

# L'État : quels coûts pour quelles missions ?

## DOSSIER DU PARTICIPANT

Mercredi 15 avril 2015  
(17h-30 - 19h30)

Conseil d'État

Salle d'Assemblée générale

### Le modérateur :

■ **Philippe Josse**  
Conseiller d'État

## Présentation du cycle *Où va l'État ?*

Le 5<sup>ème</sup> cycle de conférences du Conseil d'État<sup>1</sup> porte sur l'avenir de l'État à la lumière des défis auxquels il doit faire face avec, notamment, les développements de l'Union européenne, l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et l'accélération de ce qu'il est convenu d'appeler la globalisation. Les transformations des réalités sociales continuent de jouer un rôle majeur dans les attentes que nos concitoyens placent en l'État : aspirations à une élévation du niveau de formation et à une meilleure couverture de l'offre de soins et de la protection sociale, vieillissement de la population, recherche d'emploi et de qualification, situation des flux migratoires, enjeux liés à la qualité de l'environnement, au développement durable et à l'aménagement de l'espace urbain et rural.

<sup>1</sup>

- Cycle de conférences sur la régulation financière 2009-2010.
- Cycle de conférences en droit européen des droits de l'homme 2010-2011.
- Cycle de conférences sur la démocratie environnementale 2010-2011.
- Cycle de conférences relatif aux enjeux juridiques de l'environnement 2012-2013.

### Les intervenants :

- **Gilles Carrez**,  
Député du Val-de-Marne, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale
- **Florence Parly**,  
Directrice générale déléguée de la SNCF, ancienne secrétaire d'État au Budget
- **Alain Pichon**,  
Président de chambre à la Cour des comptes (h.)

Ces évolutions, largement inéluctables, amènent à repenser le rôle de l'État et ses fonctions fondamentales. L'interrogation contenue dans l'intitulé même de ce cycle « Où va l'État ? » reflète les incertitudes nées de mutations tellement rapides qu'elles remettent parfois en cause les fondements mêmes des catégories philosophiques et juridiques utilisées habituellement pour décrire le rôle de l'État.

Il ne s'agit pourtant nullement de se borner à dresser un tableau des facteurs d'affaiblissement de l'État dans sa vision traditionnelle. Il s'agit au contraire pour le Conseil d'État de s'interroger sur les moyens de faire face à ces nouveaux défis afin que l'État continue d'assumer ses missions fondamentales, plus nécessaires que jamais. L'État reste en effet l'ultime garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale pour nos concitoyens dans un monde en manque de repères.

L'objectif du cycle est aussi de porter un regard critique sur les nombreuses tentatives faites pour réformer l'État, d'en dresser un bilan, de mesurer ce qui a été accompli et, surtout, le chemin qui reste à faire pour rénover les outils traditionnels de la puissance publique.

Cette indispensable modernisation de l'État doit bien entendu se faire sans occulter l'impératif d'une meilleure sélectivité et d'un

meilleur contrôle de la dépense publique, afin d'honorer nos engagements européens et de préserver notre souveraineté budgétaire.

C'est dans cet esprit que le cycle proposé par le Conseil d'État – et qui ne comportera pas moins d'une quinzaine de conférences – commence par une première série traitant de la philosophie politique de l'État, des problématiques fondamentales sur la constitution de l'État et des facteurs de son évolution historique et juridique. On ne peut s'interroger en effet avec pertinence sur les évolutions souhaitables de l'État sans commencer par les mettre en perspective en revisitant ses fondements traditionnels. Cet examen portera aussi bien sur les missions régaliennes de l'État que sur ses modes d'intervention dans la sphère économique et sociale à la lumière des bouleversements introduits par la mondialisation.

En 2013-2014, la première série de conférences a proposé les thèmes suivants :

- L'État, expression de la Nation : un objet de philosophie politique et une construction historique.
- L'État de droit : constitution par le droit et production du droit.
- L'État peut-il survivre à la mondialisation ?
- L'État dans l'Europe des États.
- L'État sous la pression de la société civile ?
- L'État et les monopoles régaliens : défense, diplomatie, justice, police, fiscalité.
- L'État providence a-t-il vécu ?
- Le sens et la raison d'État : quelle actualité ?

La seconde série de conférences, quant à elle, traite, depuis le dernier trimestre 2014, des thèmes relatifs au fonctionnement et aux moyens de l'État : l'administration territoriale ; les missions, les coûts, les agents de l'État ; les relations avec le monde économique. Le cycle se clôturera sur le thème de la réforme de l'État.

## Présentation de la conférence

L'obligation d'établir chaque année des comptes à adresser au Roi date du 13<sup>e</sup> siècle. Après l'effort pluriséculaire de la monarchie pour créer un premier « État de finances », la Révolution et l'Empire posent les fondements d'un État moderne avec un contrôle rigoureux des finances publiques. Les articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen sont au cœur du nouveau contrat social avec le droit donné à tous les citoyens de « constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution

publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi [...] » et à la société de « demander compte à tout Agent public de son administration ». La loi du 16 septembre 1807 et le décret impérial du 28 septembre suivant définissent les statuts de la Cour des comptes. La création du corps des inspecteurs généraux du Trésor et l'instauration du principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable modernisent en profondeur le suivi de la dépense publique.

Deux siècles après, la transparence des comptes publics sous le contrôle du Parlement et l'obligation constitutionnelle d'évaluer avec la plus grande rigueur les missions et les coûts de l'État sont plus que jamais d'actualité. Le poids de la dépense publique<sup>2</sup> et des prélèvements obligatoires, qui n'a cessé de croître en parallèle avec l'extension du périmètre de l'action publique, a amené les gouvernements successifs, au-delà des alternances, à rechercher les moyens d'optimiser la gestion publique, afin de faire le meilleur usage possible des deniers publics.

- I. L'extension du champ des missions de l'État et ses conséquences en matière de gestion publique

Après 1945, l'État est au cœur du pacte social et joue un rôle central dans la modernisation de la France. Sur la base du programme du Conseil national de la Résistance est instituée la Sécurité sociale<sup>3</sup> destinée à garantir contre les risques maladie, maternité, accidents du travail et vieillesse. Le préambule de la Constitution de 1946 proclame « *comme particulièrement nécessaires à notre temps* » les principes qui sont fondateurs d'une extension des droits de l'homme à tous les aspects de la vie économique et sociale. Les nationalisations et le commissariat au Plan symbolisent le rôle de la puissance publique dans l'organisation de la croissance. Les « trente glorieuses » sont dominées par un modèle d'inspiration « keynésienne »<sup>4</sup> dans lequel les gains de productivité très rapides sont redistribués sous forme de hausses de salaire permettant de soutenir la

<sup>2</sup> La dépense publique englobe, outre le budget de l'Etat et des organismes d'administration centrale, la dépense des collectivités locales et des administrations de sécurité sociale.

<sup>3</sup> Ordonnances du 4 et du 19 octobre 1945.

<sup>4</sup> Du nom de l'économiste John Maynard Keynes, auteur notamment de la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, qui réfute l'idée d'une régulation spontanée de l'économie de marché et soutient l'intervention conjoncturelle de la puissance publique en soutien de la demande et de l'investissement.

consommation. Ce cercle vertueux est possible grâce à une croissance exceptionnelle qui a permis le financement de la solidarité nationale. La planification à la française permettait d'associer les partenaires économiques et sociaux à la programmation à long terme de l'action publique.

Avec le premier choc pétrolier, le ralentissement de la croissance et le début d'un chômage structurel, apparaissent les premières interrogations sur le financement de l'État providence. Après les nationalisations de 1981, le périmètre de l'État producteur ne cessera de se réduire avec notamment les privatisations de 1986. Au fur et à mesure des progrès de la décentralisation, les collectivités locales jouent un rôle de plus en plus important de prescripteur de la dépense publique, ce qui rend plus difficile le pilotage par l'État des comptes publics.

D'inspiration anglo-saxonne, les principes de la « nouvelle gestion publique » irriguent une réflexion sur la recherche de l'efficience<sup>5</sup> dans l'utilisation des fonds publics, la nécessaire amélioration de la transparence à la fois de la qualité et des coûts des prestations, et même l'introduction des mécanismes de marché dans l'offre de biens et de services d'intérêt général<sup>6</sup>.

Le débat très nourri sur les outils de la réforme de l'État fait ressortir notamment trois axes :

- la modernisation du statut de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines ;
- le rôle des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) comme levier de la réforme de l'État<sup>7</sup> : « l'utilisateur-client » est désormais au centre de la réorganisation du service public. Apparaissent ainsi dans le vocabulaire courant, les notions de mesure de la qualité et d'évaluation de la

<sup>5</sup> « Il s'agit, soit d'accroître les produits des activités publiques à moyens égaux ; soit de maintenir le même niveau d'activité, mais avec moins de ressources. Les objectifs d'efficience se rapportent donc à la productivité. » (Rapport d'information au Sénat fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, 2 mars 2005, citant le *Guide de la performance* établi en « coproduction » par le MINEFI, les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)).

<sup>6</sup> Y. Chappoz, P.-C. Pupion, « Le New Public Management », *Gestion et management public*, Volume 1/n°2, 2012, p. 1-3.

<sup>7</sup> Carte Vitale, Télérecours, Télédéclaration d'impôts, servicepublic.fr, actes d'état civil, etc.

satisfaction de l'utilisateur. Les classements comparatifs, relayés par les grands médias, mesurant la performance des services publics, se multiplient.

- La nécessité de simplifier les processus de décision et le poids des normes, la complexité étant de plus en plus dénoncée en raison de ses coûts induits. Ceci conduira les gouvernements à recourir à partir de 2003 à des lois d'habilitation<sup>8</sup> pour simplifier par ordonnances<sup>8</sup> dans toute une série de domaines.

Le ralentissement durable de la croissance entraînant l'apparition d'un chômage important, la mise en concurrence des États Nations avec la mondialisation et l'internalisation de la contrainte européenne avec la création de la zone euro, rendent inéluctables des réformes profondes dans la gestion de l'État, la définition de ses missions fondamentales et le contrôle de la dépense publique par le Parlement.

- II. Les efforts successifs de l'État pour mieux définir ses missions et optimiser ses coûts

Dès 1990, un décret est pris afin de développer l'évaluation des politiques publiques, qui a « pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en oeuvre permettent de produire les effets attendus [...] et d'atteindre les objectifs [...] assignés »<sup>9</sup>. Ce dispositif sera complété en 2009 par la loi organique, préconisée par le Conseil d'État<sup>10</sup>, qui rend obligatoire la rédaction d'une étude d'impact permettant d'anticiper les coûts induits par tout projet de loi<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

<sup>9</sup> Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques et décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, abrogés par le décret n° 2008-663 du 4 juillet 2008 car remplacés par la Révision générale des politiques publiques.

<sup>10</sup> Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Études et documents, n°57, La Documentation française, 2006.

<sup>11</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Le Conseil d'État, par ses avis, opère un contrôle de ces études d'impacts, notamment en matière de chiffrage des mesures proposées ; voir exemple CE, avis n°387180, 6 décembre 2012, *Projet de loi portant création du contrat de génération*.

Un tournant décisif est pris avec l'adoption en 2001 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>12</sup>, à la quasi unanimité de l'Assemblée nationale, reflétant le consensus national sur cette question en période de cohabitation. Modifiant profondément l'organisation issue de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la LOLF définit un nouveau cadre budgétaire. Le budget de l'État est dorénavant réparti en missions et programmes et non plus en chapitres budgétaires<sup>13</sup> :

- les missions traduisent les grands objectifs de politique publique ;
- les programmes constituent l'unité de base de la gestion, évaluée par des indicateurs, ainsi que l'unité de spécialité des crédits dans l'autorisation parlementaire<sup>14</sup>.

L'objectif est de permettre au Parlement d'avoir une vision politique des choix à faire en matière de dépense publique. L'ambition est de faire des lois de finance un vecteur de la réforme de l'État, en passant progressivement d'une logique de moyens à une logique de résultats. La LOLF, complétée en 2005 par la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS)<sup>15</sup>, modernise aussi profondément les outils comptables en s'inspirant des règles applicables aux entreprises tout en prenant en compte la spécificité de l'action publique.

Le rôle de la Cour des comptes dans le contrôle des résultats et de l'efficacité l'action publique est consacré par la révision constitutionnelle de 2008 : elle est désormais chargée de la certification (régularité, sincérité, fidélité) des comptes de l'Etat et des organismes de sécurité sociale ; elle « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques »<sup>16</sup>. Son rapport annuel joue un rôle majeur dans le contrôle du bon usage des deniers publics.

En parallèle, l'État réorganise plusieurs de ses missions fondamentales en les confiant à des

opérateurs ou à des agences auxquels sont délégués des leviers essentiels : la gestion de la dette avec France Trésor<sup>17</sup>, du patrimoine immobilier avec France Domaine<sup>18</sup>, ou encore de la commande publique avec l'introduction des groupements de commandes<sup>19</sup>.

Cette volonté d'optimiser la dépense publique se traduit en 2007 par la révision générale des politiques publiques (RGPP) visant à alléger les structures, à diminuer les coûts de fonctionnement, et à contrôler la progression de la masse salariale, en instaurant notamment la mesure phare du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, mais également en opérant des mutualisations et des fusions<sup>20</sup>, en supprimant ou transférant certaines missions.

Au regard de leurs ambitions initiales, la LOLF et la RGPP ont eu néanmoins un effet limité sur le niveau de la dépense publique. La Cour des comptes a souligné que cette politique ne pouvait tenir lieu à elle seule d'une véritable révision des missions et programmes. Le rapport remis en 2012 par les trois inspections générales analyse les limites du processus, en soulignant notamment le fait qu'il ait été limité à l'Etat, qu'il se soit concentré sur la recherche d'économies à court terme et qu'il n'ait pas été accompagné par une gestion adéquate des ressources humaines<sup>21</sup>.

### III. La réduction de la dépense publique érigée au rang d'impératif national

La crise économique et financière de 2008 a révélé la fragilité des comptes de l'État, obligé d'emprunter massivement sur les marchés, certains évoquant même un risque sur la dette souveraine<sup>22</sup>. La surveillance des finances publiques a été renforcée au niveau européen avec le semestre européen rendu plus contraignant par deux paquets législatifs qui accroissent le rôle de la Commission

<sup>12</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>13</sup> 31 missions et 122 programmes pour le projet de loi de finance pour 2015, par rapport à 850 chapitres sous l'ordonnance de 1959.

<sup>14</sup> A. Lambert, D. Migaud, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'Etat », Revue française d'administration publique, n°117, 2006, p. 11-14.

<sup>15</sup> La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale.

<sup>16</sup> Article 47-2 de la Constitution, créé par la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008.

<sup>17</sup> Service à compétence nationale créé par l'arrêté du 8 février 2001 modifiant l'arrêté du 2 novembre 1998 portant organisation de l'administration centrale de la direction du Trésor.

<sup>18</sup> Service à compétence nationale créé par le décret n° 2006-1792 du 23 décembre 2006.

<sup>19</sup> Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics.

<sup>20</sup> Avec notamment la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

<sup>21</sup> Rapport des trois inspections générales, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, 2012.

<sup>22</sup> La dette publique s'élève à 95% du PIB à la fin du 4<sup>e</sup> trimestre 2014 selon l'INSEE ; elle est détenue à plus de 60% par des non-résidents.

européenne dans le processus d'élaboration budgétaire<sup>23</sup>.

Force est donc de constater que malgré les actions entreprises par tous les gouvernements au cours des quinze dernières années, la situation des comptes publics reste préoccupante, avec une dette et un niveau de prélèvements obligatoires historiquement élevés et une difficulté persistante de la France à honorer ses engagements européens. Plus inquiétant encore, depuis les années 1970, la hausse des déficits et de la dette a été continue. C'est ainsi que la charge des intérêts de la dette est devenue le deuxième poste de dépenses du budget de l'État<sup>24</sup> après l'éducation nationale<sup>25</sup>, même si c'est en partie masqué aujourd'hui par le niveau très faible des taux en raison notamment de la politique de la Banque centrale européenne.

Le montant total de la dépense publique, multiplié par 5 depuis les années 1980, représente ainsi plus de 56% du produit intérieur brut (PIB). C'est le deuxième ratio de dépenses publiques le plus élevé parmi les pays de l'OCDE<sup>26</sup> en 2014. La structure de la dépense publique s'est par ailleurs modifiée : la part de l'Etat dans le total des dépenses publiques est en baisse par rapport à celles des organismes de sécurité sociale et des administrations publiques locales. À titre d'illustration, les dépenses régaliennes<sup>27</sup> représentent désormais moins d'un cinquième du budget de l'Etat.

Les dépenses de protection sociale représentent 45% du total des dépenses publiques en 2012<sup>28</sup>, la dépense des organismes de sécurité sociale étant supérieure à celle de l'Etat depuis le milieu des années 1990. Ainsi, selon l'OCDE, la forte hausse des dépenses publiques concerne principalement les retraites et les soins de

santé. Malgré le vote de plusieurs lois successives<sup>29</sup>, le problème de l'équilibre général des régimes de retraite est loin d'être entièrement résolu, comme en attestent les travaux du Conseil d'orientation des retraites<sup>30</sup>. De même, la tarification par activité introduite dans les cliniques et les hôpitaux en 2003, puis la création des Agences régionales de santé (ARS)<sup>31</sup>, dont le rôle est de moderniser et rationaliser l'offre de soin et de veiller à la bonne gestion des dépenses hospitalières et médicales, n'ont pas suffi à mettre un terme au déficit de l'assurance maladie.

La hausse de la masse salariale et de la charge de la dette a pour conséquence la rigidité croissante de la dépense publique. En outre le ralentissement de la croissance combiné à la hausse du chômage entraîne à la fois une augmentation des dépenses de prestations sociales et une réduction des recettes.

Il n'est donc plus possible de prétendre réduire la dépense publique en concentrant l'essentiel des efforts sur l'État régalien, au risque d'un décalage croissant entre les missions et les moyens, comme en atteste d'ailleurs la prise de conscience récente de la nécessité de stabiliser le budget de la défense nationale. Il est devenu indispensable d'appréhender l'ensemble de la dépense publique à travers un compte général des administrations publiques, consolidant les comptes de l'État avec ceux de ses opérateurs, de la sécurité sociale, et ceux des collectivités territoriales<sup>32</sup>.

Telle est bien la finalité de la modernisation de l'action publique (MAP) engagée en 2012, qui « s'inscrit au cœur du modèle français que porte le gouvernement. Elle consiste à repenser le rôle des pouvoirs publics, à interroger l'efficacité de la dépense publique et à adapter les moyens mis à la disposition de l'Etat et des collectivités territoriales aux objectifs poursuivis »<sup>33</sup>. Elle a pour but, entre autres, de lancer des cycles d'évaluation des politiques publiques et de moderniser le fonctionnement des agences et opérateurs de l'Etat. La création

<sup>23</sup> Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance a été signé le 12 mars 2012 par 25 États membres de l'Union européenne et est entré en vigueur le 1 janvier 2013.

Deux paquets législatifs sont venus renforcer le Pacte de stabilité et de croissance : en 2011, le « Six-Pack » qui comprenait cinq règlements et une directive ; en 2013, le « Two-Pack », deux règlements (UE n°472/2013 et UE n°473/2013), s'appliquant uniquement aux pays de la zone euro, visant à renforcer et harmoniser les procédures budgétaires.

<sup>24</sup> Projet de loi de finance pour 2015.

<sup>25</sup> Qui représente plus de 20% des dépenses du budget de l'État.

<sup>26</sup> Etudes économiques de l'OCDE, mars 2013 ; <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/grandes-caracteristiques-finances-publiques>.

<sup>27</sup> Action extérieure, défense, justice, sécurité.

<sup>28</sup> <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/grandes-caracteristiques-finances-publiques>.

<sup>29</sup> Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ; loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites ; loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

<sup>30</sup> Décret n°2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites

<sup>31</sup> Par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

<sup>32</sup> C'est notamment une des propositions du rapport de la Cour des comptes de 2011, Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives*, rapport public thématique, La Documentation française, 2011.

<sup>33</sup> Circulaire du 9 janvier 2013 sur la modernisation de l'action publique.

en 2014 d'un Conseil stratégique de la dépense publique<sup>34</sup> vise à garantir un pilotage politique de la réforme de l'État. Le Conseil des ministres du 10 septembre 2014 a lancé une « revue des missions de l'Etat »<sup>35</sup> visant à déterminer, pour chacune des missions exercées par l'Etat, si ce dernier est l'acteur le plus pertinent.

Diverses études ont par ailleurs identifié des pistes quant aux postes de dépenses publiques dont l'efficience (c'est-à-dire le rapport entre niveau de dépense et efficacité du résultat au regard de l'objectif poursuivi) pourrait être améliorée. L'OCDE<sup>36</sup> pointe par exemple le coût de collecte des impôts, les aides à des secteurs spécifiques (PME et associations entre autres) et le système de formation professionnelle des adultes. De même dans une étude récente, France Stratégie s'appuie sur des comparaisons internationales pour identifier comme prioritaires les secteurs de l'enseignement secondaire, la santé et les retraites<sup>37</sup>.

Le projet de loi de finance pour 2015 indique un objectif de croissance nulle (en volume) de la dépense publique pour 2017, ce qui est très ambitieux. La maîtrise des comptes demandera en effet d'associer à l'effort de l'État les collectivités locales, ce qui ne peut se faire qu'en respectant le principe de libre administration des collectivités locales<sup>38</sup> et l'article 72-2 de la Constitution. Le Gouvernement a décidé le gel puis la baisse des dotations<sup>39</sup> afin d'inciter les collectivités à faire des efforts de gestion. Une réflexion est en cours sur la mise en place de baromètres permettant d'évaluer les performances comparées des collectivités locales afin d'introduire un critère d'équité dans les dotations de l'État et les dispositifs de péréquation critiqués pour leur insuffisance.

En ce qui concerne le budget social de la Nation, les arbitrages, surtout en période de

crise avec un taux de chômage très élevé, sont douloureux et il est indispensable de trouver les voies et moyens d'associer les partenaires sociaux et nos concitoyens à cet effort national. De même la réorganisation de l'administration territoriale doit se faire en prenant en compte le sentiment d'abandon de la France rurale et périurbaine qui crée une fracture dangereuse pour l'équilibre de notre démocratie.

En définitive, au-delà des dispositifs techniques visant à optimiser la dépense publique, la légitimité des missions qui incombent à l'État relève, par nature, du choix du politique au sens le plus noble du mot. Dans une démocratie sociale avancée, c'est au Parlement qu'il appartient en toute transparence de trouver le juste équilibre entre les fins de l'action publique et les moyens qui lui sont dévolus. Dans un pays fragilisé par la crise et le chômage, les pouvoirs publics doivent faire œuvre de pédagogie pour rendre les réformes acceptables, préserver le consentement à l'impôt et la cohésion sociale.

## Biographies des intervenants

### ■ Philippe Josse

Diplômé de Sciences-Po et titulaire d'un DEA de droit public de l'université de Paris 2, ancien élève de l'ENA (promotion Victor Schoelcher, 1994-96), Philippe Josse débute sa carrière comme administrateur des services du Sénat. Il rejoint ensuite la direction du budget en 1996, y devient chef du bureau « défense » en 1999, avant d'occuper entre 2000 et 2002 le poste de Secrétaire général du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF). Il occupe ensuite divers postes en cabinet ministériel de 2002 à 2006, dont celui de directeur du cabinet du ministre délégué au budget. Philippe Josse a été nommé directeur du Budget en mars 2006, fonction qu'il a occupée jusqu'en mai 2011, date à laquelle il a été nommé conseiller d'État. Il a, pendant la période où il était directeur du budget, été membre des conseils d'administration d'EDF, de la SNCF et d'Air France-KLM. Il est, désormais, membre de la section du contentieux du Conseil d'Etat ; il enseigne par ailleurs à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, notamment la comptabilité publique et l'ingénierie financière publique.

<sup>34</sup> Décret n° 2014-46 du 22 janvier 2014 relatif au Conseil stratégique de la dépense publique.

<sup>35</sup> Voir le site du secrétariat d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification.

<sup>36</sup> OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE – France*, 2013.

<sup>37</sup> C. Mareuge et C. Merckling, *Pourquoi les dépenses publiques sont-elles plus élevées dans certains pays ?*, France Stratégie, La note d'analyse, 2014.

<sup>38</sup> Sur les critères permettant de déterminer dans quelles conditions une diminution des ressources d'une collectivité territoriale, résultant de dispositions de la loi de finances, pourrait affecter sa libre administration, voir par exemple l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi de finances pour 2014 (n°387791).

<sup>39</sup> L'article 13 de loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit un gel de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités en 2013, puis une réduction en 2014 et en 2015. En 2014, pour la première fois, une baisse a été imputée sur la dotation globale de fonctionnement.

## ■ Gilles Carrez

Ancien élève d'HEC et de l'ENA, député du Val-de-Marne depuis 1993, Gilles Carrez est président de la commission des Finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, dont il a été rapporteur général de 2002 à 2012. Il a notamment participé aux travaux de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances et appartenu à la commission d'enquête sur l'utilisation et la gestion des fonds publics en Corse en 1998 et à celle du Crédit lyonnais en 1994. Maire du Perreux-sur-Marne depuis 1992, il a présidé le Comité des finances locales (CFL) de 2004 à 2012. De 1997 à 2002, il a été rapporteur spécial du budget du commerce extérieur. Il est notamment l'auteur de la loi Carrez (1996) qui protège les acquéreurs de logements. Avant de devenir député, Gilles Carrez a eu une activité professionnelle dans le domaine de l'aménagement urbain. Il a été notamment secrétaire général du Groupe central des villes nouvelles.

## ■ Florence Parly

Mme Florence Parly est la directrice générale déléguée Stratégie et finances de la SNCF depuis novembre 2014. Diplômée de Sciences-Po Paris et de l'ENA (promotion 1987), elle entre en tant qu'administrateur civil à la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avant d'occuper, de 1991 à 1993, les fonctions de conseillère budgétaire au sein de plusieurs cabinets ministériels. Elle réintègre ensuite la direction du budget en qualité de chef de bureau. Conseillère budgétaire au cabinet du Premier ministre de 1997 à 1999, Mme Florence Parly est nommée secrétaire d'État au budget en 2000. En 2003-2004, elle est successivement chargée de mission à l'agence France Trésor, puis présidente du directoire de l'Agence régionale de développement d'Île-de-France. Mme Florence Parly entre chez Air France en 2006 en qualité de directrice de la stratégie d'investissement, avant d'être nommée en 2008 directrice générale adjointe d'air France Cargo puis directrice de l'activité passage Orly et escales France en janvier 2013.

## ■ Alain Pichon

Alain Pichon est président de chambre honoraire à la Cour des comptes. Né le 29 novembre 1945, il est diplômé de Sciences-Po Paris et ancien élève de l'ENA – promotion Thomas More (1971). Il a été auditeur à la Cour, puis, en détachement, président de la commission de contrôle des comptes des

entreprises publiques du Sénégal, membre de sa Cour suprême. À son retour en France (1981), il entre au cabinet du ministre de l'agriculture puis devient secrétaire général adjoint puis secrétaire général de la Cour des comptes de 1983 à 1990. Chargé de mission au cabinet du Premier ministre, il est ensuite nommé président de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, de 1994 à 1998, puis de Provence-Alpes-Côte d'Azur jusqu'en 2004. Il a présidé la 4<sup>ème</sup> chambre à la Cour des comptes, compétente pour le contrôle des pouvoirs publics, Premier ministre, justice, affaires étrangères et intérieur jusqu'en 2013, tout en siégeant au conseil de la concurrence. Il préside actuellement la commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits (d'auteurs), et supplée le Premier président au Conseil des prélèvements obligatoires. En outre, il préside le Haut conseil de *Transparency International France*.

# Bibliographie indicative

(par ordre alphabétique)

## Ouvrages et rapports

M. Baslé, *Le budget de l'État*, 7e éd., La Découverte, 2012.

J.-P. Betbèze, B. Coeuré, *Quelles réformes pour sauver l'État ?*, Les cahiers du Cercle des économistes, PUF, 2011.

M. Bouvard, J.-P. Brad, T. Carcenac, C. de Courson, *LOLF et réformes de l'État : complémentarité ou contradiction ? : rapport d'information sur l'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État* déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Assemblée nationale, 2010.

Conseil d'analyse économique, *L'évaluation des politiques publiques*, 2013.

F. Cornut-Gentille, C. Eckert, *Une évaluation de la RGPP : méthodes, contenus, impacts financiers : rapport d'information sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP) déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République*, Assemblée nationale, 2011.

Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives*, rapport public thématique, La Documentation française, 2011.

Direction générale de la modernisation de l'État, *Vers l'État optimal*, La Documentation française, 2012.

G. J. Guglielmi et G. Koubi, *Droit du service public*, Montchrestien, 3<sup>e</sup> éd., 2011.

A. Imbert, M. Gataineau, E. Le Noan, *1151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ?*, Institut Montaigne, 2014.

INSEE, *Les comptes des administrations publiques en 2013*, INSEE Première, n°1500, mai 2014.

Inspection générale de l'administration, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État : rapport*, IGAS, IGF, IGA, 2012.

A. Lambert, D. Migaud, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique*

*efficace et responsable, rapport au Gouvernement*, 2005.

A. Lambert, D. Migaud, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme : rapport au gouvernement*, Ministère de l'économie et des finances, 2006.

D. Migaud, G. Carrez, *La performance dans le budget de l'État*, rapport déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan, Assemblée nationale, 2009.

OCDE, *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France : une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques*, 2012.

OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE : France 2013*, OECD, 2013.

M. Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique*, La Documentation française, 2006.

## Articles

M. Bacache-Beauvallet, « L'État : contraintes et liberté, approche économique », *Pouvoirs*, n° 142, 2012, p. 21-31.

J.-F. Boudet, « L'économicité dans les discours du droit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 72, 2014, p.9-35.

M. Bouvier, « Crise des finances publiques et refondation de l'État », *RFFP*, 2010.

A. Bozio et J. Grenet, « Les dépenses publiques », *Economie des politiques publiques*, La Découverte, 2010.

G. Chaffardon, J.-F. Joye, « La LOLF a dix ans : un rendez-vous (déjà) manqué ? », *RDP*, n° 2, 2012, p. 303.

Y. Chappoz Yves et P.-C. Pupion, « Le New Public Management », *Gestion et management public*, volume 1/n°2, 2012, p. 1-3.

M. Collet, « Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : 'dépenser mieux' ou 'dépenser moins' ? », *RFDA*, n°2, 2013, p. 894.

Conseil général économique et financier, « Budget de l'État et performance : définir et mesurer la performance pour mieux piloter l'action publique », *Gestion et finances publiques : la revue*, n°2, 2010, p. 117-122.

G. Desmoulin, « La recherche de la performance des politiques publiques : de



l'illusion à la raison ? », *AJDA*, n°16, 2013, p. 894-899.

B. Gazier, « Jalons pour une histoire des États face à la contrainte économique », *Pouvoirs*, n° 142, 2012, p. 5-19.

I. Joumard et al., « Améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses publiques : l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n°37, 2003, p. 125-184.

F. Lafarge, « Bilan de la RGPP », *Cahiers français*, n°368, 2012.

A. Lambert, D. Migaud, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, n°117, 2006, p. 11-14.

Y. Lécuyer, « Mutualisation et services publics : les enjeux de la réforme », *Droit administratif*, n°3, 2009.

C. Mareuge et C. Merckling, « Pourquoi les dépenses publiques sont-elles plus élevées dans certains pays ? », *La note d'analyse*, France stratégie, juillet 2014.

C. Pierucci, « La Cour des comptes et la dette publique », *RFFP*, n° 123, 2013, p. 33.

R. Salais, « La donnée n'est pas un donné : pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *Revue française d'administration publique*, n°135, 2010.

J.-C. Savignac, « La modernisation de l'action publique : de la RGPP à la MAP », *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n°329, 2013.

P. Séguin, « Dix enquêtes du comité [d'enquête sur le coût et le rendement des services publics] : trois règles d'or pour réussir le changement », *Revue française d'administration publique* 5, 2007, p. 7-25.

S. Trosa, « La LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives », *RFFP*, n°127, 2013, p. 243.

C. Waline, P. Desrousseaux, « La LOLF et l'amélioration de la gestion publique », *Revue juridique de l'économie publique*, n° 669, 2009, p. 3-7.



Ce document a été préparé  
par la section du rapport et des études (SRE)  
du Conseil d'État