

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de François Ecalte  
(séance du lundi 16 janvier 2017)

**Jean-Robert Pitte :** Vous proposez de réduire les dépenses d'éducation de trois dixièmes de point (sans toutefois les réduire jusqu'au niveau moyen dans la zone euro, très inférieur à 4,8 %) et de réorienter les élèves vers des formations plus professionnalisantes, en quoi je vous donne mille fois raison. Mais, comme vous le savez, les baccalauréats professionnels, les baccalauréats technologiques, les CFA, les BTS, les IUT ou les licences professionnelles coûtent deux à quatre fois plus cher par élève que les formations générales, même dans les bons lycées. Comment donc allons-nous pouvoir financer tout cela, en diminuant les charges de l'Éducation nationale ? Cela veut dire faire payer les usagers de ces formations et leurs parents, ou confier ces formations aux branches professionnelles. Il y a des établissements qui fonctionnent très bien sur ce modèle et qui sont quand même payants pour les usagers : je pense à l'École Ferrandi dans le domaine de l'hôtellerie et de la cuisine dans laquelle chaque étudiant paye à peu près 50 % du coût de ses études sans que cela ne choque personne puisqu'ils trouvent du travail à la sortie. Comment faire donc pour que l'État se désengage autrement ? Vous n'avez pas parlé non plus du dégraissage du « Mammouth », c'est-à-dire de l'administration centrale à laquelle les ministres n'ont jamais pu véritablement toucher – je parle sous le contrôle d'un ancien ministre de l'Éducation nationale –, des services administratifs des rectorats dans lesquels il y a foule de fonctionnaires, ou encore de certains corps comme celui des conseillers d'orientation psychologues (au nombre de 4 000)... Auriez-vous quelques précisions à apporter sur ces sujets ?

**Réponse :** Sur ce sujet évidemment très important j'avoue bien volontiers mes faibles compétences. C'est pourquoi d'ailleurs j'avais bien précisé dans mes propositions de répartition des dépenses publiques que je ramenait la part consacrée à l'éducation non pas à la moyenne européenne mais au milieu entre le niveau actuel et la moyenne européenne. D'une part je suis bien conscient qu'un effort est indispensable dans le domaine de l'éducation, d'un autre côté cependant, et bien que n'étant pas spécialiste de ce domaine, j'ai le sentiment qu'il est possible d'y réaliser des économies de diverses manières, dont quelques-unes ont été évoquées par vous. Je ne suis pas sûr qu'on ait eu besoin de créer entre 50 000 et 60 000 postes ces cinq dernières années et que cela ait été d'une complète utilité ; j'estime par conséquent qu'il doit être possible de revenir partiellement dessus en augmentant la durée du travail ou en réorganisant l'enseignement. Je reconnais toutefois ignorer la recette-miracle. Je suis conscient que le problème est fondamental mais vous-même et d'autres honorables académiciens avez sans doute sur ce sujet essentiel plus de lumières que moi.

**Michel Pébereau :** Je voudrais souligner que François Ecalte a eu le souci de traiter son sujet avec autant d'objectivité que possible, comme Denis Kessler la semaine dernière. Nos intervenants s'efforcent d'avoir une approche scientifique des problèmes économiques, comme Jean Tirole nous a habitués à le faire. En matière d'éducation, le bilan est malheureusement assez clair. Notre système éducatif a un coût sensiblement supérieur à la moyenne de nos principaux concurrents, les pays de

l'OCDE et ses résultats se sont sensiblement dégradés d'après les enquêtes PISA de l'OCDE. Il est donc probable qu'il y a là des marges d'améliorations possibles.

\*  
\* \*

**Jean Baechler :** Une question très élémentaire : l'essentiel, c'est de réunir les conditions pour que la baisse des dépenses publiques devienne effective. Et il me semble que la première de ces conditions, avec la volonté politique, est de persuader l'opinion non seulement qu'il faut mais qu'il est possible de faire quelque chose, ce que vous nous avez brillamment démontré. Il est cependant parfaitement plausible que tout le monde soit convaincu par votre argumentaire et en tire la conclusion qu'il faut effectivement aller dans ce sens-là mais que c'est aux autres d'en payer le prix. Je précise donc ma question : quels sont d'après vous les secteurs dont les acteurs ont d'une part des coûts de coalition et d'autre part des capacités de pression ou de nuisance tels qu'ils puissent faire payer par les autres les coûts de ces réformes – et par conséquent ruiner ces dernières ?

**Réponse :** Je crains malheureusement que vous n'ayez parfaitement raison et qu'en effet la difficulté ne soit là. Quand on fait des sondages auprès des Français et qu'on leur demande « Voulez-vous des réformes ? », tout le monde y est favorable, sauf quand elles vous concernent directement et que vous risquez d'en être la victime. Même à la question : « Faut-il réduire la dépense publique et augmenter les prélèvements obligatoires ? », une majorité de nos concitoyens répond par l'affirmative. Mais dès lors que ces économies les concernent personnellement, ils ne sont plus au rendez-vous et certains d'entre eux, comme vous l'avez dit, savent mobiliser de très fortes capacités de blocage pour faire en sorte que cela ne les concerne jamais. Nous avons tous à l'esprit les corporations coutumières du fait, par exemple dans les transports où cela est relativement facile.

\*  
\* \*

**François d'Orcival :** Votre exposé était bâti sur des comparaisons : avec la Suède et le Canada tout d'abord, que vous nous avez présentés comme des modèles à suivre tout en précisant leurs particularités, puis avec la zone euro dans son ensemble, tel que cela apparaissait dans votre tableau. Les chiffres que vous nous donnez sont toutefois une moyenne. Certains pays de la zone euro ont déjà des dépenses publiques inférieures à 50 % du PIB et n'ont donc par conséquent plus à entreprendre le même travail de réforme que nous, mais il en est d'autres qui doivent être au-dessus de ce seuil. Qu'ont fait ces pays, ou que n'ont-ils pas encore fait, pour se rapprocher de cette note moyenne ?

**Réponse :** Les exemples de pays qui ont fait un effort aussi important ne sont pas nombreux, si on met à part quelques cas particuliers du côté des États baltes, qui sortaient il est vrai d'un système dans lequel la dépense publique était très élevée ; avant les années 1990, la notion même de dépense publique n'avait pas grand sens dans ces pays. À cette exception près, on retrouve toujours les exemples de la Suède et du Canada, qui sont intéressants car comparables à la France : en termes de modèle social, ni l'un ni l'autre n'ont rien à envier à personne. Ce qui rend probablement ces exemples un peu difficiles à suivre, c'est surtout la période durant

laquelle ils ont procédé à ces réformes, au tournant des années 2000, qui coïncidait avec la nouvelle économie et la bulle Internet et où tous les pays de l'OCDE ont connu une très forte croissance. Ce contexte rendait les choses plus faciles, ce qui rend fragile une comparaison.

Sans aller à réduire leurs dépenses de huit points de PIB au même rythme, d'autres pays européens ont fait néanmoins des efforts considérables, notamment au cours de ces dernières années. Sont en particulier concernés les pays d'Europe du Sud, les plus profondément touchés par la crise de 2007-2009 puis par celle des dettes publiques en Europe. Pressés par la nécessité des obligations qui leur ont été faites au niveau européen, bon gré ou plutôt mal gré, ils ont fortement réduit leurs dépenses publiques. Dans la même période, entre 2010 et 2015, la France s'est contentée d'infléchir le rythme de croissance de ses dépenses. Dans les années 2000 le taux de croissance des dépenses publiques françaises était, en euros constants, supérieur à 2 % par an. Il est tombé, dans les années 2010-2015, à 1 %. Cette réduction n'est certes pas négligeable, mais très en-deçà de l'Espagne, de l'Irlande, du Portugal ou du Royaume-Uni. L'ampleur de ce qu'ont fait ces derniers n'a pas représenté huit points de PIB, mais cinq ou six points, ce qui reste très important. La question est de savoir si c'est durable : dans certains de ces pays, comme l'Espagne ou le Portugal, les conditions politiques rendent incertain le maintien de ces réformes à plus long terme. Il est nécessaire d'attendre quelque années pour avoir plus de recul. Reste que ces pays ont entrepris des choses, comme l'a illustré il y a deux ans un excellent volume de l'Institut de l'entreprise, dans le groupe de travail présidé par Michel Pébereau. Ils ont joué sur toutes les fonctions comme sur la nature des dépenses, sur la masse salariale aussi bien que sur les prestations, la santé, les retraites, l'éducation, l'investissement public... La clé est d'ailleurs, à mon avis, de réformer dans tous les domaines. Ce que montre la comparaison de nos dépenses par fonction avec celles de la zone euro, c'est qu'il n'existe aucune fonction particulière pour laquelle nous aurions des dépenses beaucoup plus élevées que les autres et qu'il nous faudrait traiter en priorité. Si on laisse de côté les retraites qui se distinguent par leur poids, et la fonction « ordre et sécurité public » où nos dépenses sont légèrement inférieures à la moyenne européenne, tous les autres postes de dépenses publiques lui sont supérieurs. Il faut donc, comme les pays du sud de l'Europe, intervenir dans tous les domaines.

\*

\* \*

**Georges-Henri Soutou :** Je rebondis à l'occasion de votre allusion à la ligne « ordre et sécurité publique ». J'ai été surpris en lisant ce tableau, parce que j'avais retenu que les forces françaises étaient plus importantes en effectifs (mais pas en budget) que celles des autres pays membres de l'Union européenne. La comparaison avec la ligne suivante sur la défense me suggère une question. Ne faut-il pas prendre en compte des différences de structure comptable ? Il arrive ainsi qu'on mette dans la sécurité des choses qui relèvent de la défense et inversement. Un exemple éclairera mon propos : la Grande-Bretagne, par un trait de plume, vient de faire passer certaines dépenses de sécurité intérieure dans la défense afin de respecter les fameuses directives de l'OTAN sur les 2 % du PIB consacrés à la défense. Un petit codicille à propos du soutien des forces lui a permis de jouer un peu dans ce sens. Est-il possible que vous nous précisiez le contenu de ces catégories « défense » et « ordre et sécurité publics » pour pouvoir comparer exactement ?

Ce n'est pas l'objet de la séance d'aujourd'hui, mais je dirais simplement que maintenir les dépenses pour la défense à 1,7 % du PIB, ainsi que vous le faites dans votre tableau, serait appréciable. Cependant les militaires considèrent qu'avec un budget inchangé on ne pourra pas à la fois maintenir les missions actuelles (qui ne sont pas toujours décidées par nous mais auxquelles nous sommes contraints par nos adversaires) et d'autre part mener à bien la réfection simultanée de toutes nos composantes nucléaires qui commence l'année prochaine. C'est une remarque en passant, mais qui dépasse peut-être le cadre de notre propos.

**Réponse :** Les statistiques publiées depuis quelques années par Eurostat sont relativement fragiles. Quelle que soit la qualité du travail opéré pour harmoniser les nomenclatures et faire en sorte, pour une même fonction, que chaque pays y mette des dépenses de même nature, une certaine hétérogénéité est inévitable d'un pays à un autre : l'harmonisation comptable et statistique ne peut jamais être totale. Ce fait invite à une certaine prudence. En principe, « ordre et sécurité publics » correspond aux forces civiles (police, gendarmerie, justice, administration pénitentiaire) et « défense » aux forces militaires, y compris les pensions. Vous avez rappelé avec raison que les dépenses militaires au sens de l'OTAN incluaient les pensions militaires. Les normes comptables de l'OTAN fixent actuellement une cible équivalente à 2 % du PIB. La France est entre 1,7 et 1,8 % (il y a une petite divergence entre les chiffres d'Eurostat et ceux de l'OTAN) et le Royaume-Uni est un peu au-dessus de 2 %. Si on retire cependant les pensions militaires, on descend en France de 1,7 % à 1,4 % du PIB, soit à peu près 32 milliards d'euros. Ce montant hors pensions est celui qui est généralement discuté dans les réunions. Cela montre bien qu'il y a beaucoup d'ambiguïté dans ces chiffres et qu'il faut les traiter avec précaution. Ce en quoi vous avez tout à fait raison, c'est que le montant de dépenses consacrées à la défense devrait augmenter dans tous les pays de l'OTAN pour atteindre cet objectif des 2 %, à commencer par nos partenaires et singulièrement l'Allemagne qui doit être à peu près à 1,1-1,2 %. Ceci ne devrait pas changer toutefois l'écart entre la France et les autres pays sur le plan militaire ni évidemment l'effort que nous aurons à faire sur les autres fonctions.

\*  
\* \*

**Jacques de Larosière :** Votre exposé fournit un cadrage extrêmement utile. Il dit d'ailleurs ce que ressent chacun d'entre nous, à savoir que le problème est celui du glissement des dépenses sociales. La lecture que je fais de votre tableau et la compréhension que j'ai de votre exposé m'amènent cependant à penser que le problème auquel nous faisons face en France n'est pas si compliqué que cela, si l'on considère les deux principaux points que vous indiquez dans votre tableau pour la fonction « protection sociale » et qui sont les retraites et la santé. Ma remarque rejoindra en partie celle très juste de M. Baechler. À propos des futurs retraités, il est évident qu'ils devront cotiser davantage, partir plus tard à la retraite et réduire leurs avantages. Est-ce quelque chose d'insupportable en France du point de vue de la répartition des sacrifices ? Je ne le crois pas. La guerre intergénérationnelle qui est en train de venir est en effet la guerre des actifs qui doivent trop payer pour les retraités et des passifs, qui bénéficient du système actuel. Une remise à niveau de l'effort public sur les retraites serait, de mon point de vue, plutôt appréciée par les catégories sociales les plus impliquées. Quant à la santé, elle est certainement un point très sensible, mais l'opinion comprend quand même qu'on ne peut pas emprunter sans

cesse en fin de mois afin de régler le déficit de la sécurité sociale. Cette idée est comprise parce qu'elle est juste, à condition de communiquer correctement. Ce que vous avez dit sur le périmètre des soins et produits remboursables ou sur la protection des personnes à moindre revenu par des dispositifs spéciaux me paraît devoir être jugé acceptable par l'opinion. Je suis par conséquent plutôt positif sur la possibilité de réaliser des réformes dans ce sens. Évidemment, cela ne donnera pas lieu à une réduction de 8 % sur cinq ans, mais ce n'est pas ce chiffre qui est fondamental. Ce qui importe, c'est que nous nous engageons dans un processus qui nous mène à une normalité raisonnable.

Deuxième remarque : plane sur votre tableau, et sur ce que vous avez dit, une ombre que vous n'avez sans doute pas voulu expliciter, qui est celle de la dette. Nous vivons un moment béni pour ceux qui gèrent les dépenses publiques françaises, avec des taux d'intérêts à zéro. Le montant très substantiel de notre dette publique – plus de deux mille milliards d'euros, à peu près 100 % de notre PIB – ne coûte pas trop cher actuellement parce que les taux moyens de cette dette sont d'environ 2,5 %, ce qui est très faible. Les emprunts qui sont émis maintenant en France sont proches de zéro voire, sur certaines échéances, à moins de zéro. En les cumulant avec les emprunts passés, on arrive à un coût relativement faible en apparence, même s'il pèse 45 milliards d'euros. Le service de la dette n'est certes plus le premier poste des dépenses de l'État, comme il l'était encore il y a quelques années lorsque les taux étaient plus importants, mais il représente à peine moins que le budget alloué à l'enseignement, pour un montant par conséquent considérable. J'en arrive ainsi à ma remarque finale, inspirée par le théorème de Domar. Celui-ci affirme que si le coût du service de la dette (en pourcentage) est supérieur à la valeur nominale de la croissance du PIB, la dette s'accroît à l'infini. Or, quelle est la situation aujourd'hui ? Nous avons un PIB qui augmente de 1,5 %, une inflation à zéro et la dette à 2,5 %. Nous sommes donc dans une « époque bénie » mais où la dette s'accroît à l'infini. Imaginons dès lors ce qui se passerait si se produisait une normalisation des intérêts, autrement dit leur hausse. Le tableau serait très différent et nous aurions encore plus de raisons de nous attaquer au problème des 8 %.

**Réponse :** Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous venez de dire. J'ai respecté dans ma communication l'objectif que votre président Michel Pébereau m'avait donné, à savoir quelles réformes pourraient permettre de réduire les dépenses publiques rapidement, sur une période de cinq ans. Mais s'agissant des retraites, il faut avoir en tête que dans un horizon plus lointain le pourcentage du PIB consacré aux retraites va baisser de manière significative. J'ai déjà évoqué la situation démographique, qui est plus favorable en France que dans beaucoup d'autres pays. Un autre facteur va jouer puissamment, qui est la conséquence d'une réforme faite dans le passé et dont on mesure souvent assez mal les effets : les retraites (à la fois les pensions liquidées et ce qu'on appelle les salaires portés aux comptes) sont indexées sur les prix et non pas sur les salaires, alors qu'autrefois les pensions comme les salaires portés au compte pour calculer la moyenne des 25 meilleures années étaient indexés sur les salaires. Le fait de les indexer sur les prix, quand les prix augmentent moins vite que les salaires, a tendance à faire progressivement baisser les taux de remplacement, d'autant plus que la croissance des salaires et de la productivité sera forte. Si on regarde les projections du conseil d'orientation des retraites, à l'horizon de 2050-2060, on devrait avoir un équilibre de nos régimes de retraite grâce à une baisse de 20 % du taux de remplacement, à condition que la croissance soit au moins de 1,4 % par an (ce qui n'est pas gagné). Cette règle d'indexation occasionnera ainsi une baisse des dépenses publiques. J'ignore si cette baisse sera acceptable, ce que je

sais en revanche c'est que seul moyen de rééquilibrer les régimes de retraite sans avoir à jouer soit sur le taux de cotisation, soit sur le taux de remplacement et sans provoquer un décrochage aussi important entre les pensions et les revenus d'activité est l'allongement de l'âge de départ. Pour le moment, et à législation constante, seul le taux de remplacement est destiné à baisser à l'avenir. C'est pourquoi je pense que l'allongement de l'âge de départ est nécessaire pour les prochaines années. Le problème, c'est qu'il n'aura d'effet que sur le long terme. Jusqu'à présent, toutes les mesures adoptées, qu'on ait joué sur l'âge minimal ou sur l'âge nécessaire pour avoir le taux plein, n'ont fait reculer le départ à la retraite que d'un trimestre par génération, soit 15 mois en cinq ans. Les chiffres que j'ai indiqués comme cible dans le tableau supposent d'aller beaucoup plus vite.

Quant à votre deuxième point sur la charge des intérêts, je dirais que c'est encore pire que ce que vous dites. La faiblesse actuelle des taux d'intérêts nous anesthésie, d'une certaine façon. Ainsi que vous l'avez mentionné, la charge de l'intérêt est de 45 milliards d'euros aujourd'hui, alors qu'elle était supérieure à 50 milliards avant la crise de 2007-2008. Autrement dit, alors que la dette a augmenté de quelques centaines de milliards d'euros au cours de ces dernières années, la charge des intérêts a baissé de quelques milliards d'euros, ce qui est exceptionnel, mais qu'on ne retrouvera évidemment pas dans les années à venir. Pour stabiliser la dette, comme vous l'avez indiqué, il faut arithmétiquement un excédent primaire qui soit au moins égal au produit de la dette par la différence entre le taux d'intérêt de la dette et le taux de croissance du PIB. Le problème est qu'aujourd'hui, nous ne sommes pas encore au niveau du solde primaire qui permettrait de stabiliser la dette, et si le taux d'intérêt de la dette augmente ce sera encore plus difficile.

\*  
\* \*

**Yvon Gattaz :** Ce discours de chiffres, qui pouvait paraître un peu abrupt, était tout à fait éloquent. Je rappellerai au passage que notre confrère Jean Fourastié, qui était comme vous ingénieur et centralien bien qu'il n'aimât pas le rappeler, maniait fort bien les chiffres. Je lui avais dit un jour que je n'étais pas d'accord avec sa formule des « Trente Glorieuses » et que j'arrêtais celles-ci en 1968 ; il m'avait répondu que je n'avais rien compris et que ces « Trente Glorieuses » n'étaient pas un délai mais un titre.

François Ecalte a fait une magnifique communication, en forme de programme pour les candidats à la présidence. Encore faudrait-il convaincre tout le monde que ces chiffres sont importants et que le déséquilibre économique est grave. Je l'ai déjà dit la semaine dernière lors de l'exposé de notre confrère Denis Kessler : je ne suis pas du tout persuadé que nos compatriotes et les jeunes que je vois très souvent soient convaincus de la gravité de la situation. On leur dit que la France décline constamment et – semble-t-il – inéluctablement sur le plan économique ; ils nous répondent : « Et alors ? » Je leur dis que la balance commerciale est un fléau (la plupart ne comprennent pas), ils me disent : « Et alors ? » Cette réaction est tout à fait inquiétante. Ces chiffres sont éloquents et François Ecalte n'a pas caché qu'ils seraient difficiles à modifier et que les intérêts de certaines catégories seraient frustrés par les réformes nécessaires. Actuellement, à la section d'Économie de notre Académie, nous avons tous ensemble lancé une nouvelle campagne pour l'enseignement de l'économie dans les lycées. Or, nous rencontrons des difficultés énormes. Ce matin même, un site nous injurait en disant que notre travail à l'Académie était particulièrement inepte et qu'on n'avait pas besoin de nos travaux

pour changer l'enseignement de l'économie dans les lycées, dont vous savez pourtant qu'il se réduit à quelque chose de simple : puisqu'il s'agit d'un enseignement économique et social, il est plus facile d'enseigner le social que l'économie, et dans le social il y a 80 % de syndical.

Je renouvelle mes félicitations à François Ecalle en espérant qu'il soit écouté. On dit que « la droite produit et la gauche dépense », mais comme maintenant elles tiennent un langage de plus en plus voisin, je suis tout à fait rassuré sur l'avenir de la France : si on allie les producteurs et les dépensiers, tout va très bien.

\*  
\* \*

**Denis Kessler :** Je m'intéresse surtout à la dernière partie de l'exposé sur les conditions culturelles qui permettraient de réduire les dépenses sociales. Il apparaît que l'État est meilleur gestionnaire que les partenaires sociaux comme on le voit dans l'évolution des dépenses : les dépenses sociales croissent plus rapidement que les dépenses publiques. En ce qui me concerne, je ne crois pas qu'il soit possible, dans un système institutionnel inchangé, de peser sur le régime complémentaire ou sur le régime de l'assurance chômage. Le paritarisme est fait pour partager une tartine de pain blanc, pas une tartine de pain noir. Lorsqu'on a cinq syndicats qui peuvent s'opposer à un accord, je ne vois pas comment l'autre partie serait capable d'imposer quoi que ce soit, puisque sans accord il revient à l'État de se substituer aux partenaires sociaux. Prenons les cibles que vous proposez : réduire les dépenses de retraite de 10 % et les dépenses de l'assurance-chômage de 10 %. Elles ne peuvent être atteintes dans un système institutionnel inchangé. Dans les autres pays, puisqu'on les compare, l'assurance chômage est sous la tutelle de l'État, et non sous la tutelle des partenaires sociaux comme c'est le cas chez nous. Résultats en France : 5 milliards de déficits et 30 milliards de dette, cette dernière garantie par l'État. Et lorsque les partenaires se mettent autour d'une table pour obtenir une baisse des prestations chômage de l'ordre de 10 %, ce n'est pas possible. L'accord ne se fait qu'entre les parties qui y ont un mutuel avantage ; lorsqu'il s'agit de l'intérêt général, les parties ne peuvent pas se mettre d'accord. Que s'est-il passé dans les autres pays comme l'Allemagne ? L'État a pris ses responsabilités. Je pense au principe d'*accountability*, qui comme par hasard n'est pas traduisible en français : qui paie décide. À partir de ce moment-là, nous n'aurons plus ce « tripartisme » composé de deux partenaires sociaux, incertains, et d'un État qui joue politiquement avec l'un ou avec l'autre, et généralement plus avec l'un qu'avec l'autre, afin d'en retirer des bénéfices politiques. Voilà un des exemples pour lesquels je ne crois pas à une réforme de l'assurance chômage dans ce cadre institutionnel. Un autre exemple est celui des retraites, que vous avez cité, où se produit la même chose. Nous sommes le seul pays dans lequel les régimes complémentaires sont mis sous la responsabilité des partenaires sociaux. Mais la répartition ne peut être sous la responsabilité des partenaires sociaux : cela suppose un pacte social à l'infini. Seul l'État est capable de respecter un pacte social infini. De nouveau, nous sommes aberrants : nous avons confié aux partenaires sociaux la responsabilité de ponctionner aujourd'hui les cotisants pour distribuer les pensions. Résultat : il faut changer la responsabilité du régime par répartition, mettre cela sous le contrôle de l'État, avec un régime par points, décliné en régime général, régime complémentaire et régimes spéciaux, et enfin respecter, avec 75 ans de retard, les trois principes de Beveridge : unité, uniformité et universalité. Il faut retirer aux partenaires sociaux ces deux grandes responsabilités qui leur ont été dévolues à l'époque des Trente Glorieuses et qui ne

marchent pas. Vous vous souvenez de l'expression d'André Bergeron du « grain à moudre » : il s'agissait alors de s'asseoir autour d'une table et de répartir le surplus. Dans notre cas, il ne s'agit plus de répartir le surplus mais de répartir la baisse des dépenses malgré toutes les réticences, sociales, politiques et économiques auxquelles on va se heurter. À court terme, on peut toujours faire passer des instructions, mais si on souhaite vraiment transformer le pays en profondeur, il faut réorganiser les pouvoirs à long terme, car le pouvoir social en France est bancal, baroque et incertain. Une vraie réforme sera de repenser le système social français, dans lequel celui qui sera responsable de la dépense sera responsable du financement. Autrement, il est trop facile que certains dépensent et que d'autres en aient les bénéfices politiques.

**Réponse :** Je suis conscient d'avoir été beaucoup trop rapide en disant qu'il suffisait que l'État ne donne pas son agrément à ce que décident les partenaires sociaux. Cela peut permettre de bloquer des réformes à un certain moment mais cela ne peut pas permettre d'engager des réformes. Il est vrai que le paritarisme est un sujet difficile, sur lequel vient d'ailleurs de paraître un excellent travail de l'Institut de l'entreprise, qui remet en cause certains des abus que vous avez évoqués. Peut-être va-t-il falloir en effet réviser certaines règles de fonctionnement. Dans tous les pays, on trouve un régime de retraite de base, public, monopolistique et obligatoire et puis des régimes complémentaires, facultatifs, par entreprise, par branche, par capitalisation... Pourquoi sommes-nous les seuls en France à avoir deux étages qui ont la même nature obligatoire et publique et font la même chose, de la répartition ? Certes, l'un fonctionne par annuités et l'autre par points, mais la logique voudrait qu'il n'y en ait qu'un seul, puisque leur tâche est la même, et qu'on tranche dans les modes de calcul entre les points et les annuités. C'est un choix technique, mais il n'y a aucune raison pour qu'on ait les deux à la fois. Reste que c'est difficile à envisager dans le système actuel ou l'Agirc et l'Arcco sont gérées par des institutions de prévoyance et les partenaires sociaux. Vous avez parfaitement raison : si on veut faire ce genre de réformes, il faut aller au-delà de tout ce que j'ai dit. Des réformes institutionnelles, derrière, sont nécessaires.

\*

\* \*

**Ghislaine Alajouanine :** Nous assistons à une véritable révolution démographique. Depuis fin 2015, un senior « naît » toutes les 37 secondes et un junior toutes les 42 secondes. Autrement dit, nous avons plus de personnes qui franchissent le seuil des 60 ans que celui des 20 ans. Actuellement, 15 millions de Français ont plus de 60 ans. En 2030, nous serons vingt millions. Nous avons une progression de 3,1 points pour les plus de 75 ans en vingt ans. Nous avons devant nous du « senior positif » et assistons à la naissance d'un marché du futur, celui du *home care* ou du soutien à la personne : 500 milliards, 30 ans de croissance. Ce marché se traduit par exemple de façon très simple dans le maintien à domicile, avec l'écosystème *win-win* du HS2 (Haute Sécurité Santé), à l'image du HQE qui avait permis de faire décoller la filière du bâtiment dans les années 1992-1993. Le HS2 est un label qui répond à la troisième dimension du développement durable (« Santé, solidarité, sécurité »). Il devrait certainement stimuler notre économie. Il est prouvé par exemple qu'en investissant 10 000 euros pour adapter un logement à la perte d'autonomie, on permet de garder la personne 5 ans de plus à son domicile. Vous voyez bien tout l'intérêt des caisses de retraite et d'assurances d'investir ces 10 000



euros plutôt que d'avoir à financer des places de maisons de retraite entre 2 000 et 3000 euros par mois, avec un risque à la clé de 120 à 150 milliards. C'est pourquoi je parle d'un écosystème *win-win*. Ne croyez-vous pas qu'il serait temps de lancer un grand chantier d'avenir d'un million de logements sur 5 ans ? Il manque 800 000 logements pour ce qui est des personnes dépendantes, il y a un besoin de deux millions de logements qui pourraient se faire en HS2. Une grande avancée technologique combinée à une grande volonté politique permet des transformations de société. Ne croyez-vous pas qu'il faille faire cette révolution ?

**Réponse :** Il est sûr qu'il y a des besoins de logements non satisfaits, notamment pour les personnes en situation de dépendance. Quelle est l'importance de ces besoins non satisfaits ? Vous citez des chiffres qu'on voit souvent, en effet, et dont j'ai tendance à me méfier car je ne suis pas sûr qu'on mesure très bien les besoins en logements. Tous les économistes ne sont pas d'accord sur la nature exacte de ces besoins. Je pense que la solution au problème du logement ne vient pas forcément de l'investissement public et par conséquent d'un supplément de dépenses publiques. Une bonne partie des problèmes de logement est en effet concentrée dans certaines zones, celles que les spécialistes du logement appellent les « zones tendues », parce qu'on n'y trouve pas suffisamment de terrains disponibles à la construction. Si on met beaucoup d'argent public, ce qu'on fait déjà (et beaucoup plus que les autres pays européens), pour construire sur des terrains qui n'existent pas, ou pour solvabiliser une demande alors que l'offre est contrainte par la pénurie de terrains, on va surtout obtenir ce qu'on obtient déjà c'est-à-dire une inflation des prix, soit des logements eux-mêmes, soit des loyers. Je pense qu'en matière de logement, il faut aussi regarder du côté de l'offre et des réglementations de l'offre. Dans les zones comme l'Ile-de-France, le problème est ainsi celui du manque de terrains. On a cité tout à l'heure le cas de l'État et des entreprises publiques qui disposent de beaucoup de foncier et pour des raisons diverses et variées ne le mettent pas à disposition pour construire des logements ou en tout cas pas assez ; or, cela fait quinze à vingt ans que l'on en parle. Il y a aussi le problème des maires : je considère que les permis de construire ne devraient pas être accordés par les maires, qui n'ont aucun intérêt à mécontenter leurs administrés en implantant à côté de chez eux des logements sociaux. C'est pourquoi les autorisations devraient être délivrées au niveau des intercommunalités (en quoi on touche là un autre problème, celui du millefeuille local). Autre point critique, la fiscalité en matière de logement est assez aberrante. D'un côté, on a une fiscalité très lourde, qui se traduit par de multiples taxes sur le foncier ; de l'autre on compense l'insuffisance de rentabilité par des dispositifs d'aide fiscale, en particulier la réduction d'impôt pour investissement locatif. Elle avait été créée au milieu des années 1980 pour des raisons purement conjoncturelles, afin de relancer le bâtiment à un moment où on ne construisait pas assez : c'était le dispositif Quilès-Méhaignerie, depuis décliné par les ministres du Logement successifs qui tous lui ont donné leur nom, dans le but de ramener la rentabilité de l'investissement locatif à un niveau normal alors que par ailleurs on multiplie les contraintes qui la réduisent. Tout ceci n'est pas très cohérent et je pense que la base serait d'avoir une politique du logement davantage cohérente.

\*

\* \*

**André Vacheron :** Je voudrais faire trois remarques et poser une question à M. Ecalle.

La première remarque, c'est que beaucoup de retraités dits « aisés » le sont parce qu'ils ont souscrit une retraite complémentaire tout au long de leur vie, et même parfois plusieurs. La deuxième, c'est que les Français sont majoritairement réfractaires au recul de l'âge de la retraite, tous les sondages l'ont démontré. La troisième est qu'il est un poste qui aura besoin d'une augmentation, celui de la défense. Le général Vincent Desportes, directeur de l'École de guerre de 2008 à 2010, a récemment indiqué qu'un avion sur deux ne pouvait plus décoller, qu'un bateau sur deux ne pouvait plus prendre la mer, qu'un blindé sur deux ne pouvait plus rouler. L'armée est dans un état de délabrement inquiétant.

Ma question est de savoir quel est le PIB de l'Allemagne par rapport au nôtre ? Je voudrais comparer les deux PIB.

**Réponse :** Je pense qu'il est de l'ordre de 30 à 40 % de plus. Le PIB français est de deux mille deux cents milliards d'euros, celui allemand doit atteindre les trois mille milliards.

Pour en revenir aux questions de défense, les dépenses militaires allemandes sont, de mémoire, de l'ordre de 1,1 à 1,2 % du PIB, avec la norme OTAN dans laquelle on intègre les pensions, à comparer avec les 1,7 à 1,8 % de la France.

**André Vacheron :** Mais le matériel militaire français est complètement obsolète à l'heure actuelle.

**Réponse :** C'est tout à fait exact. C'est ce que disent les militaires et je pense qu'une partie de notre matériel est inutilisable.

\*  
\* \*

**Michel Pébereau :** J'ai moi-même trois questions à poser

La première est de vous demander si vous pouvez nous indiquer le montant actuel du patrimoine des administrations publiques, et le situer par rapport à leur dette.

La deuxième est de vous interroger sur la question de l'évaluation de l'utilité des dépenses. Le Parlement avait adopté de façon unanime, il y a quelques années, une nouvelle loi organique sur les lois de finances qui était de nature, disait-on, à permettre une évaluation systématique des effets des dépenses publiques à la fois *ex ante*, avec une possibilité de prévision, et *ex post*, de façon à comparer l'une à l'autre. Ces instruments existent-ils et sont-ils aujourd'hui utilisés ?

Ma troisième question est relative à ce qu'on appelle les agences. Lorsqu'on parle de la Suède et du Canada, on évoque deux pays dans lesquels une partie de la dépense publique a été transférée du secteur public vers ce qu'on a appelé des agences, au sens économique du terme. Nous avons procédé de même en France : un certain nombre de dépenses ont été déplacées en direction d'agences publiques. Quel jugement peut-on porter sur l'expérience française en la matière ?

**Réponse :** S'agissant du patrimoine des administrations publiques, les actifs financiers sont nettement inférieurs au passif. La situation financière nette de l'État et des administrations publiques dans leur ensemble est négative. Il en résulte une dette, que l'INSEE appelle la dette nette des administrations publiques, ou nette des actifs financiers selon les modes de calcul de l'OCDE. Elle s'accroît de manière assez parallèle à la dette brute au sens de Maastricht. Autrement dit, notre endettement au

sens du traité de Maastricht ne vient pas du fait que nous accumulons des actifs financiers mais que nous nous endettons de plus en plus avec des actifs financiers qui restent à peu près les mêmes. Par ailleurs, ainsi que nous l'avons vu tout à l'heure, les administrations publiques ont des actifs non financiers, essentiellement des terrains, de l'immobilier, mais aussi quelques machines... Si on fait le total des actifs financiers et des actifs non financiers, on est un peu au-dessus du passif. Cependant ces actifs non financiers sont très difficiles à mesurer et leur valeur a fortement augmenté depuis une quinzaine d'années essentiellement parce que les prix du foncier et de l'immobilier ont augmenté. Ce constat a donc quelque chose d'un peu artificiel. D'autre part, comme on l'a vu en commençant ce débat, une partie de ces actifs fonciers est inaccessibles (songeons aux espaces naturels comme les parcs nationaux), tandis qu'on a beaucoup de mal à céder ce qui est cessible, sans même avoir la garantie de vendre au prix enregistré dans les comptes nationaux. Que l'on raisonne sur la dette brute ou sur la dette nette, et dans ce dernier cas aussi bien la dette nette des actifs financiers que la dette nette totale, le constat est le même : nous nous endettons toujours plus depuis quarante ans. Les courbes sont relativement parallèles et ne sont pas très différentes en réalité.

Pour ce qui est de l'évaluation des politiques publiques, l'obligation d'évaluation est de plus en plus effective. Les deux dernières lois de programmation des dépenses publiques, qui ont été créées par la loi organique de 2012, intègrent par exemple une obligation d'évaluation des investissements publics. Dans la pratique, cette obligation ne s'applique pas à toutes les administrations publiques, à commencer par les collectivités locales qui en sont exonérées. Or, elles sont à l'origine de la moitié de l'investissement public. L'investissement public est du reste un très bon exemple, puisqu'il est le domaine dans lequel la France a développé des compétences d'évaluation depuis le plus longtemps. C'est un économiste français, un ingénieur des Ponts et chaussées au XIX<sup>e</sup> siècle, Jules Dupuit, qui a fondé les méthodes d'évaluation socio-économique des investissements publics. Le ministère de l'Équipement dispose ainsi d'une longue tradition d'évaluation des investissements publics. Malheureusement, on constate d'une part que ces évaluations n'ont pas toujours été suivies par le pouvoir politique : on a de nombreux exemples d'infrastructures de transport pour lesquelles les évaluations ont été négatives et qui n'en ont pas moins été réalisées parce que le pouvoir politique le voulait. J'ai le souvenir, lorsque j'étais au ministère des Finances, qu'on discutait de l'autoroute A 89 entre Bordeaux et Clermont-Ferrand, dont toutes les administrations étaient d'accord pour dire qu'elle coûterait trop cher et qu'elle serait faiblement empruntée ; elle n'en a pas moins été réalisée car elle était soutenue par trois chefs de l'État. Elle y a gagné le surnom d'« autoroute des présidents ». Ce qui est très inquiétant, c'est que cette pratique de l'évaluation des investissements publics, peut-être justement parce qu'elle n'a pas toujours été suivie d'effet, tend à diminuer. Ce déclin est un peu compensé par un nombre croissant d'évaluations dans d'autres domaines, mais certainement pas assez. Ceci dit, comme je l'ai indiqué dans ma communication, on n'aura jamais toutes les évaluations nécessaires parce que beaucoup de politiques publiques sont difficiles à évaluer et les évaluations seront toujours fragiles. Arrive un moment où il faut décider de couper dans les dépenses publiques.

Votre dernière question concernant les agences est très importante, parce que cela me permet de parler de la LOLF dans laquelle on a mis beaucoup d'espoirs et qui n'a pas été à leur hauteur. La LOLF a permis beaucoup de choses, et notamment d'améliorer l'information sur les comptes publics, désormais beaucoup plus riche. Elle a donné lieu à des évaluations de plus en plus chiffrées, mais n'a eu aucun effet

sur la dépense publique. L'une des raisons de cet insuccès est qu'on n'est pas allé aussi loin que les pays que vous avez mentionnés, le Canada et la Suède, en matière de création d'agences ou d'opérateurs. Nous avons nos opérateurs, mais ils sont en nombre limité de sorte que leur effet sur l'ensemble du système est lui aussi limité. Un des problèmes majeurs que pose à mon avis l'organisation de l'État aujourd'hui est une confusion des responsabilités entre le pouvoir politique (les ministres) et l'administration responsable des programmes au sens budgétaire. De mon point de vue, les ministres sont là pour donner des orientations, prendre des décisions politiques et dire ce qu'il faut faire, mais il revient ensuite aux administrations de gérer en fonction d'objectifs qu'on leur fixe et qui peuvent être atteints en termes de gestion et de gains de productivité. La LOLF mélange complètement ces responsabilités et ces objectifs. Dans les indicateurs de la LOLF, sont mélangés des objectifs stratégiques et des objectifs de gestion sans qu'on sache qui est responsable de quoi. Alors que si nous adoptions des schémas plus proches de ceux qu'on a en Suède ou au Canada, avec de véritables agences ayant une autonomie, les responsabilités seraient un peu plus claires. Cela ne résoudrait pas forcément tous les problèmes, mais irait dans le bon sens.

\*  
\* \*