

LE MAGAZINE QUI DONNE DU SENS À L'ÉCONOMIE

L'Expansion

N° 782 - MARS 2013 - 4,90€

www.lexpansion.com



**DÉPENSES
PUBLIQUES ET
GASPILLAGES**

COMMENT TROUVER **60 MILLIARDS**

**Oui, on peut
faire maigrir l'Etat
sans casser
le modèle social**

STRATÉGIE L'insolent
succès d'Eurocopter

REPORTAGE L'Italie saisit
les trésors de la Mafia

EXPRESS ROULARTA

EXEMPLAIRE OFFERT
NE PEUT ÊTRE VENDU

LUXEMBOURG 4,90 €, BELGIQUE 4,90 €, ALLEMAGNE 6,70 €, ITALIE 5,60 €, GRÈCE 5,60 €, PORTUGAL 5,60 €, SUISSE 9 FS, MAROC 56 MAD,
TUNISIE 6,10 TND, DOM 6,10 €, CANADA 8,50 \$ CAN, TOM 1200 CFP

À LA UNE

Pour parvenir à l'équilibre budgétaire en 2017, une baisse drastique des dépenses s'impose. « L'Expansion » a examiné les moyens d'améliorer la gestion publique, et a demandé à six think tanks de passer au crible les pistes d'économies possibles.

DOSSIER COORDONNÉ
PAR FRANCK DEDIEU ET BÉATRICE MATHIEU

ON AURA RAREMENT CONNU renoncement plus expéditif. En mai 2012, le candidat François Hollande dénonçait le carcan du traité européen et vantait les mérites du modèle social français. Quelques mois plus tard, après une élection gagnée et des discussions musclées avec Angela Merkel, le chef de l'Etat, converti au « consensus de Berlin », demande « ténacité, volonté et patriotisme », pour engager un choc d'austérité sans précédent. Là où il avait fallu deux ans à François Mitterrand pour passer de la relance à la rigueur, François Hollande aura fait le chemin en six mois. La force du principe de réalité, sans doute. Lors de sa dernière conférence de presse, avec des accents

DÉPENSES
PUBLIQUES

COMMENT TROUVER

60 MILLIARDS

AUSTÉRITÉ. Les premières lettres de cadrage envoyées aux ministères donnent un avant-goût des réductions de dépenses d'intervention à réaliser : dix milliards dès maintenant... mais six fois plus d'ici à 2017 !

JEAN-CLAUDE COUTAUSSÉ/DIVERGENCE
churchilliens, le président de la République a clairement engagé la France sur la voie de la frugalité budgétaire. S'il a déjà renoncé à ramener le déficit public à 3 % de la richesse nationale fin 2013, il s'accroche coûte que coûte à son objectif d'équilibre budgétaire en 2017. Pour cela une seule condition, réduire drastiquement les dépenses publiques. A la fin du quinquennat, elles devront ➤

À LA UNE COMMENT TROUVER 60 MILLIARDS

LES ÉCONOMIES POSSIBLES, SELON SIX THINK TANKS

En milliards d'euros, sur les dépenses publiques en 2017 par rapport à leur niveau actuel ^{(1) (2)}

GISEMENT D'ÉCONOMIES	CARTES SUR TABLE	OFCE	INSTITUT MONTAIGNE	IFRAP	INSTITUT DE L'ENTREPRISE	INSTITUT THOMAS-MORE	RÉPARTITION MOYENNE DE L'EFFORT
ÉTAT							26 %
Pensions de retraite (gel, diminution...)	0	0	0	0,7	2,8	0	3 %
Effectifs et rémunérations dans la fonction publique (traitements, non-remplacement de départs, changements de statut, révision des primes...)	0	2,0	4,5	7,0	9,6	19,0	11 %
Dépenses de fonctionnement des ministères (regroupements, économies de structures, approvisionnements...)	0,1	0	10,0	2,5	0,8	7,1	6 %
Autres (baisse des dépenses militaires, rationalisation des agences publiques...)	1,3	0	0	6,3	2,7	11,2	6 %
DÉPENSES SOCIALES							51 %
Assurance-maladie (gel, non-remboursements, changements de tarification...)	1,0	0	15,5	11,0	17,8	0	13 %
Assurance-chômage (plafonnement, mise sous condition, dégressivité...)		0	4,4	1,4	6,1	0	4 %
Politique familiale (quotient, plafonnement, gel, mise sous condition...)	2,0	0	7,0	3,3	4,4	0	4 %
Lutte contre la fraude aux prestations sociales	0,2	0	1,5	0	0	0	1 %
Politique du logement (ciblage des aides, diminution du prêt à taux zéro...)	17,3	0	9,4	1,4	5,0	5,3	11 %
Régime des retraites du privé (dégressivité, sous-indexation...)	0	0	0	7,8	5,4	0	4 %
Autres (salarisation des médecins, réduction des minima sociaux, rationalisation de la gestion et des effectifs de la fonction publique hospitalière...)	0	15,0	1,7	3,9	0	26,3	14 %
COLLECTIVITÉS LOCALES							23 %
Dotations de l'Etat (réduction, gel, mise sous condition...)	0,1	0	0	4,1	2,3	29,5	11 %
Effectifs (remplacement des départs, statut, gel des embauches...)	0,4	0	2,7	6,7	3,6	16,2	9 %
Autres (réforme territoriale, fusion administrative...)	0	7,0	0	3,8	0	0	3 %
TOTAL	22,4	24,0	56,7	59,9	60,5	114,6	100 %

COMMENT NOUS AVONS ÉTABLI NOTRE TABLEAU

NOUS AVONS SOUMIS À SIX THINK TANKS un questionnaire passant en revue les différents postes de dépenses publiques par grande catégorie et leur avons demandé d'évaluer les pistes d'économies possibles entre aujourd'hui et 2017. Quatre think tanks résolvent ainsi l'« équation budgétaire » de François Hollande. L'INSTITUT MONTAIGNE, l'IFRAP et l'INSTITUT DE L'ENTREPRISE, tous trois d'obédience libérale, parviennent à trouver 60 milliards d'euros d'économies. Tout y passe : gel des pensions de retraite, réduction des effectifs de fonctionnaires et des dotations aux collectivités locales. L'INSTITUT THOMAS-MORE propose même 114 milliards de coupes sur la base de comparaison avec la vertueuse Allemagne. Les deux think tanks OFCE et CARTES SUR TABLE, plutôt orientés à gauche, se limitent à une vingtaine de milliards, persuadés qu'il vaut mieux trancher dans les diverses niches fiscales.



GILLES CARREZ
(UMP), président de la commission des Finances à l'Assemblée

« Si l'on continuait d'appliquer le principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, tout en diminuant les mesures catégorielles, L'ÉCONOMIE RÉALISABLE serait proche de l'évaluation fournie par l'Institut Montaigne, à savoir 4,5 milliards d'euros. »



CHRISTIAN ECKERT
(PS), rapporteur général de la commission des Finances à l'Assemblée

« Il faut rationaliser les MISSIONS dévolues aux AGENCES ou aux opérateurs de l'Etat, et les contraindre à contribuer activement à la réduction des dépenses publiques. Mais pas de coup de rabet aveugle. »



FRANÇOIS MARC
(PS), rapporteur général de la commission des Finances au Sénat

« Les COLLECTIVITÉS LOCALES doivent certes participer pleinement à cet effort, mais, dans le même temps, il importe de rétablir au mieux leur capacité à emprunter. »



PHILIPPE MARINI
(UMP), président de la commission des Finances au Sénat

« Identifier des GISEMENTS D'ÉCONOMIES conduit à décomposer les dépenses, donc à encourager les débats catégoriels. Mieux vaut des règles proportionnelles et uniformes, appliquées à toutes les dépenses, budgétaires comme fiscales. »

être inférieures de 60 milliards d'euros à leur niveau actuel. Et ce en tenant compte de l'évolution spontanée de certaines prestations, liées à la démographie par exemple. Comparé aux 1100 milliards d'euros dépensés annuellement par l'Etat, les collectivités locales et les régimes sociaux, l'effort paraît modeste sur le papier. Il est en réalité historique. Si la feuille de route est tenue, jamais une telle cure d'austérité n'aura été engagée en France depuis la Seconde Guerre mondiale. Un serrage de vis d'autant plus ambitieux que les comptes de Bercy ont fait l'hypothèse d'un retour de la croissance au seuil magique de 2 % dès 2014. Si l'atonie conjoncturelle se prolonge, ce ne sont pas 60 milliards d'euros qu'il faudra trouver pour tenir l'engagement du retour à l'équilibre, mais 80, voire 100. Hors de portée ? Pas si sûr. « Est-ce qu'on vit mieux avec 57 % de produit intérieur brut de dépenses publiques, alors que c'était 52 % il y a cinq ans ? » s'est interrogé François Hollande. Poser la question, c'est y répondre. On peut évidemment faire mieux avec moins. Mais quelles dépenses rogner ? « Il faudra passer au crible l'ensemble des politiques sociales », explique Marie-Christine Lepetit, la patronne de l'Inspection générale des finances. Un chantier déjà lancé. Une quarantaine de politiques publiques vont être passées au peigne fin cette année : des aides aux entreprises à la lutte contre l'échec scolaire, en passant par la gestion de la sécurité sanitaire des aliments. Reste qu'il faudra ensuite passer de l'audit à l'action. Pour évaluer le champ des possibles, L'Expansion a demandé à six think tanks d'identifier et de chiffrer les gisements d'économies. Revue de détail des pistes qui mèneront au « Graal de 60 milliards ».

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT Davantage de primes, moins d'effectifs

Sous les pavés... l'austérité. Ce 31 janvier, des milliers de fonctionnaires bravaient la bruine parisienne et la politique socialiste. Entravé par ses engagements budgétaires, François Hollande n'entend pas revaloriser leurs salaires cette année. Le président passera sans nul doute pour un ingrat auprès de cet électorat large- ➔

(1) Compte tenu de l'évolution spontanée des dépenses.
(2) Hors niches fiscales considérées comme une perte de recette et non comme une réduction de dépense.

INTERVIEW

« L'idée du coup de rabet est simpliste »



MARYLISE LEBRANCHU, ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique.

L'Expansion. Vous annoncez l'évaluation d'une quarantaine de politiques publiques en 2013. Quelle différence entre la modernisation de l'action publique et la révision générale des politiques publiques chère à Nicolas Sarkozy ?

* **Marylise Lebranchu.** Je ne veux pas évaluer les politiques publiques qu'à travers le prisme de leur coût, mais le faire aussi en fonction de leur rapport coût-efficacité, de la qualité du service rendu et de leur impact sur la croissance. Certaines dépenses - comme celles du soutien aux plus fragiles - n'ont pas de retour sur investissement, mais sont essentielles à notre solidarité et à notre éthique. D'autres, comme les investissements en infrastructures routières ou dans l'enseignement supérieur, sont essentielles à l'activité industrielle et à l'attractivité de notre pays pour les investisseurs étrangers. C'est pourquoi l'idée du coup de rabet (appliquer le même pourcentage de réduction à toutes les dépenses) est simpliste.

Vous annoncez un objectif de « croissance zéro en valeur » de la masse salariale de l'Etat pour les trois prochaines années. Comment y parvenir ?

* « Zéro en valeur », c'est beaucoup mieux que le gouvernement précédent, qui supprimait 30 000 postes par an. Les créations de postes dans l'Education nationale, la Justice, la police et à Pôle emploi seront compensées. Ce qui commence à poser, il est vrai, un certain nombre de questions. Notre inquiétude est que ce qui ne serait plus pris en charge par l'action publique le soit par la dépense privée, qui coûte plus cher. A nous de trouver le bon équilibre.

Parmi les pistes d'économies envisagées par les think tanks que nous avons interrogés, il y a celle de la réforme des retraites de la fonction publique...

* Personne n'a ouvert le sujet. Il peut être intéressant d'offrir à certains fonctionnaires devant partir tôt et qui demandent des prolongations (enseignants, policiers, surveillants de prison) une meilleure valorisation des acquis et un meilleur accès à la formation, pour favoriser les passerelles vers d'autres métiers de l'action publique. Avec les collectivités et les syndicats, nous devons améliorer le déroulement de carrière et le travail des seniors. C'est ça aussi, la modernisation de l'Etat.

© PROPOS RECUEILLIS PAR BÉATRICE MATHIEU

ment acquis à sa cause. Mais, comparé aux cures d'austérité engagées ailleurs, sa pingrerie paraît bien modeste. L'Italie baisse les traitements des agents publics de 5 à 10 %; l'Allemagne prévoit des effectifs réduits de 10 % pour la période 2011-2014; l'Irlande rogne d'environ 10 % la plupart des retraites publiques. La majorité des think tanks sollicités proposent d'ailleurs une moisson d'économies. Calé sur les standards allemands, l'institut Thomas More évalue le « sureffectif » de la fonction publique française à 759 730 personnes par rapport au voisin d'outre-Rhin, et en tirerait 19 milliards d'euros d'économies potentielles à l'horizon 2017. Plus modestement, l'Ifrap évalue le poids du superflu à 7,7 milliards d'euros d'ici à la fin du quinquennat: « Coup de rabet sur les primes, gel des salaires, limitation des mesures d'avancement et glaciation des retraites pendant quatre ans », détaille, avec un régal libéral, Agnès Verdier-Molinié. Pierre-Mathieu Duhamel, de l'institut Mouton, ancien directeur du Budget, propose, lui, un allongement de la durée du travail: « Il faut absolument revenir sur les trente-cinq heures et passer à trente-sept heures trente hebdomadaires sans contrepartie salariale. Ce supplément d'activité équivaut à 375 000 emplois économisés. » Et de continuer sa froide comptabilité: « Sur le train de vie des ministères, la gestion des achats, les doublons existants et la gestion du parc immobilier, il reste une dizaine de milliards d'euros d'économies possibles. » Parfait pour l'équilibre du budget, mais pas pour le climat social.

PROTECTION SOCIALE Des marges de manœuvre énormes, mais beaucoup de tabous

« Il ne faut surtout pas toucher aux dépenses sociales. Budgétairement, on pourrait même gagner à augmenter certaines prestations », lance, un brin provocateur, Xavier Timbeau, directeur du département analyses de l'OFCE. Et de citer des études américaines qui montrent que 1 dollar investi dans certains quartiers défavorisés entraîne une baisse de 10 dollars des coûts sociaux liés à la délinquance. Seule concession de l'OFCE, la santé: salarier les médecins permet-

EXCLUSIF

Quand l'IGF mettrait les fonctionnaires au régime sec

C'est l'histoire d'un rapport qui n'a jamais vu le jour. En janvier 2012, François Fillon, alors à Matignon, demande à l'Inspection générale des finances de plancher sur la réduction des dépenses de l'Etat dans la perspective du retour à l'équilibre des finances publiques à l'horizon 2016. Sorti en mai 2012, le rapport est aussitôt enterré par les

nouveaux patrons de Bercy. Il faut dire que son contenu est explosif. Si l'IGF affirme que le potentiel de réduction des dépenses de fonctionnement des ministères est moindre en l'absence d'une refonte des missions de l'Etat, elle fournit un tableau chiffré des économies à réaliser sur les effectifs et sur les rémunérations des fonctionnaires.

BAISSER LES EFFECTIFS

de mesures catégorielles). Une extension au non-remplacement de deux départs à la retraite sur trois amènerait ce montant à 1,3 Md€. Une telle politique nécessitera

RÉDUIRE LES PRIMES

une baisse de 5% des primes des agents de catégorie A et B rapporterait environ 640 M€.

SURSEoir AUX PROMOTIONS

pas fait l'objet de mesures générales de pilotage. Le gel du GVT pendant un an (c'est-à-dire un gel de l'ensemble des avancements d'échelons et des promotions de grades) rapporterait 1,2 Md€ sur une année. Des mesures alternatives plus

GELER LES AUGMENTATIONS DE SALAIRES

principalement par l'intermédiaire du gel du point d'indice. Le prolongement de cette mesure par rapport à une augmentation tendancielle conforme à la moyenne des 10 dernières années (+0,86%) permettrait d'économiser environ 500 M€ par an (en supposant le maintien des dispositifs⁷⁰ assurant le maintien du pouvoir d'achat individuel). D'autres leviers pourraient être mobilisés, par exemple:

BLOQUER LE MONTANT DES RETRAITES

de limiter les revalorisations des pensions en service. Un gel de pensions pendant une année rapporterait ainsi environ 700 M€, une limitation à 0,5 % de hausse environ 500 M€;

trait d'économiser au moins 15 milliards d'euros. « La cible, ce sont les effectifs de la fonction publique hospitalière », attaque Gérard Dussillol. Les dépenses hospitalières par habitant atteignent 1 229 euros par an en France, contre 819 euros en Allemagne, tandis qu'on compte ici un « staff » de 2,4 fonctionnaires par lit, contre 1,6 outre-Rhin. « Pour la chirurgie, la gynécologie ou le traitement des cancers, le public reste de 20 à 30 % plus cher que le privé. Il existe des marges de convergence pouvant permettre de dégager au moins 6 milliards d'euros », détaille Agnès Verdier-Molinié. Sur l'assurance-chômage, entre le plafonnement des indemnités, leur dégressivité et la réforme du régime des intermittents, on pourrait économiser jusqu'à 6 milliards d'euros. Enfin, la politique du logement, aussi coûteuse qu'inefficace, doit être intégralement revue. « Cibler mieux les aides au logement pour qu'elles profitent réellement aux plus défavorisés et non pas aux propriétaires », propose Pierre-Mathieu Duhamel. « Pourquoi ne pas les suppri-

mer toutes ? renchérit Agathe Cagé, de Cartes sur table. La moitié de l'économie réalisée ira à l'augmentation des bourses d'études et des minima sociaux. »

COLLECTIVITÉS LOCALES Des contraintes pour faire la chasse au gaspi

Décentralisation, piège à contribuable. Certes, depuis trente ans, l'Etat s'allège de quelques charges pour en transférer le poids aux collectivités; certes, les administrés demandent toujours plus de prestations aux mairies. Prétextes invoqués par les élus locaux pour pousser le bouchon des dépenses un peu loin. Lesquelles, selon un rapport de l'IGF « enterré » dès la présidentielle, ont augmenté « en moyenne [de] 3,1 % par an entre 1998 et 2008 ». Le rapport préconise une hausse de 0,5 %. Mais comment contraindre les territoires à diminuer leur train de vie ? « Les dotations ! » répond Eudoxe Denis, de l'Institut de l'entreprise. Et de poursuivre: « Paris lâche 57 milliards d'euros aux collecti-

vités pour compenser les transferts de compétences. Le gouvernement veut réduire ces dotations, mais pas suffisamment. Il faudrait aller plus loin. » Pierre-Mathieu Duhamel propose d'indexer le niveau de la dotation sur « la bonne gestion » des collectivités. Pour obtenir une belle enveloppe de l'Etat, il faudrait économiser sur des dépenses à bas usage. Ou sur les embauches, nombreuses dans les mairies et les intercommunalités. « La fusion des petites communes (moins de 10 000 habitants) permettrait de supprimer des doublons, et avec eux 120 000 fonctionnaires territoriaux », ose Agnès Verdier-Molinié, qui vise 6 milliards d'économies d'ici à 2017. Comme si une carte de France, de la colle et des ciseaux suffisaient à réformer les territoires. « Et les élus ? En 2011, pour réduire les dotations de 200 millions d'euros, j'ai subi des pressions énormes, et tenu tête à quelques barons », raconte l'ancienne ministre du Budget, Valérie Pécresse. Quand les think tanks pensent, les politiques pansent.

© FRANCK DEDIEU ET BÉATRICE MATHIEU