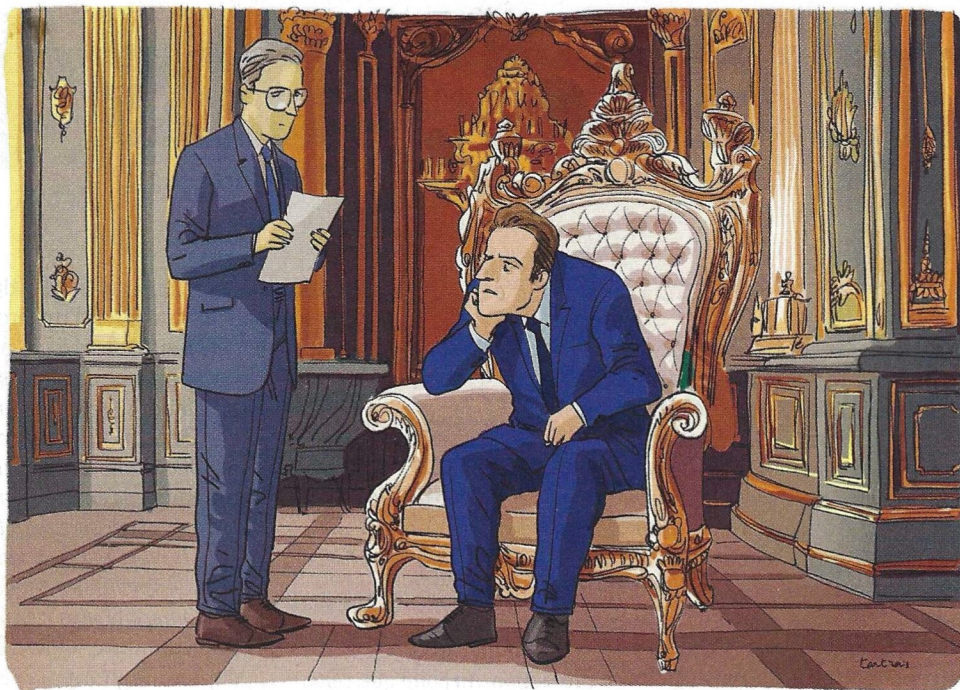
OPÉRATEURS PUBLICS

Ces organismes, financés et contrôlés par l'État, qui emploient plus de 400 000 agents, bénéficient d'un budget de 77 milliards d'euros.

(sérieusement) un conseiller de Bercy. Et le jeu consistant à transférer d'un tiroir à un autre des dépenses sortant de la même poche est devenu un sport national. « Les administrations publiques se sont tellement étoffées et enchevêtrées au fil des ans, entre l'État central, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale qui gèrent les retraites et la protection sociale, et les centaines de structures et d'opérateurs auxquels on a délégué des politiques publiques, que personne n'y comprend plus rien », admet un haut fonctionnaire – qui a lui-même perdu depuis longtemps la vision d'ensemble. « Nous avons créé un mille-feuille administratif décentralisé si complexe que la notion même d'action publique s'est perdue. Le paradoxe, c'est que nous avons cruellement besoin de dépenser davantage, pour notre sécurité, notre défense, pour l'éducation, la justice, dans nos infrastructures pour encaisser les chocs du réchauffement climatique... Et que nous ne pouvons pas le faire. Il faut définir des priorités, hiérarchiser les besoins et s'y tenir ! Or personne ne pilote plus rien... »

Tentaculaires. Apparus dans les années 1960 avec la mise en place des « administrations de mission », censées s'occuper de problèmes spécifiques et limités dans le temps (comme l'Agence nationale pour l'emploi), les agences et opérateurs de l'État ont connu, au début des années 2000, un développement fulgurant. « Les ministres se méfiaient de leur administration, et créer un opérateur était un moyen de s'en libérer », se souvient le président de l'UDI, Hervé Marseille. Un moyen, aussi, de masquer les dérives budgétaires en sortant des pans entiers de politiques publiques des comptes de l'État, ou de marquer son volontarisme en créant une agence pour répondre à une crise.

« Le problème, c'est que les ministères n'ont pas en même temps réduit leur voilure, et qu'on a créé d'innombrables redondances », constate Hervé Marseille. « En plus du ministère de la Santé, on a une direction générale des soins et une direction générale de l'organisation des soins, une Haute Autorité de la santé qui fait le boulot du ministère. On a une Agence nationale de sécurité du médicament et un département pour les médicaments à la HAS. Les agences régionales... »



On dépense beaucoup trop ? Mais qu'attendez-vous pour me trouver un responsable ?

... de santé (ARS) sont pilotées depuis Paris, qui leur donne leurs budgets, qu'elles répartissent entre les hôpitaux. Ensuite, les hôpitaux n'écourent plus l'ARS. Une agence d'amélioration de la performance fait le même boulot que la DGOS... C'est à devenir dingue», hallucine un préfet, qui aura lourdement souffert de cet éclatement au moment de la crise du Covid-19.

Sur les territoires, les services de l'État doivent jongler avec différents acteurs jaloux de leur « autonomie », pourtant subventionnés : Ademe, Office français de la biodiversité, ONF, agences de l'eau... Les derniers documents budgétaires recensent 434 agences et opérateurs de l'État, qui emploient plus de 400 000 agents et avalent un budget de 77 milliards d'euros. « Beaucoup sont devenus impilotables. Nous avons créé des monstres », se lamente un ex-ministre. Pensées pour rationaliser l'action publique et la « rapprocher des citoyens », ces instances l'ont éloignée, complexifiant l'action au point, parfois, de la paralyser. Ainsi des agences de l'eau, qui freinent consciencieusement les projets de stockage défendus par le gouvernement. « Elles décident seules avec leur conseil d'administration, alors que c'est une agence d'État », s'étrangle un préfet, ulcéré de voir encore le Conservatoire du littoral acheter des milliers d'hectares de terres « sans en référer à quiconque ».

→ ET SI ON SUPPRIMAIT...

LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

90 agents, un budget de 193 millions d'euros... Pour un impact nul. Huit ans après sa naissance en 2016, la Cour des comptes s'interroge encore sur l'utilité de ce maillon administratif supplémentaire, créé pour concurrencer les grandes métropoles mondiales (New York, Tokyo), mais qui a échoué à « remplir ses missions stratégiques ». Dans un rapport cinglant remis à l'Élysée, le député (Renaissance) Éric Woerth propose de trancher dans le vif : on supprime !

Propriétaire de 85 000 ha en 2005, il en « protège » aujourd'hui plus de 215 000, « sans aucun pilotage. C'est sans doute justifié, mais plus personne ne réfléchit au développement territorial dans son ensemble... »

Et pour cause : la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), créée en 1963 pour piloter les grandes stratégies de développement, a été avalée en 2014 dans un Commissariat général à l'égalité des territoires, refondu en 2020 par Emmanuel Macron dans une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Le mot « attractivité » a disparu des intitulés, il n'en est plus question : la nouvelle agence pilote une série de dispositifs lancés en grande pompe, après le mouvement des Gilets jaunes, pour « redynamiser » les bourgs. Action cœur de ville, Petites villes de demain, Villages d'avenir, Avenir montagnes, Territoires d'industrie, développement de tiers-lieux (ces « espaces physiques dédiés au faire-ensemble »)... Les programmes se bornent, la plupart du temps, à permettre le recrutement municipal de « chefs de projet » financés par l'État, chargés d'élaborer des plans stratégiques... Sans budget supplémentaire pour les réaliser. « On nous a expliqué que nous serions prioritaires sur les enveloppes de financement déjà existantes », explique le maire de Salbris (Loir-et-Cher), Alexandre Avril. « C'était du marketing... » Mais l'Agence, qui emploie 358 fonctionnaires pour 68 millions d'euros de budget, est pérennisée, sans que la Cour des comptes ...

ILLUSTRATION : TARTRAI POUR « LE POINT »

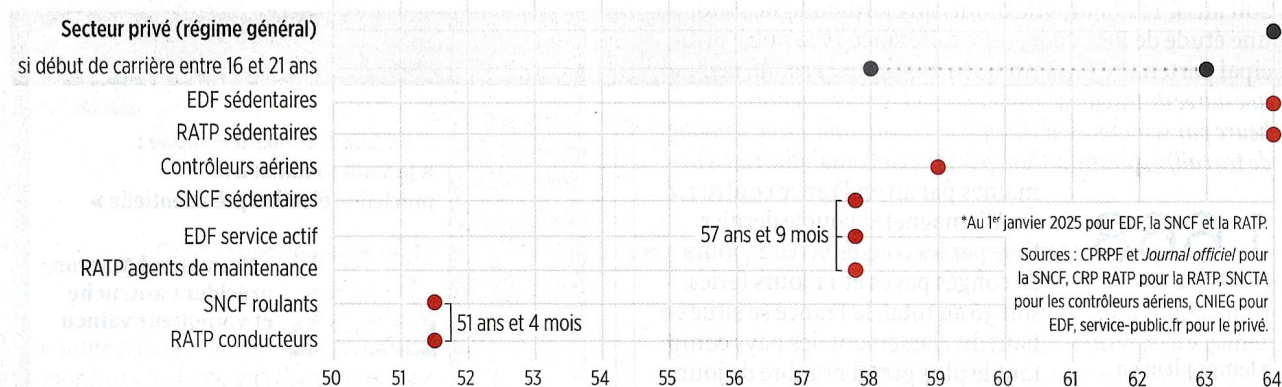
Les régimes spéciaux et l'aubaine de la clause du grand-père

C'était le grand chantier d'Emmanuel Macron président. Il allait supprimer les régimes spéciaux de retraite, créés par un décret du 8 juin 1946, synonymes de privilèges et de gabegie financière, en harmonisant les règles entre public et privé. Il est vrai que depuis son élection, en 2017, l'accès aux régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP et des industries électriques et gazières (IEG, EDF, Engie, RTE...) a été fermé. Ce serait donc la fin des régimes spéciaux ? Pas sûr... 16 régimes spéciaux sont totalement

maintenus. Et aux 5 supprimés s'applique, en l'espèce, la « clause du grand-père » : seuls les nouveaux entrants seront affiliés au régime général, les salariés déjà en poste conservant les avantages de leur régime spécial. Cette technique permet aux politiques de faire passer la pilule des réformes sans risquer de bloquer le pays. Conclusion : oui, ces régimes spéciaux vont bel et bien disparaître, mais uniquement pour les nouveaux entrants... Soit dans plus de quarante ans ! ● B. P.

ILS PARTENT BIEN PLUS TÔT À LA RETRAITE

Âge de départ minimum à la retraite à taux plein pour la génération née en 1970*



... soit parvenue à évaluer son action, faute de données financières. « *Le budget spécifique de l'ANCT ne reflète pas l'intégralité des montants financiers des dispositifs sur lesquels elle intervient, dont le total s'élève à plusieurs milliards d'euros* », notaient les Sages en février. Combien de milliards ? Mystère...

Imbroglie. Comme aucun document budgétaire ne retrace le coût réel du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), créé par Elisabeth Borne en 2022, chargé un an plus tard d'organiser des « COP territoriales » dans 16 régions de métropole et d'outre-mer afin de lancer le débat autour de 43 leviers d'action identifiés pour accélérer la transition écologique. « *Il y a des Dreal et des directions départementales des territoires dont c'est le boulot... Personne ne comprend à quoi ça sert, s'agace un fonctionnaire territorial. Cela ne facilite pas l'action publique, au contraire ! En multipliant les interlocuteurs, on dilue les responsabilités, et on brouille tout.* »

Marketing politique, vanités locales, distribution de prébendes... Les raisons qui poussent les élus à nourrir le feu de l'enfer administratif sont nombreuses et équitablement partagées entre

toutes les strates de l'action publique. Créée en 2016, la métropole du Grand Paris est un cas d'école... « *L'idée était de concurrencer le Grand Londres et le Grand Tokyo* », rappelle Hervé Marseille, en créant une nouvelle intercommunalité regroupant Paris et 130 communes franciliennes. Huit ans plus tard, ce nouvel établissement public de coopération intercommunale, qui emploie 90 agents pour un budget de 193 millions d'euros, n'a pas fait la preuve de son utilité, juge la Cour des comptes. Mais les élus se battent pour en prendre la tête, à Paris comme ailleurs. « *Qu'on ajoute au mille-feuille territorial un Grand Paris, Lyon ou Marseille, passe encore... Mais pourquoi avoir créé le Grand Dijon, le Grand Mans, le Grand Tours ?* » Dans l'esprit de François Hollande, à l'origine de leur création, ces nouvelles métropoles auraient dû fusionner à terme avec les départements... Cela ne s'est évidemment jamais produit.

Élu en 2017 avec la promesse de revoir profondément les missions de l'ensemble des acteurs publics, Emmanuel Macron a échoué à terrasser l'hydre. À la fin de 2018, le rapport que lui rend le Comité action publique 2022 (CAP22), qu'il avait chargé d'identifier les sources d'économies, est pourtant décapant : « *Nous avons identifié*

29 milliards d'économies», se souvient Ross McInnes, l'un de ses principaux auteurs, président du conseil d'administration de Safran. Les propositions les plus percutantes, de la rationalisation des commandes publiques à la suppression du taux réduit de TVA dans la restauration, menaçaient d'enflammer les critiques. «*Le gouvernement a finalement changé de posture, préférant ne pas s'acharner à défendre des mesures qu'il ne retiendrait pas et se concentrer sur celles susceptibles d'être mises en œuvre plus discrètement.*» Une poignée de propositions le seront – comme la collecte de l'accise sur les vins par la DGFiP plutôt que par les douanes. «*Ce changement a permis de redéployer 1 000 emplois publics.*»

Car, en réalité, si le diagnostic sur les dérives de la dépense publique est largement partagé, élus et responsables, à toutes les étapes de la chaîne, se battent comme des diables pour les conserver. Rares sont les voix qui s'élèvent pour réclamer un audit des 715 organismes divers d'administration centrale (Odac), qui illustrent l'omniprésence de

l'État dans une foule de domaines (culture, formation, sport, enseignement supérieur...), et dont les dépenses ont plus que doublé en vingt ans, pour atteindre 110 milliards d'euros en 2023. Pas d'évaluation non plus des 23 876 organismes divers d'administration locale (Odal): agences d'urbanisme, chambres consulaires, offices de tourisme, établissements culturels, centres communaux d'action sociale (il y en a plus de 13 000), caisses des écoles... Qui se partagent un budget de 46 milliards. Sur le terrain, la mauvaise gestion fait parfois des heureux, comme ces

4 milliards du Fonds vert, qui ont arrosé depuis deux ans des milliers de projets municipaux d'aménagement ou d'embellissement, n'ayant qu'un vague rapport avec l'environnement, peints en vert pour toucher la subvention. «*L'absence de pilotage entraîne d'énormes gaspillages, que personne ne dénonce dans l'espoir d'en profiter*», décrypte un préfet, les collectivités ayant perdu, avec la suppression de la taxe d'habitation, l'essentiel de leurs ressources propres. Et des générations entières de politiques ont reculé devant la difficulté de supprimer des opérateurs... «*La France n'a pas le tissu économique pour recycler les cadres qui font un passage dans le public. Cela implique un besoin de gestion, auquel les agences participent.*» ●●●

→ ET SI ON SUPPRIMAIT...

LE CESE, CHER ET INUTILE

Cette assemblée de 175 membres, servis par une administration de 153 agents et au budget de 47 millions d'euros, incarne de manière caricaturale les dérives de l'État. Personne ne sait à quoi sert le Conseil économique, social et environnemental, héritier du Conseil national économique créé en 1925 par Édouard Herriot, et qui a produit l'an dernier 17 avis faiblards, que nul n'a lus. À encadrer des «conventions citoyennes», aux résultats flous ? À lancer des pétitions en ligne ? Ou bien à remercier les amis politiques, associatifs et syndicalistes, qui y siègent contre rémunération dans l'un des plus beaux palais de la République ?

11 Novembre : bientôt la journée du pouvoir d'achat ?

PAR PIERRE ANTOINE DELHOMMAIS

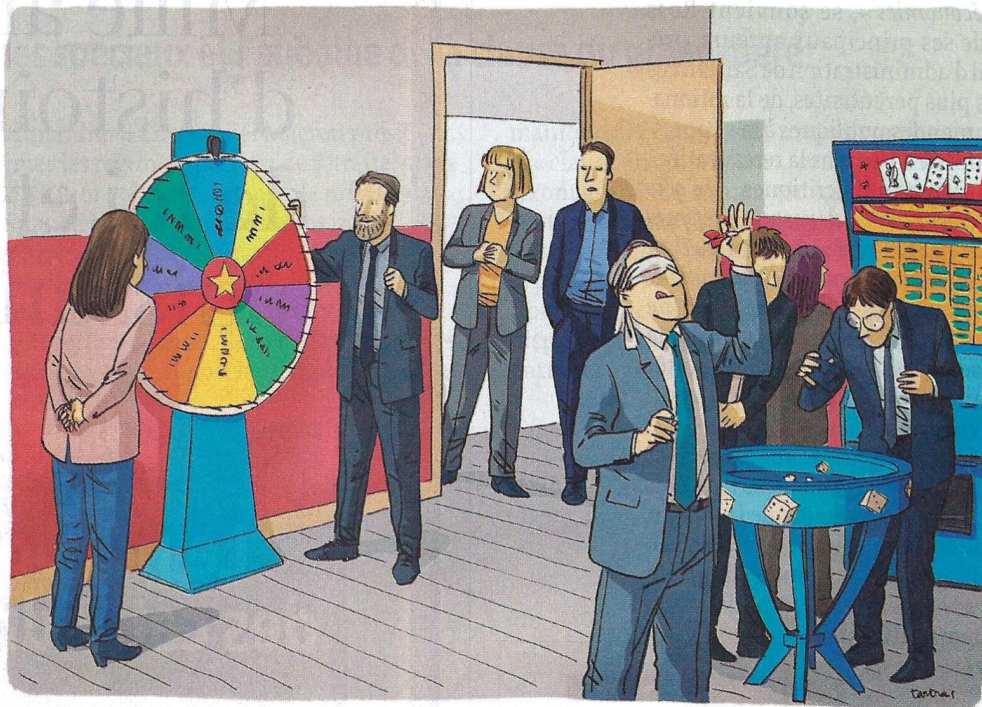
«*C'est le festival des horreurs avec ce gouvernement, on a l'impression que c'est Halloween tous les jours.*» Réagissant sur BFM à la proposition de supprimer un jour férié, la secrétaire générale de la CGT, Sophie Binet, s'est dite «*totalement contre*». Avant d'ajouter : «*Et ce n'est pas vrai, les Françaises et les Français ne travaillent pas moins qu'ailleurs.*» Pourtant, d'après les données fournies par l'enquête sur les forces de travail d'Eurostat, la durée effective annuelle moyenne d'un salarié à temps complet se situait en 2022 à 1 668 heures en France, contre 1 792 heures en moyenne dans l'UE. Soit aussi 122 heures de moins qu'en Allemagne. Selon une étude de Rexecode, cette différence avec notre principal partenaire économique s'explique «*pour un tiers par une durée de travail hebdomadaire plus faible en France (d'une heure par semaine, soit en cumulé sur une année une semaine de travail)*», pour un tiers par les arrêts maladie (2,1 se-

1 668
HEURES

La durée de travail annuelle d'un salarié à temps plein en France (contre 1 792 heures dans l'UE).

maines par an en France contre 1,2 en Allemagne) et pour le dernier tiers par les congés. Avec 25 jours de congés payés et 11 jours fériés, soit 36 au total, la France se situe en haut du classement des pays comptant le plus grand nombre de jours non travaillés, devancée seulement par le Luxembourg (37), l'Autriche et la Finlande (38), l'Estonie (39) et

l'Espagne (44). La faiblesse de cette durée annuelle du travail se trouve accentuée, sur le cycle de toute une vie, par des carrières professionnelles plus courtes qu'ailleurs. Selon l'OCDE, l'âge effectif moyen de sortie du marché du travail pour les hommes est en France de 60,4 ans, contre 63,1 ans en Allemagne, 63,9 ans aux Pays-Bas et 65,8 ans en Suède. De son côté, le taux d'emploi des 55-64 ans n'est en France que de 56,9 %, contre 73,3 % en Allemagne et 77,3 % en Suède. Même décalage chez les jeunes avec un taux d'emploi des 15-24 ans de seulement 35 % en France, contre 51 % en Allemagne, 57 % au Danemark et 76 % aux Pays-Bas. De ce déficit global de travail fourni en France que toutes les statistiques officielles signalent, n'en déplaise à Binet, découle aussi mécaniquement un déficit de croissance et de richesse par habitant. C'est au nom de la solidarité et pour financer les établissements accueillant les personnes âgées et handicapées que le gouvernement Raffarin avait décidé en 2004 de supprimer le lundi de Pentecôte, mesure qui, depuis, a permis de faire entrer 36 milliards d'euros dans les caisses de l'État. Ce n'est pas comme une nouvelle journée de solidarité mais comme une journée en faveur du pouvoir d'achat, sujet de préoccupation numéro un des Français, que la suppression, par exemple, du 11 Novembre doit être économiquement justifiée et politiquement vendue ●



On compte beaucoup sur cette commission, la seule qui peut nous sauver sur un coup de chance.

●●● D'où la panique qui saisit aujourd'hui ceux qui ont accès aux comptes. « On ne peut plus soutenir le statu quo, ce n'est plus possible », a en substance expliqué, le 22 octobre, le président du Sénat aux rapporteurs pour avis du budget – ces parlementaires chargés d'évaluer les 54 missions de l'État. « Chaque année, le rapporteur de la sécurité civile demande plus de Canadair, celui de la défense, plus de drones... Il faut que cela cesse », les a sermonnés Gérard Larcher avant le début de l'examen du texte par la Chambre haute – une première. « Dans l'état où sont les finances publiques, nous ne pouvons plus nous permettre de masquer la réalité. Il faut dire les choses », abonde le sénateur de l'Essonne (Union centriste) Vincent Delahaye, rapporteur du budget de la Sécurité sociale... et déterminé à forcer le gouvernement à regarder en face une réalité que tous s'efforcent d'occulter : le poids colossal des retraites de la fonction publique. « Les régimes spéciaux n'ont pas tous été supprimés, il en reste 16 », détaille-t-il.

Favoritisme. Et le statut particulier des fonctionnaires pèse particulièrement lourd sur le budget de l'État, contraint de compenser le déficit de cotisations des fonctionnaires : « Les employeurs privés cotisent à hauteur de 28 %. L'État, lui, surcotise, à 98 % ! Sans compter les subventions qu'il prend chaque année au budget pour équilibrer les comptes. » Le calcul est frappant : « 56,5 milliards

56,5
MILLIARDS
D'EUROS

sont affectés chaque année aux retraites des fonctionnaires et aux régimes spéciaux.

de dépenses du budget sont liées aux retraites des fonctionnaires et aux régimes spéciaux. On donne chaque année 14 125 euros à chaque retraité du public, contre 1 200 euros à ceux du privé. Est-ce que c'est normal ? C'est injuste. On paie tous des impôts ! »

Pour Michel Barnier, le sujet est explosif. Comme celui du statut de la fonction publique et de son corollaire, l'emploi à vie, qui plombe toute tentative de modernisation des administrations. Et qu'aucun gouvernement, depuis trente ans, n'est parvenu à réformer. Une « lâcheté » indépassable pour Philippe Juvin, qui plaide pour un big bang total : « Nous en sommes arrivés à un tel degré de complexité que la seule solution est de tout supprimer. Ensuite, on verra où la Terre ne tourne plus, c'est là qu'il faudra reconstruire. » Radical ? Sans doute. Mais comment lutter contre une telle dérive collective ? « La bêtise collective est scellée par les préjugés de l'époque, par l'idéologie, et par une paresse intellectuelle qui relève du mimétisme », analyse le journaliste Olivier Postel-Vinay, auteur d'un passionnant *Homo Cretinus. Le triomphe de la bêtise* (La Cité), qui voit dans cette passion française pour l'administration, et dans son obsession pour les retraites, une forme de « bêtise sociale », caractérisée par l'incapacité à sortir d'un cadre préconçu d'analyse, nourri de préjugés anciens sur la vie économique, dans le carcan desquels l'intelligence... abdique. Une fatalité ? ●

ILLUSTRATION : TARTRAIS POUR « LE POINT »