

LE MENSUEL DE LA FONDATION IFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 199



DÉPENSES PUBLIQUES LE PLAN D'ÉCONOMIES:

30 milliards en 2022
60 milliards en 2027

Mars 2019 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

Sommaire

3 I DÉPENSES PUBLIQUES : LE PLAN D'ÉCONOMIES

■ RETRAITES	P. 7
10,8 milliards d'euros d'ici à 2022, 18,7 milliards d'ici à 2027	
■ FONCTION PUBLIQUE	P. 10
4 milliards d'euros d'économies d'ici à 2022, 12,8 milliards d'ici à 2027	
■ AIDES SOCIALES	P. 15
3,5 milliards d'euros d'ici à 2022, 5 milliards d'ici à 2027	
■ CHÔMAGE	P. 19
4,3 milliards d'euros d'économies d'ici 2022	
■ COLLECTIVITÉS LOCALES	P. 21
5,5 milliards d'économies d'ici 2022, 14 milliards d'ici 2027	
■ SANTÉ	P. 24
4,7 milliards d'euros d'économies d'ici 2027	
■ TRAIN DE VIE	P. 28
500 millions d'euros d'ici 2022 et 2027	
■ SÉQUENÇAGE ET IMPACT DU PLAN D'ÉCONOMIES	P. 30



31 I PASSAGES MÉDIAS EN FÉVRIER - MARS - AVRIL 2019

SOCIÉTÉ CIVILE

est une publication de la Fondation iFRAP. Fondation reconnue d'utilité publique. Mensuel. Prix au numéro : 8 €. Abonnement annuel : 65 €. 32-34 rue des Jeûneurs, 75002 Paris.

☎ 01 42 33 29 15 ✉ contact@ifrap.org 🌐 www.ifrap.org

Directeur de la publication : Agnès Verdier-Molinié. Directrice de la rédaction : Sandrine Gorreri. Équipe de rédaction : Philippe François (retraites, santé), Manon Meistermann (éducation), Samuel Servièrre (fiscalité). Conseil éditorial : Bertrand Nouel. Responsable du service abonnements :

Monique Olivet. Conception éditoriale et graphique, secrétariat de rédaction : **TEMA** 
(03 87 69 18 01), P. Garoscio. Rédaction graphique, correction-révision : **PIXEL** 
M. Prochownik, G. Ramon ; Impression : Socosprint Imprimeurs, 36 route d'Archettes, 88000 Épinal. Dépôt légal : avril 2019. ISSN : 1299-6734. CPPAP : 0120 G 82410.



Dépenses publiques : le plan de la Fondation iFRAP

pour 30 milliards d'euros d'économies
en 2022 et 60 milliards en 2027.

3

La crise des gilets jaunes a montré que notre pays avait atteint un niveau de ras-le-bol fiscal tel qu'une seule mesure - la hausse de la taxe sur les carburants - pouvait déclencher une vague de contestation et une crise sociale, comme rarement connue.

Avec les mesures de baisse d'impôts annoncées en fin d'année pour près de 11 milliards d'euros et le grand débat organisé depuis, on assiste à une sorte de concours Lépine de la réforme fiscale française plutôt que de s'attaquer au problème numéro 1 de notre pays : notre record en matière de dépenses publiques.

Les statistiques d'Eurostat montrent que notre pays se situe à 56,5 % de la richesse nationale (PIB) en matière de dépenses publiques (y compris les crédits d'impôts) en 2017 quand la moyenne de l'UE est à 45,8 %. Ce qui nous place en tête, devant la Finlande et loin devant l'Allemagne (43,9 %) ou la Suède (49,3 %). Si on fait le choix de se comparer avec ces deux pays, c'est bien pour montrer qu'il ne s'agit pas seulement d'un choix de modèle social, la Suède et l'Allemagne ayant des services publics et une protection sociale au moins aussi ambitieuses que les nôtres, mais qu'il s'agit également d'une gestion publique qui doit se réformer. Ainsi, nous dépensons 287 milliards d'euros de plus que les Allemands ou 163 milliards d'euros de plus que les Suédois.

Les statistiques internationales nous permettent de nous comparer plus finement dans chacun des domaines d'intervention publique grâce à une nomenclature des dépenses publiques par fonction :

- ainsi, par rapport à l'Allemagne, nous dépensons : 63 milliards de plus en interventions économiques, 21 milliards de plus dans le domaine de la santé, ou encore 92 milliards de plus dans le domaine des retraites malgré le déclin démographique de l'Allemagne.
- par rapport à la Suède, nous dépensons 14 milliards de plus dans le domaine de l'environnement, et 15 milliards de plus pour le chômage.

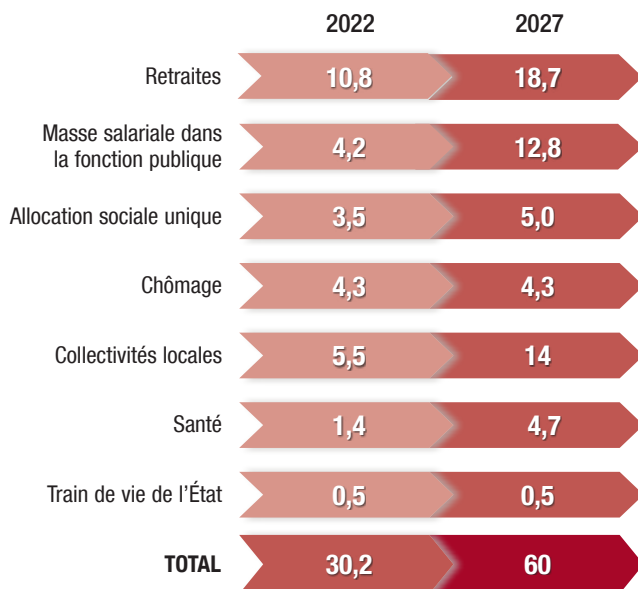
Les leviers économiques sont donc très importants.

Le Président de la République a écrit aux Français pour leur demander leur avis sur la fiscalité, la dépense publique, la transition écologique et les institutions. Il leur a en particulier demandé « Quelles sont les économies qui vous semblent prioritaires à faire ? »

La Fondation iFRAP soumet son plan d'action et de transformation pour baisser les dépenses avec 7 thèmes et 60 milliards d'euros d'économies comme objectif pour 2027. Cet effort replacerait notre trajectoire des finances publiques à 52 % du PIB en 2022.

Le plan d'économies de la Fondation iFRAP

4



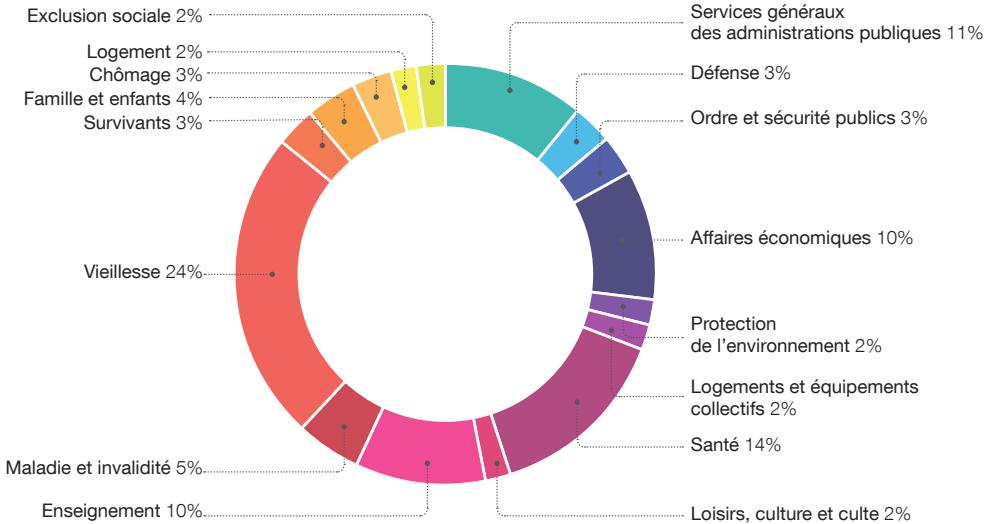
Répartition des dépenses des administrations publiques

Ensemble des administrations publiques		Administration centrale	Administrations locales	Administrations de sécurité sociale	TOTAL
Services généraux des administrations publiques		85,1	45,8	5,8	136,6
Défense		41,0	-	-	41,0
Ordre et sécurité publics		29,9	7,8	-	37,6
Affaires économiques		87,3	48,4	-	135,7
Protection de l'environnement		3,0	18,7	-	21,7
Logements et équipements collectifs		4,7	19,2	-	23,9
Santé		5,0	1,9	177,2	184,0
Loisirs, culture et culte		8,1	23,6	-	31,7
Enseignement		87,8	36,4	-	124,1
Protection sociale		106,0	49,6	402,2	557,7
Dont	Maladie et invalidité	15,1	7,8	44,6	67,4
	Vieillesse	54,4	7,1	244,8	306,3
	Survivants	0,8	-	33,8	34,6
	Famille et enfants	1,8	14,2	38,6	54,5
	Chômage	4,5	-	40,0	44,5
	Logement	21,5	0,0	0,5	22,0
	Exclusion sociale	7,9	16,3	-	24,3
Total des dépenses		457,8	251,1	585,2	1 294,1

Source : INSEE 2017

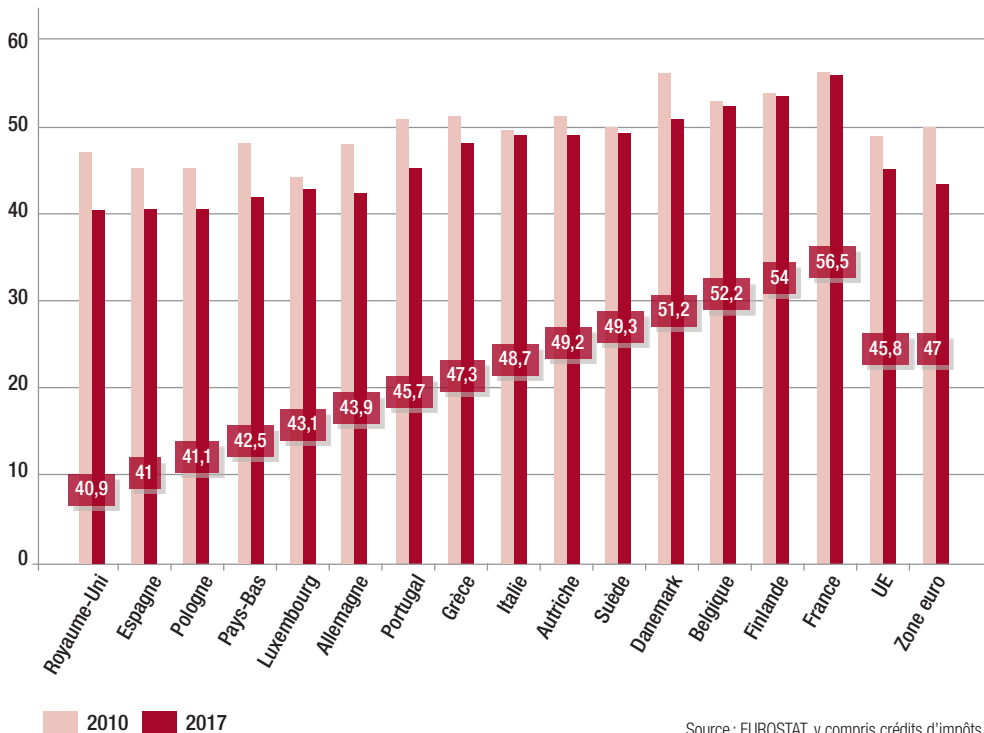
Les chiffres clés de la dépense publique

Répartition des dépenses publiques totales par politique publique



Source : INSEE 2017

Dépenses totales des administrations publiques en % du PIB



Source : EUROSTAT, y compris crédits d'impôts

La comparaison internationale des politiques publiques

6

en milliards d'euros		Là où la France dépense plus par rapport à		Là où la France dépense moins par rapport à		Écart nets avec	
		l'Allemagne	la Suède	l'Allemagne	la Suède	l'Allemagne	la Suède
Total des dépenses	1 294,1	375,2	366,3	-88,0	-202,7	287,2	163,5
Services généraux des administrations publiques	136,6	34,8	40,5	-27,1	-58,3	7,7	-17,7
Défense	41,0	17,0	14,7	0,0	-0,8	17,0	13,9
Ordre et sécurité publics	37,6	7,1	9,8	-4,7	-2,2	2,4	7,7
Affaires économiques	135,7	67,1	54,7	-3,3	-12,8	63,8	41,9
Protection de l'environnement	21,7	10,2	14,6	-3,0	0,0	7,2	14,6
Logements et équipements collectifs	23,9	16,3	11,9	-1,3	-5,4	15,1	6,5
Santé	184,0	34,6	35,1	-13,4	-9,4	21,3	25,7
Loisirs, culture et culte	31,7	13,3	7,5	-4,8	-0,3	8,4	7,1
Enseignement	124,1	33,9	46,1	-3,9	-77,1	30,0	-31,0
Protection sociale	557,7	140,8	131,4	-26,6	-36,5	114,2	94,9
Dont	Maladie et invalidité	67,4		-6,4	-26,7		
	Vieillesse	306,3	92,1	69,9			
	Survivants	34,6		28,8	-7,7		
	Famille et enfants	54,5	17,3			-1,7	
	Chômage	44,5	7,0	14,9			
	Logement	22,0	14,5	15,5			
	Exclusion sociale	24,3	10,0			-8,1	

Les dépenses des administrations publiques sont ventilées suivant une nomenclature internationale définie dans le système de comptes nationaux, la classification COFOG (Classification of the Fonctions of Government)-OCDE. Cette classification répartit les dépenses des administrations publiques en dix catégories selon leur finalité : services publics généraux ; défense ; ordre et sécurité publics ; affaires économiques ; protection de l'environnement ; logement et équipements collectifs ; santé ; loisirs, culture et culte ; enseignement ; protection sociale. Au total, les écarts de dépenses publiques sont de 287,2 milliards par rapport à l'Allemagne et de 163,5 milliards par rapport à la Suède. Cela correspond à des économies, nettes des postes où nous faisons mieux que l'Allemagne et la Suède.

Compte tenu de notre niveau de dépenses publiques, il y a des écarts en notre défaveur dans toutes les politiques publiques.

Concernant la santé, les dépenses classées en protection sociale (maladie) correspondent aux indemnités journalières et celles classées en dépenses de santé correspondent à la prise en charge de soins de santé (remboursement de consultations médicales et de produits pharmaceutiques). Nous avons pu analyser plus finement nos écarts de performance avec l'Allemagne ou la Suède, en explorant également les sous-catégories.

Il apparaît que les économies brutes représentent des montants considérables qui sont autant de gisements d'économies et pointent vers des politiques publiques précises. Ainsi, dans le domaine des affaires économiques, la France dépense particulièrement par rapport à ses voisins, dans les organismes de tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi. On pense en particulier au réseau déconcentré du ministère de l'Économie et des Finances avec les DIRRECTE, DGCCRF, etc. On note également un écart de dépense important sur la sous fonction transport au sein des affaires économiques qui correspond au lourd engagement de l'État vis-à-vis de la SNCF notamment. On note des surdépenses importantes également dans le domaine du logement et des équipements collectifs, notamment rapportées au poids de cette politique publique : là aussi il y a une forte intervention de l'État notamment en matière d'aménagement et de voirie. Des économies sont aisément possibles en externalisant dans cette fonction.

En matière de santé, les sur-dépenses sont importantes notamment en services hospitaliers et services ambulatoires qui sont les deux points faibles du système français. En revanche, la France dépense moins que l'Allemagne en matière de produits et matériels médicaux et moins que la Suède en matière de santé publique et de RD en santé.

En matière d'enseignement, là aussi les résultats sont contrastés : la France dépense plus que l'Allemagne et la Suède pour le secondaire, en revanche elle dépense moins que l'Allemagne et nettement moins que la Suède pour le supérieur. Elle dépense également nettement moins que la Suède pour la maternelle et le primaire.

En matière de protection sociale, les écarts sont importants et sont traités dans cette étude : notons que l'écart est au total de 114 milliards d'euros avec l'Allemagne et 94 milliards avec la Suède.

Les écarts les plus importants sont sur la retraite, le chômage, les allocations logement.

CHANTIER 1 : LES RETRAITES

Les chiffres clés

- Plus de 27,1 millions d'actifs cotisants (dont 17 millions dans le régime général) ;
- 16 millions de retraités, 17 millions en comptant les pensions de réversion ;
- 42 régimes de retraite obligatoires ;
- 310 milliards d'euros de dépenses dont :
 - 113 milliards pour le régime général, 79 milliards pour les retraites complémentaires, 52 milliards pour la fonction publique d'État, 18 milliards pour la fonction publique territoriale, 16,8 milliards pour les régimes spéciaux, etc.

7

Ce qu'on surdépende par rapport à l'Allemagne et à la Suède

- L'Allemagne dépense 92 milliards d'euros de moins que nous ;
- la Suède dépense 70 milliards d'euros de moins que nous.

LE CONTEXTE

Un millefeuille de régimes

Depuis 1945, le système des retraites français s'est transformé en un coûteux millefeuille. Lorsqu'on parle de réformer les retraites en France, on parle d'un système composé de régimes de base et de régimes complémentaires obligatoires, c'est-à-dire comptabilisés dans les dépenses publiques. À l'intérieur de chaque régime, des caisses différentes gèrent les pensions, notamment les retraites complémentaires, relevant le plus souvent du paritarisme de gestion. Leurs périmètres peuvent évoluer dans le temps comme le montre le rapprochement du régime des banques dans le régime général ou l'adossement du régime des industries électriques et gazières sur le régime du privé (Cnav et complémentaires), etc. Depuis 2018, c'est le RSI qui est adossé au régime général. Pour chaque régime, ce sont autant de caisses, déclinées au niveau local, employant un personnel important (on compte plus de 12 000 agents à la CNAV, plus de 30 000 dans les caisses de retraite complémentaires) entraînant de lourds coûts de gestion, estimés entre 4 et 5 milliards d'euros. Ce millefeuille crée de la complexité avec des règles qui diffèrent qu'il s'agisse de l'âge d'ouverture des droits, du mode de calcul,

du taux de cotisation, des avantages annexes comme les droits familiaux ou la réversion, la pénibilité... Si des différences existent entre salariés et non-salariés, justifiées par des différences d'activité, des différences importantes existent également, au sein des salariés entre agents du public et salariés du privé, et celles appliquées aux salariés des régimes spéciaux (SNCF, RATP).

Inégalité public/privé

L'harmonisation des régimes public/privé est l'une des étapes majeures à franchir : il s'agit tout d'abord de simplifier le paysage entre agents publics. En effet, comment justifier que 16 millions de salariés du privé soient gérés par un régime de base et un régime complémentaire alors qu'il faut six régimes pour gérer les agents publics¹ : ce morcellement nuit à la mobilité des agents publics alors que c'est pourtant la clé de la réforme de l'État. Il faut aussi que la prochaine réforme des retraites s'attaque aux différences public/privé : salaire de référence et taux de liquidation (75 % du traitement hors primes des six derniers mois – contre moyenne des 25 dernières années dans le privé !), réversion, majoration pour enfants, catégories actives, bonifications.

Dans une étude à partir d'un échantillon

■ 1 Service de retraites de l'État pour les fonctionnaires d'État, Caisse nationale de retraite des agents locaux pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, régime des ouvriers de l'État, caisse nationale d'assurance vieillesse et Ircantec pour les contractuels, et retraite additionnelle de la fonction publique.

représentatif de plus de 4 000 cas, la Fondation iFRAP a mis en évidence que le seul mode de calcul de la retraite (l'application du régime du privé aux agents de la fonction publique (sans décote, ni surcote)) représente un différentiel de -21 % : en moyenne, l'application des règles de la fonction publique amène à une pension de 27 847 euros, alors qu'elle ne serait que de 21 975 euros en suivant les règles du privé.

Un âge de départ trop bas

Lorsque les principaux régimes ont été créés à partir de 1945, l'âge de départ à la retraite était de 65 ans et la durée de vie à la retraite était en moyenne de 10 ans. L'âge légal de la retraite a été abaissé à 60 ans en 1982 par le gouvernement, s'imaginant lutter contre le chômage.

Parallèlement, l'espérance de vie à la retraite augmentait considérablement : les retraites ne sont plus versées 10 ans mais en moyenne 20 ans, voire beaucoup plus, (25 ans pour les hommes à l'Arrco et 28 ans pour les femmes, et même 30 ans pour les femmes à l'Agirc) dans un contexte économique difficile avec une croissance faible. L'âge légal reste fixé à 62 ans, tandis que les Hollandais partent à la retraite à 66 ans, les Danois à 65 ans, les Allemands à 65 ans, (ce sera 67 en 2029) et les Italiens, 66 ans.

La problématique est simple : comment peut-on envisager qu'un salarié cotise 28 % de son salaire pendant 43 ans pour percevoir 60, voire 70 % de son dernier salaire versé sous forme de rente pendant plus de 25 ans ? Cela veut dire que mécaniquement les retraites devraient diminuer de 30 % d'ici 2070². À moins d'une réforme dès aujourd'hui.

LES ÉCONOMIES & LES RÉFORMES 18,7 milliards d'euros d'économies en 2027

La Fondation iFRAP propose un report de l'âge d'un quadrimestre par an pour tous à partir du 1^{er} janvier 2020 soit 65 ans en

2028. Cette réforme accompagnerait l'allongement de l'espérance de vie, et nous rapprocherait de l'âge de référence en vigueur dans la plupart des pays de l'OCDE. Le report ne ferait que poursuivre le rythme de la réforme Woerth. Certes, la durée de cotisation pour partir à taux plein va continuer d'augmenter sous l'effet de la réforme Touraine, mais l'âge d'ouverture des droits est un marqueur important tant pour les employeurs que pour les salariés. Compte tenu de l'espérance de vie, nous proposons de retenir cet « horizon » de 65 ans.

Si le report commence dès 2020, et si des mesures de redressement et de meilleure gestion sont mises en place, on peut atteindre 6,9 milliards d'euros d'économies supplémentaires d'ici 2022 par rapport au trend de dépenses des pensions de retraite.

1,5 milliard à gagner sur les coûts de gestion et la gouvernance

Notre proposition est de mettre en place une structure unique de type groupement d'intérêt public (GIP) dédiée à la gestion des retraites. Il s'agirait d'une plateforme commune à tous les régimes, qui les obligerait à travailler ensemble, à partager leurs informations, plutôt que de se faire concurrence pour savoir qui va récupérer le « leadership » de la gestion. L'objectif est d'améliorer la qualité de service.

Il faut également :

- accélérer la transition vers le numérique pour la gestion des carrières et les demandes de retraite. Un certain nombre de chantiers engagés doivent être poursuivis (DSN, RGCU, etc.). La Caisse des dépôts s'est par ailleurs récemment déclarée (par l'intermédiaire de son directeur Éric Lombard) intéressée pour rapprocher la gestion des régimes des agents publics ;

- améliorer la lutte contre les retraites versées de façon indue : pour cela, il faut s'appuyer sur le système d'échange de données informatisées avec l'Insee (SNGI), dont bénéficie la Cnav. On peut citer également l'efficacité du recouvrement des cotisations : ce problème

² Voir dernier rapport annuel du COR

avait été souligné par la Cour des comptes dans son rapport public de 2014 sur les retraites complémentaires ;

■ la Cour des comptes encore a pointé du doigt également l'action sociale éparpillée des différents régimes ;

4,7 milliards d'euros d'économies grâce à l'alignement public/privé du calcul des pensions et la remise à plat des autres paramètres du régime.

La Fondation propose une vraie refonte du système de retraite basée sur une convergence entre retraites publiques et privées. Comme indiqué plus haut, l'application des règles du privé entraîne une baisse de 21 % du montant de la pension par rapport au mode de calcul de la fonction publique. Ce calcul s'entend hors primes puisque celles-ci ne sont pas soumises à cotisation dans le public. Primes comprises, en supposant qu'elles aient été soumises à cotisation, l'application des règles du privé entraîne une baisse de seulement 7 %.

Sur la méthode de convergence, il y a deux voies possibles :

■ soit, cristalliser les droits à pension déjà acquis et baisser les droits à acquérir. Cette solution entraîne des économies mais seulement à moyen terme ;

■ soit, augmenter l'assiette de cotisation des agents à droits constants : en élargissant aux primes l'assiette de cotisation, on augmente les ressources plutôt que de baisser les pensions et on permet de faire baisser concomitamment les cotisations employeurs.

Cette seconde méthode³ doit permettre de

dégager rapidement des économies que nous chiffrons à 1,4 milliard d'euros par an pour la fonction publique d'État et à peu près autant pour la territoriale et l'hospitalière.

Nous proposons une intégration graduelle des primes : un tiers des primes soumises à cotisation en 2020, deux tiers des primes en 2021, 100 % des primes en 2022.

Cette cotisation supplémentaire est certes « sans droits nouveaux » mais elle est le pendant à ce qui se produit depuis plusieurs années dans les régimes complémentaires avec l'augmentation des cotisations sans droits pour équilibrer les comptes. À terme, et dans un souci de clarté, le mode de calcul devra de toute façon converger de façon explicite.

En parallèle, il faut revoir le dispositif de catégories actives qui concerne 29 000 départs en retraite par an sur 120 000 départs totaux pour les trois fonctions publiques, et d'autres avantages annexes comme les bonifications et la réversion.

Les droits non contributifs (familiaux, réversion) doivent être transférés dans une caisse à part (le plus simple étant de les rassembler dans le Fonds de Solidarité Vieillesse), chargée de gérer les transferts sociaux entre retraités, ou entre actifs et retraités (minimum, enfants, chômage...). Les réunir tous dans une « caisse » unique serait une façon de clarifier une situation actuellement très confuse au niveau du financement et source d'inégalités au niveau des prestations, et d'aligner rapidement leurs modalités sans attendre la bascule complète du système de retraite.

Économies à attendre sur les retraites en milliards d'euros

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Report de l'âge d'un quadrimestre par an	62 ans et 4 mois	62 ans et 8 mois	63 ans	63 ans et 4 mois	63 ans et 8 mois	64 ans	64 ans et 4 mois	64 ans et 8 mois
Économies sur le report de l'âge	2,3	4,6	6,9	9,2	11,5	13,8	16,1	18,4
Économies sur les coûts de gestion		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Alignement public-privé	0,6	1,8	4,7			3		
Total	2,9	6,6	10,8	9,4	11,7	17	16,3	18,7

■ 3 Tout en conservant les cotisations au RAFP, ces cotisations s'ajouteraient au régime de base.

CHANTIER 2 : LA MASSE SALARIALE PUBLIQUE

10

Les chiffres clés

La masse salariale publique est de 291 milliards en 2017 en incluant les cotisations au CAS pensions.

■ Dont 144 milliards pour la fonction publique d'Etat et les administrations centrales.

■ Dont 81,5 milliards pour la fonction

publique territoriale et les autres administrations locales.

■ Dont 66,4 milliards pour la fonction publique hospitalière et les autres administrations de Sécurité sociale.

Ce qu'on surdépense par rapport à l'Allemagne

■ L'Allemagne dépense 44 milliards d'euros de moins que nous.

LE CONTEXTE

Un statut coûteux

Avec 291 milliards d'euros de dépenses en 2017, la masse salariale des personnels publics représente toujours 12,7 % de notre richesse nationale... quand les Allemands sont à 7,53 % et les Britanniques à 9,02 %. Pour l'Allemagne, il est nécessaire de réintégrer l'équivalent du CAS pension, les cotisations retraites employeurs des fonctionnaires qui s'effectuent via une simple ligne de compte du budget général allemand. Dans ce cas, le montant des dépenses de personnel se situe à 8,62 % en 2017⁴.

Tous les pays, y compris les plus connus pour leur État-providence, sont passés à des embauches de leurs personnels publics non plus sous statut, mais sous contrat et donc sans emploi « à vie ». La Suède compte plus de 99 % d'agents contractuels, le Royaume-Uni, 90 %, l'Allemagne, 60 %, quand la France en compte à peine 17 %. La comparaison avec la Suède est particulièrement intéressante car ce pays parvient à obtenir un niveau d'administration supérieur avec des dépenses de rémunérations plus faibles : la différence c'est le financement des retraites publiques (CAS pensions) en France.

La France possède deux caractéristiques coût-

teuses : nous nous plaçons dans la moyenne haute en termes de nombre d'agents publics par habitant et, du fait de l'emploi à vie et d'un temps de travail moyen faible, la masse salariale de ces agents nous coûte plus cher en moyenne.

Un phénomène de sous travail

Pour rappel, si la durée légale des 35 heures figure dans le Code du travail, aucun texte législatif ne fixe de durée légale pour la fonction publique. Ainsi, c'est par trois décrets, respectivement applicables à la fonction publique d'État, à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière, que la question a été réglementée, en fixant une durée, non pas hebdomadaire mais annuelle, de 1 607 heures de travail. Problème, cette durée annuelle de 1 607 heures pour un temps plein n'est pas respectée, particulièrement dans la fonction publique territoriale où les administrations ont décidé de conserver les jours de congé supplémentaires et les régimes dérogatoires dont les agents territoriaux bénéficiaient avant l'instauration des 35 heures, et ce, bien que ceux-ci ne reposent sur aucune base légale. D'après le rapport de Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et maire de

■ 4 Voir, www.bundesbank.de/de/ublikationen/berichte/monatsberichte/monatsbericht---oktober-2015-664612 et www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Finanzen/Steuern/Querschnitt/FinanzenAufEinenBlick.html

Sceaux, les exécutifs locaux cumuleraient près de 40 motifs différents de congés dérogatoires dont : les jours du maire, des congés donnés pour le mariage d'un agent (jusqu'à 5 jours) ou le mariage d'un proche (jusqu'à 3 jours), des jours de congé pour déménagement ou encore des jours pour « rentrée scolaire »...

contingent de droit commun représenterait un gain de 47 000 agents, pour une économie de 1,2 milliard d'euros. Ce qui devrait permettre de supprimer un nombre équivalent de postes sans dégradation du service public offert.

LES ÉCONOMIES & LES RÉFORMES

Pour réaliser des économies, il faut donc agir sur le nombre d'agents et sur leur temps de travail, ce qui doit permettre de proposer un service public de qualité équivalente (voire supérieure), et ce, à moindre coût pour le contribuable. L'objectif à atteindre est la suppression d'environ 315 000 postes en 2028 (105 000 postes d'ici 2022) tout en organisant la remontée du temps de travail des agents à 1 807 heures annuelles (contre 1 607 heures actuellement) (voir encadré page suivante). Les projections qui suivent prennent en compte l'impact de la réforme des retraites proposée dans le chantier n° 1, notamment l'impact du recul de l'âge de départ à la retraite des agents publics (un quadrimestre par an à compter de 2020 et suppression des catégories actives).

France (2017)	Agents équivalents temps pleins (ETP)	Effectifs physiques
FPE	2 370 800	2 504 900
FPT	1 836 800	1 970 000
FPH	1 105 900	1 189 800
Total	5 334 500	5 664 700
Allemagne (2017)	ETP	Effectifs physiques
Federal level	493 400	702 745
Länder level	2 387 500	2 555 550
Municipal Level	1 487 600	2 317 270
Social Insurance	370 100	411 880
Total	4 738 600	5 987 445
Suède (2017)	ETP	Effectifs physiques
Central government	224 800	236 600
Municipalities	694 700	833 700
County Councils	215 000	243 700
Total	1 134 500	1 314 000

Source : INSEE, Destatis, Statistikdatabasen (SWE)

Plus récemment, l'étude d'impact du projet de loi de transformation de la fonction publique relève un temps de travail dans la fonction publique territoriale de 1 562 heures/an en 2016. Enfin, tout dernièrement, le rapport de l'IGF sur le temps de travail des fonctionnaires d'État remis à Gerald Darmanin, indique que sur quelque 1,1 million d'agents dont les régimes horaires de travail ont été examinés (hors enseignants, magistrats et porteurs d'uniformes tels que les militaires et les gendarmes), 310 000 « au moins » ont une durée de travail inférieure au seuil légal de 1 607 heures annuelles. La Cour des comptes a estimé ainsi que le temps de travail dans la fonction publique territoriale tourne autour de 1 567 heures annuelles et qu'un retour au

Réaliser 2 milliards d'euros d'économies sur l'État et ses opérateurs en 2022, 6 milliards à horizon 2027

En tenant compte de l'impact du recul de l'âge de départ à la retraite, dans la fonction publique d'État (hors défense et gendarmerie, poste et télécoms), le flux des départs devrait baisser de 47 300 à environ 29 500 départs à compter de 2020. Ces efforts ne concernent que les agents statutaires civils, qu'ils travaillent dans les ministères ou les opérateurs. *Où les effectifs doivent-ils baisser ?*

Pour identifier la bonne allocation des baisses d'effectifs, la Fondation iFRAP a isolé les secteurs où la France surdépense, en matière de masse salariale, par rapport à la Suède, à l'Allemagne et à la zone euro, hors France (ZE-FR), grâce à la classification COFOG de l'OCDE⁵ : ■ pour les politiques concernant le ministère de l'Économie et des finances (DIRECCTE,

■ 5 Voir page 6.

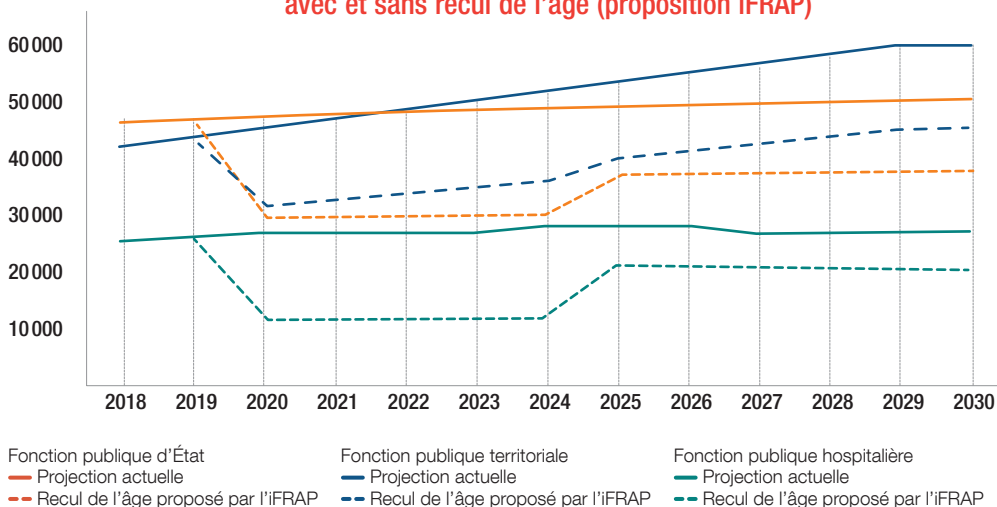
différents organismes de recherche interprofessionnels ou organismes consulaires) ;

■ On trouve également de grosses différences dans la masse salariale employée dans l'enseignement. Cela témoigne du fort émiettement des structures (écoles primaires, collèges, lycées) ainsi que des services annexes : services de transport scolaire, de restauration, médecine scolaire, hébergement des étudiants, bibliothèques, CDI, etc. D'importantes décisions de rationalisation devraient permettre d'optimiser ces dépenses, et toucher en prio-

rité les personnels non enseignant ;

■ d'autres gains sont possibles dans le réseau déconcentré de l'État. La rétractation du réseau sous-préfectoral dans le cadre des préfectures nouvelles générations, la numérisation des services et la montée en puissance de maisons des services au public (MSAP) et des maisons de l'État (MDE), devrait permettre d'accroître les économies substantiellement, tout comme la rationalisation du réseau de la DGFiP (plus de 4 000 implantations) notamment s'agissant de ses petites trésoreries.

Projection des départs à la retraite dans la fonction publique, avec et sans recul de l'âge (proposition iFRAP)



France : temps de travail à temps plein dans la fonction publique = 1607 heures. Allemagne = 1807 heures

Avec une perspective de suppression de 315 000 postes dans les trois fonctions publiques à l'horizon 2027, la question de la qualité du service public est posée. Il faut cependant rappeler qu'il existe un gisement important de maintien, voire d'amélioration de la qualité du service rendu avec l'augmentation du temps de travail au-delà de 1607 heures.

Les données agrégées pour 2016 livrent pour la France une durée moyenne de travail toutes fonctions publiques confondues de 1 575 heures (y compris éducation nationale). Pour les collectivités territoriales, on a en 2016 une durée de travail de 1 562 heures. En Allemagne, le temps de travail est de 1 807 heures. Augmenter le temps de travail de 232 heures par agent représenterait un gain théorique équivalent à 785 780 agents. Hors enseignants et militaires, le chiffre est plus proche des 500 000 postes.

En ne renouvelant qu'un départ sur deux à la retraite, les effectifs de l'État baisseraient de 44 595 ETP (équivalent temps plein travaillé) en trois ans (2022). Le service public en serait-il fortement dégradé ? Il faut relativiser ces sorties par rapport aux flux entrant et sortant chaque année dans la fonction publique d'Etat (FPE). La baisse envisagée en trois ans représenterait un quart des sorties annuelles. Par ailleurs, ces sorties seraient contrebalancées par une augmentation du temps de travail. Deux leviers existent à court et moyen termes :

■ à court terme il s'agit, comme y invite le rapport IGF relatif *aux régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État*, d'aligner les 310 000 fonctionnaires ayant statutairement une durée de travail inférieure à 1 607 heures : respectivement 120 000 agents de l'État bénéficiant de sujétions particulières et 190 000 bénéficiant de durées de travail dérogatoires « par imitation ». Un simple retour à la durée légale représenterait l'équivalent de 30 000 ETP. On observe un recoupement avec les surdépenses de masse salariale sensible au niveau des agents administratifs et techniques des établissements d'enseignement et des services déconcentrés des ministères de l'Éducation nationale, mais aussi avec les agents d'accueil et de délivrance des titres dans les préfectures et les sous-préfectures ;

■ à plus long terme, un passage à 1 807 heures sans augmentation de salaire représenterait en réalité une majoration des heures travaillées⁶ de 3,8 % mais l'équivalent de 50 827 ETP, ce qui permettrait de rendre possible une baisse de 130 282 ETP d'ici 2027.

Réaliser 1,5 milliard d'euros d'économies sur la fonction publique territoriale en 2022 et 4,6 milliards en 2027

L'ajustement proposé de la masse salariale des administrations publiques locales (FTP) devrait représenter une baisse de 49 081 agents entre 2020 et 2022, pour un montant d'économies sur la rémunération

brute de 1,56 milliard d'euros. Cet effort serait rendu possible par le non-remplacement d'un départ sur deux partant à la retraite (fonctionnaires statutaires). Le plus fort du contingent d'agents territoriaux devrait partir à la retraite entre 2022 et 2025. Les flux sortants passeraient (avec report de l'âge de la retraite à 65 ans) de 48 200 environ à seulement 33 800 en 2022. Sur ces bases, il est possible de planifier une baisse d'effectifs de 49 081 ETP d'ici 2022 et de 144 601 d'ici 2027.

Si l'on compare par rapport au ratio entre les entrées (toutes causes) et les sorties, la baisse d'effectifs totale représenterait 32,4 % des sorties sur un an. Cette baisse pourrait être réalisée sans dégradation du service public. Un alignement du temps de travail des agents locaux à 1 607 heures annuelles pourrait représenter l'équivalent de 47 000 agents, pour un gain de 1,2 milliard d'euros. Il est donc possible de prévoir, jusqu'en 2022, un ajustement de volume similaire. Au-delà, il faudra sans doute s'interroger sur une augmentation du temps de travail sans augmentation de salaire jusqu'à 1 807 heures/an (ou réviser le périmètre des missions de service public exercées par les administrations locales).

Où doivent porter les réductions de dépenses de masse salariale ?

La comparaison avec la Suède et l'Allemagne mais aussi les dépenses de la zone euro hors France permet là aussi d'identifier un certain nombre de fonctions prioritaires :

■ les services généraux où le différentiel s'établit, par exemple, à 9,2 milliards d'euros avec l'Allemagne. Un travail important de simplification des structures (le mille-feuille local) et des compétences, devrait permettre de dégager des gains significatifs, y compris avec un recours à l'externalisation ;

■ les dépenses de protection de l'environnement, en particulier les dépenses de gestion des déchets. La masse salariale est supérieure de +1,8 milliard par rapport à la zone euro (moins la France) sur cette fonction, comme

■ 6 Hors enseignants et missions sanctuarisées.

avec l'Allemagne et la Suède. L'émiettement des centres de tri les empêche d'atteindre une taille critique (253 sites en France contre 80 en Allemagne), tout comme la structuration des filières (« financière »⁷) au détriment de l'approche « opérationnelle » empêchant une mise en concurrence, facteur de baisse des coûts. Un défaut bien relevé par l'autorité de la concurrence en 2016 ;

■ sur les équipements collectifs, le différentiel en matière de masse salariale représente 3,6 milliards avec l'Allemagne et 3,2 milliards avec la Suède. Un vaste chantier de simplification doit pouvoir être entrepris (construction, libération du foncier, redondance des services de l'équipement etc.) ;

■ enfin, dans le domaine des services culturels et des services sportifs et récréatifs, le différentiel avec la zone euro (moins la France) est de 3,4 milliards pour le premier item et de 2,7 milliards pour le second. Il y a là aussi un gisement en matière d'ajustement de la masse salariale locale.

Réaliser 600 millions d'euros d'économies d'ici 2022 sur la fonction publique hospitalière, puis 2 milliards sur la FPH, la Sécurité sociale et la gestion paritaire

En reculant progressivement l'âge de départ à la retraite, les départs de la fonction publique hospitalière (FPH) devraient baisser de 27 000 à 11 500 en 2020... avant de retrouver leur rythme initial. La proposition de la Fondation iFRAP est de ne renouveler, dans la fonction publique hospitalière, en moyenne que deux personnels sur trois par-

tant à la retraite, jusqu'en 2022. Ensuite, les personnels de la Sécurité sociale pourraient partiellement prendre le relais des effectifs sortants ou les dynamiser suivant l'option choisie pour environ 1 902 postes par an. Pour la seule FPH, la baisse des effectifs pourrait être de 11 536 postes sur trois ans (focalisés d'abord sur les postes administratifs). Les gains à attendre s'élèveraient à 577 millions d'euros.

La comparaison européenne en la matière est délicate. Il s'agit avant tout d'effets d'organisation et de périmètre puisque la plupart des pays européens ont, comme l'Allemagne, placé la plupart de leurs établissements hospitaliers en dehors du champ des administrations publiques.

Afin de rendre pérennes les économies réalisées, plusieurs mesures sont à prendre :

■ Passer au contrat de droit privé pour tous les nouveaux entrants dans la fonction publique et permettre à ceux qui veulent passer du statut au contrat de le faire ;

■ instaurer un plafond limitatif de masse salariale dans les collectivités territoriales ;

■ pour les titulaires, supprimer l'obligation de reclassement, automatiser la perte du statut de fonctionnaire en cas de mobilité vers un poste non régalié, mettre fin au principe d'unicité de la fonction publique, introduire une part de rémunération au mérite et supprimer le détachement ;

■ enfin, augmenter par décret le temps de travail légal (ou service obligatoire) dans la fonction publique.

■ 7 Les filières financières sont celles qui ne s'occupent que du financement du traitement des déchets, et non du traitement lui-même. Alors que les filières opérationnelles sont intégrées. Elles peuvent donc plus facilement s'ouvrir à la concurrence.

Baisse du nombre d'agents et économies à attendre sur la masse salariale (en Mds €)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total baisse	Économie
FPE	14 738	14 865	14 993	15 122	15 252	18 437	18 437	18 437	130 282	6,182
FPT	15 799	16 360	16 922	17 554	18 116	19 950	19 950	19 950	144 601	4,607
FPH	3 846	3 846	3 846	3 846	3 988	7 000	7 000	7 000	40 731	2,018
Total	34 382	35 071	35 761	36 522	37 356	45 387	45 387	45 387	315 253	12,807

CHANTIER 3 : LES PRESTATIONS SOCIALES

Les chiffres clés

Sur les prestations : 714,5 milliards d'euros versés en prestations sociales en 2016 dont :

- 325 milliards de prestations vieillesse et survie ;
- 210 milliards de prestations santé ;
- 54 milliards de prestations famille (dont 20 milliards d'allocations familiales) ;
- 44 milliards de prestations emploi (dont 35 milliards d'allocations-chômage) ;
- 22 milliards de prestations pauvreté-exclu-

sion sociale (dont 11 milliards de RSA et 4 milliards de primes d'activité) ;

- 18 milliards de prestations logement.
- Environ 105 milliards d'euros de ces prestations sont des aides non contributives et/ou délivrées sous conditions de ressources (Invalidité, APA, minimum vieillesse, toute la branche Famille hors allocations familiales, toute la branche logement et pauvreté-exclusion sociale).

15

Ce qu'on surdépense par rapport à l'Allemagne et à la Suède

- Potentiel d'économies par rapport à l'Allemagne de 41,8 milliards d'euros sur les branches famille, logement et exclusion sociale.
- Potentiel d'économies par rapport à la Suède de 15 milliards d'euros sur la branche logement.

Coûts de gestion de la protection sociale

Coûts de gestion courante par risque (en million d'euros)	2015
Retraite	5 869
- en pourcentage de prestations (moyenne)	1,84 %
Maladie	16 551
- en pourcentage de prestations (moyenne)	6,76 %
Famille	2 876
- en pourcentage de prestations (moyenne)	5,31 %
Emploi	4 702
- en pourcentage de prestations (moyenne)	10,79 %
Logement	600
- en pourcentage de prestations (moyenne)	3,31 %
Pauvreté - Exclusion	3 494
- en pourcentage de prestations (moyenne)	16,88 %
ACOSS	1 260
Frais Financiers	6 900
Total coûts de gestion protection sociale	42 254
Prestations	701 210
- en pourcentage des prestations	6,03 %

LE CONTEXTE

Prestations sociales : explosion des coûts, des aides et des modes de calcul

Toutes nos dépenses sociales sont à la dérive : de 659,9 milliards d'euros de dépenses en 2012, nous dépensons 714,5 milliards d'euros en 2016... une augmentation de 57,6 milliards d'euros, portée pour moitié par l'augmentation des prestations vieillesse. Les prestations pour la Pauvreté et l'exclusion sociale ont augmenté de 3,2 milliards d'euros, la branche Famille de 2,2 milliards et le Logement, de 1,2 milliard d'euros.

Au total, les dépenses sociales représentent 31,2 % de notre PIB : un record au niveau de l'OCDE (20,1% en moyenne). C'est intenable sur le long terme... d'autant que le coût de distribution des aides explose lui aussi : 42 milliards d'euros de frais de gestion, (28 milliards d'euros hors dépenses de personnel) c'est 6 % du total des prestations quand la moyenne de la zone euro est à 3 % pour cette même mission. Les prestations sociales regroupent deux grandes familles : 609 milliards de prestations contributives, autrement dit des assurances sociales pour lesquelles les actifs (salariés et non-salariés) cotisent pour s'assurer contre un risque (santé, vieillesse, chômage). En face, environ 105 milliards d'euros sont des prestations non contributives, c'est-à-dire financées par l'impôt, versées sous conditions de ressources (ou non) et dans lesquelles on retrouve toutes les prestations famille, logement, une grande partie des prestations d'invalidité, la lutte contre la pauvreté et les minima sociaux.

Avec plus de 200 aides et prestations différentes répondant à 80 modes de calculs différents, le foisonnement des aides sociales propre à la France est aussi inefficace qu'injuste et ruineux. Il n'est d'ailleurs pas possible de savoir combien rapporte le cumul des aides et des prestations sociales au maximum : des données introuvables auxquelles même le Parlement n'a pas accès alors qu'il vote les budgets sociaux. Conséquence : on navigue

à l'aveugle et les départements et les caisses d'allocations familiales frisent le dépôt de bilan. Seule une réforme de fond et un vrai travail de simplification permettront d'éviter la faillite.

6 % des dépenses perdues en frais de gestion

Notre système de protection sociale compte près de 330 caisses différentes, qui sont autant de guichets où les usagers doivent se retrouver. On y retrouve toutes les caisses des régimes de la Sécurité sociale, des agriculteurs (MSA) et des régimes spéciaux, des caisses de retraite complémentaires ou de l'assurance chômage. Ces caisses peuvent elles-mêmes avoir plusieurs guichets : rien qu'en matière sociale, l'annuaire des services publics recense près de 5 000 points de contact dont 928 CAF et 395 « point info famille ». Emmanuel Macron promettait de mettre en place un guichet unique pour les usagers... mais c'est tout le back-office qui doit être rationalisé.

Complexité supplémentaire, les montants des aides sont souvent calculés par un organisme... mais versés pour compte d'une autre entité. Ceci entraîne des échanges fastidieux d'informations et de flux financiers entre les organismes.

LES ÉCONOMIES & LES RÉFORMES 4 milliards d'euros d'économies par la mise en place d'une allocation sociale unique : ASU, dont 2,5 milliards d'ici 2022

La Fondation iFRAP propose de fusionner les guichets et les 47 prestations non contributives dans une allocation sociale unique : ASU. Les retraites, les allocations-chômage, les prestations de santé ne seront pas concernées par cette réforme. L'ASU remplacera :
 ■ l'ensemble de la branche Famille dont la Paje⁸, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire, les allocations en faveur de l'enfant et de l'adulte handicapé, les allocations logement ;
 ■ certaines prestations de la branche vieil-

■ 8 Prestation d'accueil du jeune enfant

lesse dont les allocations au titre du minimum vieillesse (allocation supplémentaire, les majorations pour pension, les allocations mère de famille, etc.).

■ les prestations versées par l'Unédic en faveur du retour à l'emploi non financé et par les cotisations (aide retour à l'emploi formation, l'allocation supplémentaire de reclassement) ;
 ■ ainsi que les aides locales des départements comme les aides à domicile (APA, PCH, ACTP)⁹ et l'accueil familial.

L'allocation sociale unique sera soumise :

■ à un plafond de cumul des aides fixé à 100 % du Smic en 2022 et à 90 % en 2027

En parallèle de l'instauration de ce plafond, l'idée serait, pour assurer la politique familiale, d'augmenter le quotient familial jusqu'à 3 000 euros par enfant.

■ et à l'impôt

Aujourd'hui le flou (et une partie de la fraude) est entretenu par la distinction entre le foyer social et le foyer fiscal. Il faut créer un compte unique pour le foyer et acter la prise en compte des aides dans le revenu imposable. Cela dans une logique un euro perçu au titre de la solidarité est égal, aux yeux de l'État, à un euro perçu du travail. Avoir intérêt à déclarer ses revenus et à travailler doit redevenir la norme pour l'intérêt général et assurer à tous, que travailler rapporte toujours plus que le cumul des revenus issus de la solidarité. À terme, il faudra aussi que l'ASU devienne un crédit d'impôt pour les foyers afin d'éviter de prendre d'un côté, ce qu'on redistribue de l'autre et économiser sur les frais de gestion. Ces mesures cumulées doivent permettre d'économiser environ 3 milliards d'euros sur l'ensemble des prestations en 2022 et jusqu'à 4 milliards d'euros en 2027.

1 milliard d'euros de réduction des frais de gestion d'ici 2027

La mise en place d'une allocation sociale unique demandera également une fusion des guichets et différentes caisses d'action sociale des branches Logement, Pauvreté et Famille. Il est possible d'économiser 1 milliard d'euros sur ces frais de gestion d'ici 2027. Cela nous amènera à une dépense dans la moyenne européenne pour cette mission.

Dans un premier temps, il faudra créer au niveau des régions, une caisse régionale de l'ASU, issue de la fusion :

- des services des Caf (chargés de la liquidation des aides) ;
- des services de l'État et des départements qui cogèrent le RSA avec les Caf ;
- des services des départements qui gèrent l'action sociale (FSL, RSA, etc.) ;
- des équipes et services de la branche maladie qui gèrent les aides à l'acquisition d'une mutuelle ou encore les tarifs énergie.

Cet organisme unique pourra être accompagné, au niveau local, par les centres communaux d'action sociale devenus centres communaux de protection sociale. Parallèlement, c'est l'informatisation du système qu'il va falloir organiser avec un guichet numérique pour chaque foyer où le bénéficiaire principal devra renseigner : son numéro de Sécurité sociale, son RIB, son adresse, ses revenus mensuels et la composition de son foyer.

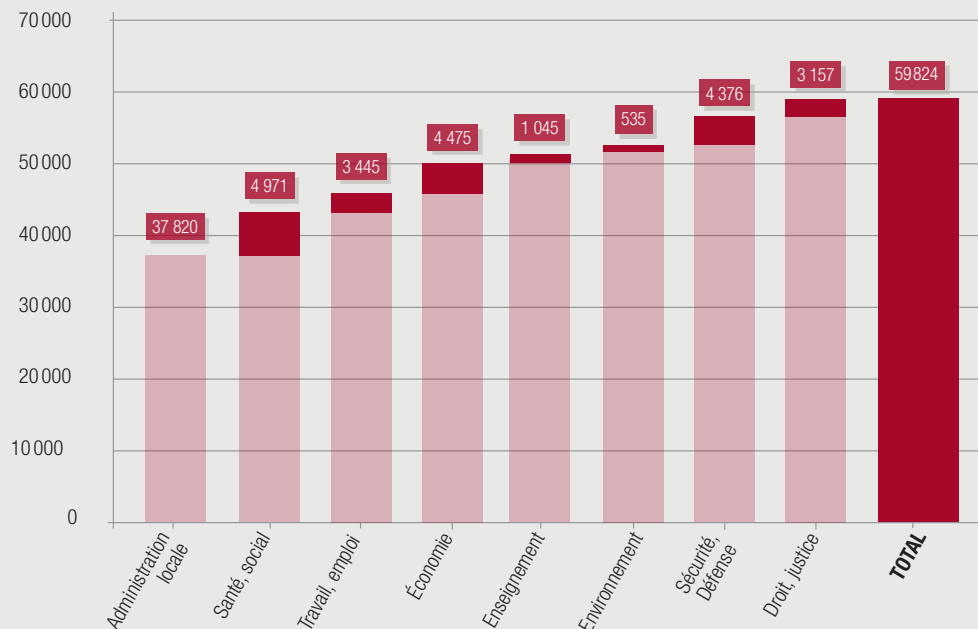
À terme, ce sera à l'administration fiscale de collecter les renseignements utilisés pour déterminer la somme d'ASU à verser. Cela suppose que tout allocataire potentiel devra, pour bénéficier de l'ASU, être recensé dans un foyer fiscal, qu'il bénéficie de revenus ou pas. Enfin, le fait que les services fiscaux prennent en charge l'ASU permettra de mettre fin aux fraudes de façon drastique.

Économies à attendre sur les prestations sociales en milliards d'euros

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
ASU (100 % du SMIC puis 90 % du SMIC en 2027) et baisse des frais de gestion	3,5	3,5	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7	5,0

■ 9 Allocation personnalisée d'autonomie, prestation compensatoire du handicap, allocation compensatrice pour tierce personne.

59 824 points d'accueil physiques des services publics en France, soit plus de 590 points d'accueil par département



Région	Population	Guichets	Guichets pour 10 000 hab.
Auvergne-Rhône-Alpes	8 026 685	7 186	8,95
Bourgogne-Franche-Comté	2 795 301	5 411	19,36
Bretagne	3 329 395	2 354	7,07
Centre-Val de Loire	2 566 759	2 966	11,56
Corse	339 178	663	19,55
Grand Est	5 518 188	7 530	13,65
Hauts-de-France	5 978 266	5 746	9,61
Ile-de-France	12 213 364	3 727	3,05
Normandie	3 319 067	4 505	13,57
Nouvelle-Aquitaine	5 987 014	7 290	12,18
Occitanie	5 892 817	7 256	12,31
Pays de la Loire	3 786 545	2 587	6,83
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5 059 473	2 603	5,14
Total métropole	64 812 052	59 824	9,23

Source : Site Internet service-public.fr

CHANTIER 4 : L'ASSURANCE CHÔMAGE

Les chiffres clés :

Les chiffres de l'Unédic pour 2017 en milliards d'euros sont les suivants :

- Contributions collectées 35,7
- Allocations versées 34,3
- Aides à la reprise d'emploi 0,5

- Versement aux caisses de retraite 3,5
- Dotation au budget de Pôle emploi 3,3
- Déficit de l'année 3,4
- Dette à fin 2017 33,5

19

Ce qu'on surdépense par rapport à l'Allemagne et à la Suède

- L'Allemagne dépense 7 milliards d'euros de moins que nous ;
- la Suède dépense 14,9 milliards d'euros de moins que nous.

LE CONTEXTE

Un taux de remplacement élevé

L'Assurance chômage fête ses 60 ans en 2018 en affichant plus de 37 milliards d'euros de dette, 39 milliards en 2019. Alors que le taux de chômage culmine encore à 8,5 %, que les gouvernements successifs ne prennent pas les mesures nécessaires pour libérer un marché de l'emploi désormais figé par le poids des contributions obligatoires et que le Code du travail est toujours aussi complexe, la question de la soutenabilité de l'Assurance chômage se fait pressante. La France a de plus en plus de mal à soutenir l'un des systèmes d'indemnisation les plus généreux d'Europe. En 2014, l'Unédic comparait les taux de remplacement à l'ouverture des droits en Europe où la France arrivait, sur les moyennes des salaires, en tête, suivie de l'Allemagne avec un taux de remplacement d'en moyenne 71 %¹⁰. L'écart est particulièrement évident sur les hauts revenus où la moyenne des pays européens pointe plutôt à un taux de remplacement de 57 %.

Un régime particulièrement généreux

Avec 7 715 euros maximum, l'allocation maximale française est aussi deux fois plus importante que l'allocation maximale allemande et la plus élevée d'Europe. Même chose en ce qui concerne le plafond du

salaires de référence qui est fixé à 13 508 euros pour 2019 alors qu'il s'élève à 5 800 euros en Allemagne ou 2 660 euros en Suède en 2018. À cela s'ajoute le caractère non-dégressif de cette allocation, qui rend le système français encore plus généreux. En effet, la durée de l'indemnisation va de 4 à 36 mois en France. Si les Pays-Bas et la Belgique ont des durées d'indemnisation pouvant aller jusqu'à, respectivement, 38 et 48 mois, ces pays appliquent un système dégressif qui diminue le taux de remplacement dans le temps.

Conséquence de cette générosité : le poids des cotisations est très lourd. Même si depuis le 1^{er} janvier 2019, l'Assurance chômage française est financée par les contributions à la charge des employeurs et par la CSG, soit l'impôt... malgré cette réforme, le taux de cotisations pour l'Assurance chômage française reste le deuxième le plus élevé d'Europe, après l'Espagne.

LES ÉCONOMIES & LES RÉFORMES

4 milliards d'euros d'économies sur les indemnités chômage d'ici 2022

Il s'agit de baisser le taux de remplacement des indemnités chômage et ce, dès la 1^{re} année, grâce à un calcul fait sur le salaire net et non plus sur le brut. La réforme proposée est très simple et peut être effective dans un délai très court, et cela d'autant plus que le gouverne-

■ 10 Calculs
Fondation
iFRAP

Salaire de référence moyen net	Taux de remplacement actuel	Nouveaux taux de remplacement proposés par la Fondation iFRAP
362	93 %	75 %
763	84 %	68 %
1 059	78 %	63 %
1 249	73 %	59 %
1 447	70 %	57 %
1 647	68 %	55 %
1 948	67 %	55 %
2 217	64 %	52 %
2 726	63 %	51 %
3 212	64 %	51 %
3 729	63 %	51 %
4 230	63 %	51 %
5 252	63 %	51 %
6 209	64 %	52 %
7 235	63 %	51 %
8 258	64 %	51 %
9 167	63 %	51 %

ment vient de reprendre la main sur les négociations de la réforme de l'Assurance chômage. Le passage au nouveau mode de calcul peut être inscrit dans la nouvelle convention.

L'objectif du gouvernement est aujourd'hui de dégager entre 1 et 1,3 milliard d'euros d'économies ; la Fondation iFRAP propose ici de dégager 4 milliards d'euros d'économies dès la 1^{re} année. Par exemple : pour un salaire de référence de 1 948 euros net par mois, le taux de remplacement passerait de 67 % à 55 %.

En plus de la baisse du taux de remplacement dès la 1^{re} année, les mesures à prendre sont :

- d'augmenter de quatre à huit mois de travail la condition d'ouverture des droits ;

- de réduire progressivement la durée d'indemnisation au titre du chômage pour les moins de 50 ans, en la faisant converger vers le modèle allemand. Cette convergence pourrait se faire sur sept ans en passant à 20 mois d'indemnisation, puis 18 mois, puis 15 mois, puis 12 mois

pour les moins de 50 ans. Un milliard d'euros pourrait être économisé par an ;

- d'élargir les cotisations chômage... aux agents de la fonction publique (au moins la part salariale de 2,4 %). Aujourd'hui, les agents de la fonction publique et leurs employeurs publics ne versent que 1 % de solidarité à l'Assurance chômage (pour un total de 2,6 milliards d'euros en 2013). L'intégration des agents publics dans le système d'Assurance chômage n'aurait rien d'anormal. Dans la grande majorité des pays européens, le service public est assuré par une fonction publique de contrat dont la participation aux cotisations de l'Assurance chômage n'est pas de « solidarité » puisque leur contrat est aligné sur les règles du privé. Aligner les cotisations chômage du public et du privé, avec à terme la constitution d'une fonction publique contractuelle, permettrait de générer de nouvelles recettes qui sont encore difficiles à évaluer.

Économiser 180 millions d'euros sur les frais de gestion de la branche Emploi d'ici 2022 et jusqu'à 300 millions d'ici 2025

Pour cela, deux mesures sont à prendre :

- autoriser la mise en délégation de service public de la mission « accompagnement des chômeurs ».

Aujourd'hui, les moyens humains de Pôle emploi sont inégalement dispersés et inadaptés : 22 % du temps de travail est consacré à des fonctions de gestion et de management, alors que l'accompagnement des chômeurs ne représente que 30 % du temps :

- régionaliser Pôle emploi dans les 13 régions : Le pilotage du service public de l'emploi se fait au niveau de l'État, au travers notamment de Pôle emploi, quand formation professionnelle et orientation sont des compétences partagées avec les régions et le développement économique, une compétence exclusivement régionale.

Économies à attendre sur les prestations chômage en milliards d'euros

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Chômage	4	4,1	4,2	4,2	4,2	4,3	4,3	4,3

CHANTIER 5 : LES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS

Les chiffres clés

■ Les administrations locales représentent 18 % des dépenses totales et 13 % des prélèvements obligatoires. Elles pèsent pour 9 % de la dette publique.

■ 240 milliards d'euros de dépenses des collectivités en 2017 dont 183,8 milliards de dépenses de fonctionnement et 55,7 milliards d'investissement.

• Pour le bloc communal, les dépenses de fonctionnement sont de 104 milliards d'euros dont 48,2 milliards de dépenses de

personnel,

• Pour les départements, les dépenses de fonctionnement sont de 58,6 milliards d'euros dont 12,3 milliards de dépenses de personnel ;

• Pour les régions, les dépenses de fonctionnement sont de 19,7 milliards d'euros dont 3,3 milliards de dépenses de personnel.

■ 32,8 milliards d'euros de dépenses sociales pour les départements.

Ce qu'on surdépense par rapport à l'Allemagne

■ L'Allemagne dépense 7 milliards d'euros de moins que nous.

LE CONTEXTE

Un millefeuille territorial...

La France croule sous un millefeuille de plus de 35 000 communes, 15 000 syndicats intercommunaux mais aussi 13 régions et 100 départements. À la fin, ce sont plus de 50 000 échelons ou strates qui font exploser les dépenses, les effectifs, les missions publiques, sans qu'on puisse comprendre qui fait quoi. Tandis que la France concentre 40 % des collectivités de toute l'Union européenne, alors que nous ne représentons que 13 % de la population européenne, nos voisins réduisent le nombre de communes et de strates administratives. En 30 ans, l'Allemagne est passée de 30 000 à 12 196 communes et ce, malgré la réunification. Tout au long du XX^e siècle, la Suède est passée de 2 532 à 290 communes, en passant le nombre minimum d'habitants par commune à 5 000. Nous sommes donc très en retard, la faute à des microcommunes qui jouent la carte de la proximité plutôt que celle de l'efficacité dans l'offre de services publics.

...qui coûte cher à entretenir.

Depuis les années soixante-dix, les dépenses des collectivités ont augmenté de 50 % et leurs recettes de 80 %. Avec plus de 243 milliards d'euros de dépenses par an, soit 18 % des dépenses publiques totales, les collectivités locales ne peuvent pas s'abstraire du nécessaire effort collectif demandé à l'ensemble de nos administrations.

LES ÉCONOMIES & LES RÉFORMES

Les économies de fonctionnement

Pour mieux contrôler les dépenses publiques locales, il faut inciter les exécutifs locaux à chercher la meilleure dépense. Le gouvernement a déjà abordé cette idée avec la contractualisation d'objectifs avec 322 collectivités. On peut accélérer ce mouvement en mettant en place un système de bonus/malus sur la base d'incitations budgétaires (dotations de l'État) selon les objectifs de rationalisation atteints (fonctionnement et investissement). Les objectifs peuvent être calculés en convergeant sur la dépense moyenne de la strate à

laquelle la collectivité appartient, puis en abaissant cet objectif de dépense sur la meilleure collectivité (calculé ici hors charges de personnel car les économies sur la masse salariale sont présentées par ailleurs). Nous proposons en outre de supprimer l'échelon départemental et d'inciter à l'externalisation (ce qui sera facilité par la loi fonction publique) notamment dans la gestion des espaces verts, des cantines, des crèches, pour le nettoyage et l'entretien des collèges et lycées...

Le potentiel d'économies pour les régions : 900 millions d'euros en 2022, 1,5 milliard d'euros en 2027

Pour les régions, à partir des chiffres publiés par la DGCL, on constate que la région la mieux placée en termes de charges de fonctionnement **hors personnel**, est la région Pays de la Loire, avec une dépense de 208 euros par habitant. En effet, si l'Ile-de-France affiche une dépense inférieure, sa situation est avantagée par sa démographie et apparaît hors normes pour le reste de la France.

Un alignement sur ce standard de dépense représente une économie potentielle de 2,1 milliards d'euros (chiffres 2017)¹¹. Un alignement sur la moyenne métropolitaine (hors Corse), une économie potentielle de 935 millions d'euros. La Fondation iFRAP propose de se fixer 900 millions d'euros d'économies d'ici 2022 et 1,5 milliard d'euros d'ici 2027. Où est-il possible d'économiser ? La fusion des régions en 2015 aurait dû être l'occasion de rationaliser l'organisation des services et de réduire les coûts en passant de 22 à 13 régions métropolitaines :

- politique de rationalisation des locaux, renégociation de locations ou réflexion sur l'implantation d'antennes et services régionaux qui, parfois, se doublonnent (comités du tourisme, agence de développement,
- subvention aux collectivités (péréquation verticale), aux différents syndicats (électrification, environnement) ;
- regroupement de la politique d'achat des

différentes entités en une structure régionale afin de produire des économies budgétaires : informatique, communication, etc.

Du côté des dépenses d'interventions, la compétence régionale qui affiche la plus grande marge de manœuvre en termes d'économies est la politique de transport. Aujourd'hui, la dépense transport des régions se situe à 339 € par milliard de passagers-km dans les Hauts-de-France et à 721 € en Normandie. On peut donc estimer à plus de 1,5 milliard d'euros les économies possibles dans le domaine des transports. Pour les régions, il s'agit de s'interroger sur la nécessité de maintenir un service ferroviaire au lieu d'un transport par autocar. Les régions ont largement déployé leur offre dans les années 2000 du fait des compensations perçues de l'État au titre de la décentralisation. Les régions ont préféré financer ce développement en faisant appel au contribuable (subventions) plutôt qu'à l'utilisateur (prix du billet). Le coût par train-kilomètre a ainsi progressé de 60 % entre 2004 et 2011 soit 5,3 % par an, trois fois plus vite que l'inflation !

D'autres interventions régionales peuvent également contribuer à une meilleure dépense : apprentissage et formation, tourisme et attractivité économique, aménagement du territoire¹².

Le potentiel d'économies est de 1 à 2 milliards d'euros pour les départements en 2027

En appliquant le même raisonnement que pour les régions, nous sommes parvenus à établir une séquence d'économie possible sur les dépenses des départements **hors charges de personnel** :

- avec un alignement sur la moyenne de chaque strate, l'économie serait de 650 millions d'euros, dont près de la moitié peuvent être faits sur les départements de plus d'1 million d'habitants. C'est notamment sur ces départements que la fusion avec la métropole est la plus avancée et que le potentiel d'un rapprochement dans la région du Grand Paris

■ 11 Ce calcul s'entend hors Ile-de-France, hors Corse, là aussi pour des raisons démographiques particulières

■ 12 Ces économies s'entendent hors transfert de compétences notamment en termes de politique d'apprentissage, de services de l'emploi (régionalisation de Pôle emploi) et en matière d'éducation dont il nous semble important qu'elles soient conduites par les régions.

peut permettre de dégager des économies ;
 ■ avec un alignement sur le meilleur de chaque strate, l'économie serait de 2,8 milliards d'euros.¹³

La Fondation iFRAP propose d'économiser 600 millions d'euros d'ici 2022 et ce, en passant par une suppression de l'échelon départemental et le transfert de ses compétences aux régions et aux communes. Pour les dépenses d'intervention en matière d'action sociale, qui représentent l'essentiel des interventions des départements, les économies à dégager entrent dans la mise en place d'une allocation sociale unique, ASU, et correspondent au chantier n° 3.

Sur les autres compétences départementales : la Fondation iFRAP propose une nouvelle répartition des dépenses en cédant la responsabilité en matière de voiries aux régions et celle de la gestion des collèges aux communes... qui s'occuperaient de tous les établissements scolaires de leur limite géographique, transport scolaire inclus. Sur le plan financier, le transfert des collèges et des lycées aux communes doit permettre de réaliser des économies d'échelle et de mutualiser les moyens.

En effet, une rationalisation des politiques publiques locales doit passer par une révision des compétences. Les services du ministère de la réforme territoriale en 2015 en effet avaient chiffré les chevauchements de compétences entre régions et départements à 18 milliards d'euros, soit 18 % des budgets totaux. Pour stopper les dépenses inutiles et viser la dépense la plus efficace, nous proposons de réorganiser les compétences territoriales autour de grandes régions, qui représentent des bassins d'emplois plus homogènes et autour de super-communes de 5 000 habitants minimum.

Le potentiel d'économies est de 10 milliards d'euros sur les dépenses de fonctionnement des communes

Objectif iFRAP : 3,6 milliards d'euros en 2022, 6 milliards d'euros en 2027.

Les économies potentielles à réaliser sur les dépenses de fonctionnements des communes,

hors charges de personnel, ainsi que sur les dépenses réelles d'investissement, hors remboursement de la dette représentent 10,5 milliards d'euros répartis ainsi :

■ 4,4 milliards d'économies potentielles sur les charges de fonctionnement pures et hors dépenses de personnel,

■ 6 milliards d'économies potentielles sur les dépenses réelles d'investissement, hors remboursement de la dette.

À noter que la ville de Paris représente à elle seule un potentiel d'économies d'un milliard d'euros dans ce total.

La Fondation iFRAP propose de se fixer un objectif de six milliards d'euros d'économies d'ici 2027 et déjà 3,6 milliards d'euros d'ici 2022 et cela par la mise en place d'une véritable politique de fusion des petites communes, ainsi qu'un travail de rationalisation de certaines missions où l'on surdépense : gestion de l'eau, des déchets, politique culturelle, etc.

La rationalisation de la carte communale

L'émiettement communal nous coûte collectivement cher. Il faut faire comme nos voisins européens et fixer un seuil d'habitants minimum par commune pour accélérer les fusions. Ce seuil doit peut-être porter à 5 000 habitants, ce qui reviendra à compter en France 5 000 communes et forcera toutes les villes en dessous du seuil à fusionner avec les « *inter-communalités* ». La fusion des communes et la rationalisation de leurs dépenses (par un alignement ou fusion avec la strate supérieure) représentent un gisement d'économies sur les frais de fonctionnement répartis ainsi :

■ 1,7 milliard à économiser sur les communes de et 1 à 1 000 habitants,

■ 3,6 Milliards à économiser sur les communes de 1 000 à 10 000 habitants,

■ 3,3 Milliards à économiser sur les communes de 10 000 à 300 000 habitants,

■ 1,7 milliard à économiser sur les communes de 300 000 à 1 million d'habitants.

Autres sources d'économies, les dépenses

■ 13 Nous avons distingué les potentiels d'économies en fonction du profil de chaque département, plutôt rural ou plutôt urbanisé (fonction de la population).

d'intervention peuvent être rationalisées, soit par la mise en place d'une politique d'économies, par la suppression d'une compétence, par le passage en délégation de service public

ou par la recherche d'une meilleure gestion. La Fondation iFRAP estime qu'il est possible de baisser de 3,5 milliards d'euros ces dépenses.

Économies à attendre sur les collectivités locales en milliards d'euros

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Collectivités territoriales	2,9	4,1	5,5	7,2	8,9	11,0	13,2	14

CHANTIER 6 : LES DÉPENSES DE SANTÉ

Les chiffres clés

- Dépenses : 199,3 milliards d'euros, 11,5 % du PIB, record Union européenne (OCDE 2018)
- 30 % de soins non pertinents
- Répartition des dépenses par secteur
Soins hospitaliers publics et privés : 46,6 %
Soins de ville : 26,8 %
Médicaments en ambulatoire : 16,3 %
Autres : 10,3 %

- Répartition des prises en charge des actes
En nombre d'actes : 95 % des actes sont pris en charge à la fois par l'Assurance maladie obligatoire (CNAM) et par une complémentaire santé
- En financement : l'assurance maladie obligatoire couvre 78 % des dépenses, les complémentaires santé 13 % et les assurés 7,5 %.

Ce qu'on surdépense par rapport à l'Allemagne et à la Suède :

Des marges d'économies existent :

- la Suède dépense 15,6 milliards de moins que nous sur les produits, les appareils et le matériel médical ;

- l'Allemagne dépense 17,9 milliards de moins que nous grâce à l'ambulatoire, 15,5 milliards de moins sur les services hospitaliers et 1,2 milliard de moins sur les services de santé publique.

LE CONTEXTE

Des réformes qui ne prennent pas

Loi de Réforme de l'hospitalisation publique et privée (Juppé 1996), Loi Droit des malades et qualité du système de santé (Kouchner 2005), Loi Hôpital, Patients, Santé, Territoires (Bachelot 2009), Plan hôpital 2007 (Mattei 2007) Plan hôpital 2012 (Bertrand 2012), Loi de modernisation (Touraine 2014).

D'après l'OCDE 2018, la France se classe bien en termes de niveau de santé de la population, mais en y consacrant des ressources très élevées : avec 11,5 % de son PIB, la France est troisième des pays les plus dépensiers, après les États-Unis (17,3 %) et la Suisse (12,3 %), deux pays beaucoup plus riches. Tant qu'elle n'a pas amélioré sa situation économique, la France doit ramener d'ici 2027 ses dépenses de santé dans la moyenne de celles des pays

comparables où les résultats du système de santé sont équivalents aux nôtres (ex. Pays-Bas, Danemark, Autriche, Finlande, Royaume-Uni). Un objectif de 10,6 % du PIB, au lieu des 11,5 % dépensés aujourd'hui, représenterait une réduction de 20 milliards d'euros sur nos dépenses de santé. Un chiffre qui indique le potentiel d'économies qu'il doit être possible de dégager dans un horizon de 10 ans.

Notre pays a certes mené de nombreuses réformes mais insuffisantes pour faire bouger les acteurs et redresser les comptes. Il existe pourtant en France un fort consensus autour des mesures à mettre en œuvre : développer l'ambulatoire à l'hôpital, la télé-médecine, l'hospitalisation à domicile, mettre en œuvre de véritables parcours de soins ou encore décloisonner l'hôpital. Mais ces réformes sont bloquées ou trop lentes, l'État étant prisonnier dans ses rôles contradictoires de régulateur, fournisseur de soins, financeur et employeur. Au total, si notre système de soins reste, en de nombreux endroits, à la pointe du progrès médical, il est paralysé par son organisation alors que les évolutions sont profondes et rapides tout autour de lui.

Hospitalo-centré

Notre système de santé se caractérise par son approche très « hospitalo-centrée ». La France possède 30 % d'établissements de santé de plus que l'Allemagne, soit 2 751 contre 2 084, et beaucoup plus de lits. Ramené à la population, on compte plus de 42 établissements par million d'habitants contre 25 en Allemagne. En cause, la forte proportion de petits hôpitaux : la Cour des comptes en recensait 320 en septembre 2013. Ces petits établissements publics de santé, qui disposent d'un plateau technique surdimensionné, peuvent être dangereux et ne sont viables ni économiquement ni humainement, peu de professionnels de santé compétents voulant y travailler. En septembre 2017, la Cour des comptes identifiait encore 27 hôpitaux publics réalisant moins de 750 interventions chirurgicales par

an et 13 qui en réalisaient moins de 350. De leur côté, trop de CHU sont organisés pour des soins de pointe tout en réalisant presque uniquement des soins classiques.

C'est encore la Cour des comptes qui l'a souligné avec, pour conséquence, des doublons de services de pointe (14 centres de chirurgie cardiaque en Ile-de-France en 2012) et des soins classiques très coûteux dans ces CHU. De plus, on observe des écarts de performance très importants entre les régions et les établissements, et des déficits récurrents dans certains d'entre eux (ex. AP-HP, AP-HM). En face, la médecine libérale de ville est désorganisée, sous-dimensionnée et désabusée face à la prolétarianisation de leur statut (plus encore que de leurs revenus) par l'État et la CNAM.

LES ÉCONOMIES & LES RÉFORMES

Les deux réformes structurelles nécessaires portent sur la clarification des responsabilités de l'État qui doit :

- se recentrer sur la seule régulation du système de soins et de son financement ;
- abandonner la gestion directe des hôpitaux publics et de l'assurance maladie.

Des réformes qui permettront aux opérateurs de prendre les décisions indispensables et donneront à l'État le recul nécessaire pour les accepter.

Réaliser 3 milliards d'économies en réduisant le nombre de soins inutiles

L'objectif est de réduire le nombre de soins inutiles de 30 à 25 % d'ici 2027.

En France, l'absence de prise en compte de la qualité dans le financement ne promeut pas la prévention et le dépistage. Il entraîne au contraire des comportements d'induction de la demande, c'est-à-dire la prescription inutile de certains soins ou de surcotation des actes pratiqués, phénomènes renforcés par l'absence de contrôle¹⁴. Ce comportement est favorisé par les demandes des patients et la peur du risque judiciaire. Cela est encore plus vrai dans les zones très denses en médecins libéraux, où le nombre plus faible de patients

■ 14 Selon une enquête TNS-Sofres, en France, en 2012, seuls 72 % des actes des médecins libéraux et hospitaliers sont pleinement justifiés.

est compensé par l'augmentation des actes, et dans les hôpitaux où l'absence de flexibilité dans la gestion conduit à devoir financer indéfiniment les personnels et les équipements existants. Le phénomène s'explique aussi par la faible valorisation des consultations, l'une des plus faibles de l'OCDE, et le tarif unique. C'est exactement le contraire qu'il faudrait faire : revaloriser les actes des praticiens, les rendre modulables au territoire où ils sont dispensés, tout en favorisant la qualité et en sanctionnant les abus.

■ Économiser un milliard en appliquant des tarifs identiques pour des services identiques, dans le public et le privé.

L'objectif est de réduire le coût de l'hospitalisation en faisant converger les coûts des hôpitaux et des cliniques. Pour des soins identiques sur des groupes de malades similaires, le coût de traitement dans les hôpitaux est supérieur à celui des cliniques, d'environ 20 %. Les tarifs, très détaillés, comportant des milliers de cas, peuvent très bien prendre en compte des différences entre populations comme les polyopathologies, l'âge ou les conditions socio-économiques. Un plan de convergence avait été mis en route en 2005 qui devait s'achever en 2012 puis 2018. Il a été arrêté en 2013. Les activités spécifiques à l'hôpital (formation, recherche, soins hyperspécialisés¹⁵) étant prises en charge par des budgets particuliers ne justifient pas d'écarts de tarifs sur les autres activités.

Économiser 1 milliard d'euros en recentrant les CHU sur des soins de pointe

Cette réforme englobe plusieurs mesures :

■ une restructuration des CHU en réseau comme recommandé par la Cour des comptes, et une spécialisation des petits CHU pour économiser deux milliards d'euros ;

■ la généralisation de la télé-médecine qui doit permettre d'économiser un milliard d'euros ;

■ et en parallèle, le renforcement des soins de ville et de suite, avec la mise en place de groupement de médecins, de permanence et une

meilleure délégation des tâches (administratives et médicales) : cela demandera un effort financier de deux milliards d'euros.

Pour cela, il faut :

■ revaloriser les pratiques du médecin généraliste, via une coopération renforcée avec les infirmiers ou au sein de maisons de santé. La libre contractualisation avec les caisses d'assurance maladie lui permet de diversifier sa rémunération, d'adapter ses pratiques et de ne pas dépendre d'un financeur unique ;

■ autonomiser et dépolitiser l'hôpital, prisonnier des élus locaux, qui peuvent lancer des projets surdimensionnés ou bloquer la fusion, la fermeture ou la privatisation de services ou d'hôpitaux inefficaces ou dangereux. Donner plus d'autonomie en adoptant le statut des salariés du privé, embauchés aux conditions locales d'emploi et en plaçant à leur tête des managers qui contractualisent leur budget pour permettre à l'hôpital de mettre en œuvre les réformes nécessaires ;

■ autoriser le développement des établissements privés pour stimuler la concurrence, en leur ouvrant accès à tout le service public hospitalier via des délégations de service public, en égalisant les remboursements entre le public et le privé et en séparant les fonctions communes au sein des ARS de planification de l'offre de soins et de tutelle des établissements publics.

Économiser 2 milliards d'euros en mettant les caisses d'Assurance maladie en concurrence au premier euro

Cette réforme englobe plusieurs mesures :

■ supprimer le recouvrement des domaines d'action entre assureurs et réduire le nombre de complémentaires santé de 400 à 40 pour économiser cinq milliards d'euros ;

■ investir dans l'évaluation de la qualité, dans l'achat avisé et dans le conseil aux assurés pour un effort de trois milliards d'euros.

L'objectif est de repenser l'architecture hybride du remboursement des soins entre

■ 15 Les urgences ne sont pas spécifiques aux hôpitaux publics.

assurance maladie et assurances complémentaires, qui coûte 13,5 milliards d'euros de plus en assurances obligatoires qu'en Allemagne (à populations égales). Pour cela, il est nécessaire de décentraliser la gouvernance du système de santé et d'instaurer un système de « concurrence régulée » entre les caisses d'assurance maladie, par la libre contractualisation entre les caisses et les prestataires des

soins pour trouver les solutions les plus adaptées en matière de prévention, de parcours de soins, de prise en charge et de rémunération des médecins. La régulation par l'État reste toutefois nécessaire afin d'éviter une sélection des patients en fonction de leurs risques (création d'un « fonds de santé » comme en Allemagne ou aux Pays-Bas).

Économies à attendre sur les dépenses de santé en milliards d'euros

Optimisation du système de soins			
	Comment	Évolution des dépenses en 2022	Évolution des dépenses en 2027
Réduction des soins inutiles	Passer de 30 à 25 % en 2027	- 0,5 Md €	- 3 Mds
Tarifs identiques pour services identiques	Tarifs identiques en 2025	- 0,5 Md €	- 1 Md
Recentrage des CHU sur les soins de pointe	Structurer les CHU en réseau Spécialiser les petits CHU	- 0,5 Md €	- 1 Md
Décharger les hôpitaux	Télé médecine, Renforcement de la médecine de ville et des soins de suite	- 0,5 Md €	- 1 Md
Renforcer les soins de ville et soins de suite	Groupement de médecins, délégations de tâches, permanence	+ 1 Md €	+ 2 Mds
Optimisation du système d'achat des soins			
Concurrence assurance maladie au premier euro	Supprimer le recouvrement entre assureurs, Réduire le nombre de complémentaires santé de 400 à 40	- 0,5 Md €	- 2 Mds
Concurrence assurance maladie au premier euro	Investir dans l'évaluation de la qualité et l'achat avisé Investir dans le conseil aux adhérents	+ 0,5 Md	+ 1 Md
Total		- 1 Md €	- 5 Mds €

AUTRES CHANTIERS : TRAIN DE VIE DE L'ÉTAT ET DES ÉLUS

28

LE CONTEXTE

Il n'existe pas de données globales, ni de définition fixe sur le train de vie de l'État ou le train de vie de nos élus... bien que ce sujet cristallise beaucoup de fantasmes et d'incompréhensions. La faute à l'opacité qui règne sur ces questions. Indéniablement des abus existent : par exemple, si un parlementaire achète un véhicule de fonction avec son AFM (frais de mandat), rien ne l'empêche d'en garder les clés à la fin de son mandat. Ainsi, si des efforts en termes de dépenses publiques sont demandés à tous les citoyens, nos élus et l'État devront fournir un effort équivalent pour montrer l'exemple. Enfin, pour rétablir la confiance, c'est un vrai travail de transparence qu'il faut entreprendre : chaque euro d'argent public dépensé en « train de vie » doit être justifié. Sur ce sujet, les Britanniques sont très en avance : les rémunérations des hauts fonctionnaires sont publiques et nominatives, tandis que le ministère des Affaires étrangères britanniques publie le détail de ses dépenses... jusqu'à l'envoi des cartes de vœux et des compositions florales.

LES ÉCONOMIES & LES RÉFORMES

Train de vie : 200 millions d'euros d'économies

Par solidarité, une baisse de l'ordre de 5 % des dépenses de « vie publique » est nécessaire, ce qui est l'équivalent de l'effort général de baisse des dépenses publiques. Si l'opacité règne encore sur le montant de ces dépenses, des pistes existent tout de même.

Au niveau du gouvernement :

Pour soutenir l'activité des 22 ministères et secrétariats d'État français, on compte pour l'ensemble des cabinets :

- 294 personnes pour l'intendance (cuisine/hôtellerie), soit une masse salariale annuelle de près de 12 millions d'euros ;
- 222 personnes pour la logistique (chauf-

feurs), soit une masse salariale annuelle d'environ 8,7 millions d'euros par an.

Appliquer un effort de - 5 % sur cette mission, représente une économie de 1 million d'euros.

Au niveau de frais de représentation du gouvernement, le ministère des Affaires étrangères est le seul ministère à détailler ses dépenses liées aux dépenses de fonctionnement de l'État-Major (6,98 millions d'euros), de protocole (8,41 millions d'euros) et de communication (1,87 million d'euros). On trouve par exemple l'achat de boissons, de prestations de traiteur, de décoration florale, de frais de blanchissage pour 1,79 million d'euros ou encore les frais liés à l'accueil des chefs d'État étrangers (pour 0,11 million d'euros).

Le ministère de la Culture détaille également ses frais de location de salles (0,60 million) et ses frais de prise en charge des déplacements (4,71 millions d'euros) Ces dépenses ne sont pas connues pour les autres ministères mais des données budgétaires connues, on peut estimer que les déplacements ministériels (et des secrétariats d'État) coûtent environ 80 millions d'euros par an. Appliquer un effort de - 5 % sur ces missions, représente une économie d'environ 5 millions d'euros.

Les dépenses de la Présidence de la République sont, elles, très détaillées. En 2016, elles étaient de 101,6 millions d'euros et de 36,5 millions d'euros, hors dépenses de personnel. Entre 2015 et 2016, ces dépenses ont augmenté de 3 % à cause d'un plus grand nombre de déplacements diplomatiques : 7,1 millions d'euros ont été dépensés à ce sujet, plus 7,7 millions d'euros pour l'utilisation des avions ETEC. Les déplacements non diplomatiques, eux, ont coûté 2,6 millions d'euros. Les voyages diplomatiques sont devenus la principale source de variation du budget de la Présidence qui a réalisé beaucoup de réductions de budget

depuis 2012: -16 % des dépenses d'achats (alimentation, boissons, etc.) et -12 % des dépenses de prestations (location, maintenance). C'est le même travail de rationalisation et de transparence des dépenses qui doit être demandé à tous les ministères.

Au niveau du parc automobile de l'État et des collectivités:

En 2017, une circulaire du Premier ministre prônait des mesures d'économies pour 150 millions d'euros sur le parc automobile de l'État et de ses établissements publics: 65 000 véhicules pour un coût de 600 millions d'euros. On y compte environ 45 000 véhicules à disposition des ministères, dont la Défense (18 090), la Justice (3 450) et l'Intérieur (2 096). Hormis ces trois ministères régaliens, Matignon possède 8 183 véhicules suivi... du ministère de l'Écologie et ses 6 987 véhicules: ce ministère (actuellement en train de faire voter une loi Mobilité pour encourager les Français à prendre davantage les transports en commun) compte autant de véhicules que les Affaires étrangères, l'Agriculture, la Culture, Bercy, l'Éducation nationale et le ministère du Travail combinés. Il existe donc de véritables marges d'économies. La Fondation iFRAP estime que l'on peut demander un effort supplémentaire de 25 millions d'euros sur ce sujet, en plus des 150 millions d'euros déjà programmés, notamment en rationalisant les avantages du personnel des ministères non régaliens.

Et du côté des collectivités? L'Association des maires de France parle d'une flotte de véhicules de 125 000 voitures pour les collectivités territoriales. Au vu des différentes statistiques tirées des rapports des chambres régionales des comptes (notamment Nouvelle-Aquitaine et Hauts de France), la Fondation iFRAP estime la dépense totale à environ 310 millions d'euros, sur laquelle on peut demander un effort de 15 millions d'euros. Comment? En menant un moratoire sur les avantages automobiles des élus, en réformant les politiques d'acquisition et d'entretien et en recourant plus régulièrement à des services privés.

**Institutions & élus :
350 millions d'euros d'économies**

Autres pistes d'économies, une accélération de la chasse aux dépenses et aux structures obsolètes et une réduction de nombre d'élus. Voici quelques pistes.

Suppression du CESE et des CESER:

Le CESE a produit en 2017 pas moins de 28 rapports pour un budget de 41,2 millions d'euros. Même phénomène avec les CESER, qui sont lesendants régionaux du CESE et qui affichent des budgets totaux de 32,2 millions d'euros. Ils ont produit près de 428 rapports pour un coût moyen de 75 500 euros par rapport. Au vu des performances et des coûts de fonctionnement de ces organes, la solution est leur suppression afin d'économiser 73 millions d'euros.

Réduction du nombre d'élus locaux et de parlementaires

Avec 608 000 élus, la France compte un élu pour 100 habitants contre un élu pour 500 en Allemagne et un pour 600 aux États-Unis. En même temps qu'une rationalisation du mille-feuille local, il faudra prévoir une réduction du nombre d'élus locaux et parlementaires. La Fondation iFRAP propose une organisation à 114 000 mandats électoraux, soit un élu pour 600 habitants. C'est possible en supprimant les strates intercommunales et départementales, tout en renforçant le rôle des maires et des conseillers régionaux. De cette réorganisation de la vie publique, 100 millions d'euros d'économies sont à dégager tout en assurant une meilleure rémunération à nos élus (aux compétences renforcées).

La réduction du nombre de mandats sera aussi effective sur les parlementaires. Il est possible de réduire le nombre de députés de 577 à 350 et le nombre de sénateurs de 348 à 150. Une telle baisse entraînera automatiquement une baisse des dépenses du Parlement pour 256 millions d'euros, sur les 840 millions d'euros que l'État octroie aux deux Assemblées qui gèrent leurs budgets de façon autonome.

Séquençage et impact du plan d'économies de la Fondation iFRAP

Séquençage des économies par grands chantiers	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Masse salariale	1,4	2,8	4,3	5,7	7,2	9,1	10,9	12,8
Économies train de vie	0,1	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Collectivités territoriales	2,9	4,1	5,5	7,2	8,9	11,0	13,2	14
Retraites	2,9	7	10,8	10,7	13,3	14,1	16,4	18,7
Chômage	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
ASU (100 % du SMIC puis 90 % en 2027)	3,5	3,5	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7	5
Santé	0,0	0,7	1,4	2,1	2,9	3,6	4,3	4,7
Total	15,1	22,8	30,3	34,3	41,1	46,9	54,3	60

Trajectoires des dépenses publiques (en % du PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dépenses publiques (scénario favorable du gouvernement Pstab* 2019)	56,4	56,0	55,3	54,5	54,0	53,4	53,5	53,3	53,0	52,8	52,5
Notre scénario de dépenses en cas de scénario favorable	56,4	56,0	55,3	53,9	53,1	52,2	52,3	51,8	51,4	51,0	50,6
Dépenses publiques (scénario défavorable)	56,4	56,0	55,7	55,4	55,0	54,4	54,0	53,8	53,6	53,5	53,4
Notre scénario de dépenses en cas de scénario défavorable	56,4	56,0	55,7	54,8	54,1	53,3	52,8	52,3	52,0	51,6	51,4

Effets sur le solde public jusqu'en 2022 (en % du PIB)

	2020	2021	2022
le solde public du scénario Pstab* 2019-2022	-2	-1,6	-1,2
le solde public scenario Pstab 2019 avec nos mesures	-1,4	-0,7	0,0
le solde public du scénario défavorable	-3,1	-2,0	-1,6
le solde public scenario défavorable avec nos mesures	-2,1	-1,4	-0,8

sans bouclage macro économique

26 février



Les impôts et ceux qui les payent.

Agnès Verdier-Molinié, directeur de la Fondation iFRAP, débattait, sur le plateau de *L'Info du Vrai*, de la répartition de la fiscalité sur les ménages français.

26 février



Et si tout le monde payait l'impôt ?

Agnès Verdier-Molinié débattait sur le plateau de *BFM Story* de la répartition de la fiscalité sur les ménages français.

4 mars



Régimes spéciaux de retraite : « *Il est temps que ça s'arrête !* »

La Fondation iFRAP répondait aux questions de *BFM* sur les régimes spéciaux.

6 mars



En luttant contre le « sous-travail » dans la fonction publique, l'État pourrait économiser 1,5 milliard

La note de la semaine du Macromètre est présentée dans *Le Figaro* sur l'harmonisation du temps de travail dans la fonction publique avec une note de 9/10.

7 mars



Le paradoxe des services publics

Agnès Verdier-Molinié débattait des services publics et du rapport du Défenseur des droits sur le plateau de *Public Sénat*.

7 mars



Grand débat : et si on supprimait l'Ena ?

Le Parisien reprenait les travaux de la Fondation iFRAP sur l'Ena.

10 mars



L'évasion fiscale atteint-elle vraiment 100 milliards d'euros en France ?

BFM reprenait les travaux de la Fondation iFRAP sur le déficit public.

13 mars



L'Info du vrai. Agnès Verdier-Molinié, directeur

de la Fondation iFRAP, débattait sur le plateau de *L'Info du Vrai* de la qualité des services publics en France.

14 mars



Va-t-il arrêter de faire payer les mêmes ?

Le Point, dans un numéro consacré à la fiscalité des ménages, reprenait les travaux de la dernière étude de la Fondation iFRAP sur les impôts directs.

20 mars



L'ISF a-t-il fait perdre 45 milliards d'euros à l'économie française ?

Francetvinfo reprenait les travaux de la Fondation iFRAP sur l'ISF.

25 mars



35 heures : les fonctionnaires épinglés

Agnès Verdier-Molinié débattait sur le plateau de *BFM* du rapport de l'IGF sur le temps de travail dans la fonction publique et du statut des agents publics.

1er avril



« *No decir que hay que retrasar la edad de jubilación es populismo.* »

Agnès Verdier-Molinié répondait aux questions de *El Mundo* sur la politique française.

8 avril



Macron n'aura pas le choix, il devra repousser l'âge de départ à la retraite

Agnès Verdier-Molinié débattait sur le plateau d'*Ecorama* de l'actualité économique du jour et de la prochaine réforme des retraites.

8 avril



Impôts : une passion française ?

Agnès Verdier-Molinié débattait sur *France Inter* de la fiscalité française.

8 avril



Baisser les dépenses publiques : oui, mais lesquelles ?

Le Figaro reprenait les travaux de la Fondation iFRAP sur la baisse des dépenses publiques

Une mission

La Fondation iFRAP est une fondation d'utilité publique, reconnue par décret en Conseil d'État paru au Journal officiel le 19 novembre 2009. Fondation unique à la fois par son objet: « *Effectuer des études et des recherches scientifiques sur l'efficacité des politiques publiques, notamment celles visant la recherche du plein-emploi et le développement économique, faire connaître le fruit de ces études à l'opinion publique, proposer des mesures d'amélioration et mener toutes les actions en vue de la mise en œuvre par le Gouvernement et le Parlement des mesures proposées* » et par son financement exclusivement privé. Elle est le résultat de 30 années de recherches et de publications visant la performance des dépenses publiques.

Une équipe

La Fondation iFRAP est dirigée par un conseil d'administration. Bernard Zimmer est le président d'honneur, Daniel Arnoux est le président et Agnès Verdier-Molinié est le directeur. L'équipe de chercheurs réalise un

travail d'investigation, s'appuyant sur des faits et chiffres objectifs, fruits de recherches économiques et économétriques, publiés dans sa revue mensuelle *Société Civile*. L'équipe de la Fondation est également présente au quotidien auprès des médias et des décideurs.

Des résultats

Nombre de propositions de l'iFRAP sont d'ores et déjà devenues réalité dans la législation.

- La création d'un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale ;
- L'inscription de l'obligation de transparence pour le financement des syndicats dans la loi ;
- La déduction d'ISF pour les investissements dans les PME ;
- Les sociétés de capitaux à transparence fiscale (SCT) ;
- L'ouverture du recrutement des directeurs d'hôpitaux publics aux diplômés du privé.

SOUTENIR LA FONDATION iFRAP

OUI, je m'abonne au mensuel *Société Civile* pour 1 an, soit 65 € au lieu de ~~86 €~~ que je règle par chèque*, libellé à l'ordre de la Fondation iFRAP



OUI, je soutiens la Fondation iFRAP et fais un don de € que je règle par chèque*, libellé à l'ordre de la Fondation iFRAP

M. M^{me} M^{le}

Nom

Prénom

Organisme.....

Adresse

Code postal.....

Localité.....

E-mail.....

Téléphone.....

AVANTAGE FISCAL*

Vous êtes une personne morale: réduction d'impôt de 60 % à imputer directement sur l'impôt sur les sociétés, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires HT (report possible durant 5 ans).

Vous êtes une personne physique: au titre de l'impôt sur le revenu, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt de 66 % de vos versements, dans la limite de 20 % du revenu imposable; au titre de l'IFI, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt, dans la limite de 50 000 euros, de 75 % de vos dons versés.

* Seuls les dons donnent droit à déduction fiscale.

En application de la loi Informatique et liberté du 06/01/1978, vous disposez d'un droit d'accès et de rectification des informations vous concernant. Ces données pourront être échangées avec d'autres organismes. Vous pouvez vous y opposer en cochant cette case

