

# Economiser 50 milliards, possible mais pas facile

François Hollande n'a pas précisé où l'Etat allait faire des économies et comment il compte s'y prendre pour y parvenir.

La Croix a passé en revue les différentes pistes possibles.

## Etat : de nombreuses politiques à réformer

En matière d'économies, « l'Etat montrera l'exemple », a promis François Hollande. Pour le moment, « on nage en plein brouillard », s'offusque Philippe Marini, président UMP de la commission des finances du Sénat. Si le gouvernement ne s'est

effectivement guère avancé, plusieurs experts et groupe de réflexions proposent leurs propres idées.

Pour Agnès Verdier-Molinié, directrice de l'Ifrap, cercle de réflexion très libérale, de telles économies n'ont rien d'impossible, à condition d'attaquer frontalement certains « tabous ». Celui de l'éducation, d'abord, « qui a jusqu'à présent été épargné, alors que la défense, Bercy ou l'équipement ont fait beaucoup

d'efforts », juge-t-elle, assurant « qu'on ne pourra pas trouver des sommes à la hauteur des besoins si on refuse de toucher au premier poste budgétaire de l'Etat, alors même que nous dépensons 30 milliards d'euros de plus par an que nos voisins britanniques ou allemands ». La seconde citadelle que la directrice de l'Ifrap entend voir ébranler est celle des fonctionnaires, en diminuant le nombre ou en réduisant les avantages de leur système de pension : « Il est illusoire de chercher des économies par milliards si on ne touche pas au problème de fond du coût de la fonction publique. »

Cette ordonnance de choc paraît toutefois un peu brutale à nombre

d'économistes. « L'Etat a déjà fait beaucoup d'efforts ces dernières années, y compris en matière d'effectifs avec la RGPP et le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Penser qu'il reste des dizaines de milliards à prendre sur les dépenses de fonctionnement me semble erroné. Qui accepterait que l'on coupe encore des postes dans la justice, la police ou la défense ? », interroge Jacques Le Cacheux, économiste à l'OFCE. Lui situe plutôt les économies possibles du côté des aides aux entreprises : « Certaines sont franchement peu efficaces et on peut sans doute économiser quelques milliards d'euros sur ce poste, surtout si, au même moment, on baisse leurs

cotisations sociales. » Jean-Hervé Lorenzi, président du Cercle des économistes, estime tout aussi nécessaire de revoir de fond en comble « la politique du logement, qui marche sur la tête. Cela coûte 40 milliards pour seulement 330 000 logements construits par an ! »

« La première économie à faire et la plus facile à réaliser, c'est d'abord d'arrêter de créer des dépenses nouvelles comme on le fait à chaque nouveau budget », lance de son côté François Ecalle, professeur à Paris I et spécialiste des finances publiques. Cela ne dispensera toutefois pas d'opérer, en plus, des coupes dans les programmes existants, ce qui sera forcément difficile . . .

puisque « chaque euro de dépense de l'État va dans la poche de quelqu'un : fonctionnaire, entreprise ou ménage », rappelle-t-il. Aussi, en attendant « que les indispensables réformes de structure puissent porter leurs fruits », il juge que la méthode la plus réaliste pour trouver des économies substantielles serait d'instaurer un gel de toutes les dépenses, budgets, prestations ou traitements de fonctionnaires qui ne seraient plus du tout revalorisés, même pour compenser l'inflation. « Ce n'est pas forcément la façon de faire la plus intelligente, mais c'est à court terme celle qui produit des effets massifs tout en diluant les mécontentements », avance-t-il.

## Collectivités locales : moins d'équipements et moins de dépenses de personnels

Avec un budget de 230 milliards d'euros par an, soit environ 20 % des dépenses publiques, les collectivités locales représentent un gisement d'économies important. D'autant que leurs dépenses sont celles qui ont le plus augmenté en trente ans : + 3,1 % par an en moyenne, dont seulement un peu plus de la moitié peut être attribué à un transfert des compétences de l'État, notait récemment la Cour des comptes, qui soulignait notamment l'envolée des effectifs de ces collectivités, qui ont augmenté de près de 20 % depuis 2004.

La simplification du « mille-feuille territorial », évoquée ces dernières années et reprise, mardi, par François Hollande, est une première piste, mais pas forcément celle qui produit le plus d'économies, en tout cas pas à court terme. La clarification des compétences entre les différents échelons, en évitant des doublons, peut permettre, à terme, de diminuer le nombre d'agents. Une diminution du nombre de régions de 22 à 15, comme le suggérait déjà le rapport Balladur, peut également permettre des économies de frais de structures. « Mais comme vous ne pouvez pas licencier, cela n'engendre pas d'économies immédiates, il faut attendre quatre ou cinq ans pour en avoir les effets », estime Jean-Luc Boeuf, expert en collectivités locales et professeur à Sciences-Po.

Outre la baisse des dotations de l'État aux collectivités de 1,5 milliard d'euros par an, déjà prévue pour 2014 et 2015, l'autre source d'économies immédiates est la réduction des investissements. « Le recours à l'emprunt des collectivités représente entre 7 et 20 milliards d'euros par an. En renonçant à certains projets, les collectivités peuvent économiser entre 4 et 5 milliards d'euros chaque année », poursuit Jean-Luc Boeuf. Cela veut dire moins d'équipements pour les citoyens, mais aussi moins de contrats pour les entreprises du bâtiment, avec des effets sur l'emploi. Un inconvénient que font régulièrement valoir les élus locaux.

Le plus grand gisement d'économies se trouve donc, selon la plupart des experts, dans les dépenses de fonctionnement et de personnels des collectivités locales. Côté fonctionnement, l'Ifrap a estimé le montant des économies possibles à 8,7 milliards d'euros sur cinq ans. Il y ajoute 2,5 milliards grâce à l'amélioration de la gestion du parc immobilier (diminution du ratio m<sup>2</sup>/agent et cession d'anciens hôpitaux ou tribunaux) et 3,5 milliards par la réduction des subventions aux associations. « Si on réduit les subventions, on arrête de cofinancer les projets d'autres collectivités et on renégocie tous les contrats de prestataires (entretien, nettoyage, chauffage, téléphonie...), on peut alors dégager 3 milliards d'euros par an », évalue de son côté Jean-Luc Boeuf.

Reste la maîtrise des dépenses de personnels. Sans même parler de diminuer les effectifs, qui se sont apparemment stabilisés sous l'effet des contraintes financières, la Cour des comptes estime qu'il est possible de maîtriser la masse salariale : en agissant sur le temps de travail des agents, qui, dans de nombreuses collectivités, est inférieur au temps réglementaire ; en contrôlant les absences pour raison de santé, dont le coût direct en remplacement a été évalué à 1,2 milliard d'euros ; et en réduisant les primes et les heures supplémentaires. L'Ifrap suggère, de son côté, d'y ajouter l'application du principe de non-replacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, pour une économie de 13,8 milliards d'euros sur cinq ans.

## Protection sociale : la santé dans le collimateur

Dans sa quête d'économies, François Hollande a ciblé les fraudes sociales. Une piste très consensuelle, mais extrêmement partielle. D'abord parce qu'il est évidemment impossible d'éradiquer totalement la fraude ; ensuite parce que les montants en jeu (plusieurs centaines de millions d'euros tout de même) ne sont pas à la hauteur des besoins d'économies qui se chiffrent en dizaines de milliards pour la protection sociale, qui représente la moitié des 1 200 milliards d'euros annuels de dépenses publiques.

La plupart des experts tournent d'abord leurs regards vers le système de santé, qui creuse année après année le célèbre « trou de la Sécu ». « Le premier chantier, c'est celui des hôpitaux, qui pèse 78 milliards d'euros par an », tranche Didier Guidoni. Consultant spécialiste de la protection sociale au cabinet Kurt Salmon, il juge nécessaire « de s'attaquer à l'optimisation des pratiques médicales et surtout fermer certaines implantations qui n'ont plus de raison d'être, comme la plupart des hôpitaux militaires ou de nombreuses petites maternités ». Cette refonte de la carte hospitalière provoquerait à coup sûr de rudes combats politiques avec les élus locaux, mais pourrait rapporter, assure-t-il « plusieurs milliards d'euros ».

Dans deux rapports successifs, la Cour des comptes a elle aussi prescrit de nombreux changements. Elle a d'abord vilipendé le coût des trans-

ports de patients, puis déploré le faible développement de la chirurgie ambulatoire. Rien que sur ces deux postes, l'assurance-maladie pourrait économiser plus de 5 milliards d'euros par an. Pour aller plus loin, certains envisagent aussi de « responsabiliser davantage les patients », autrement dit de les faire davantage contribuer au coût de leur santé. « On peut imaginer un système de bouclier sanitaire, où chacun paie jusqu'à une certaine part de ses revenus avant que la solidarité nationale ne prenne le relais », avance François Écalle, conseiller maître à la Cour des comptes. Selon les seuils fixés, les économies pour la Sécurité sociale pourraient rapidement se chiffrer en milliards d'euros.

Les autres volets de la protection sociale sont aussi sur la sellette. Pour l'Ifrap, qui chiffre à près de 30 milliards d'euros les économies possibles sur l'ensemble de la protection sociale, les retraites mais aussi l'assurance-chômage seront des gisements à explorer. « On peut diminuer un peu pour tout le monde le taux de remplacement des indemnités chômage », estime Agnès Verdier-Molinié, qui propose également de poursuivre la réforme des retraites, notamment en alignant les régimes spéciaux sur le régime des salariés du privé. De même, elle estime possible d'économiser « plusieurs milliards en réformant toutes les aides versées sous condition de ressources, qui représentent presque 90 milliards d'euros de prestations par an ». Autant de propositions très loin de faire consensus.