

BRICOLAGE

Des économies en vue, d'autres en sommeil

Avec la loi de finances 2024, Bercy abat ses cartes pour réduire la dépense publique. L'Express analyse quatre secteurs où il pourrait mieux faire.

PAR MURIEL BREIMAN, THIBAUT MAROTTE, BÉATRICE MATHIEU ET JULIE THOIN-BOUSQUIÉ

Le chiffre est rond : 16 milliards d'euros. Voici le montant des économies promises par l'exécutif dans le projet de loi de finances pour 2024 qui vient d'être présenté par Bruno Le Maire, le patron de Bercy, et son ministre des Comptes publics Thomas Cazenave. Un coup de rabot nécessaire pour réduire le déficit public de 4,9 % du PIB cette année à 4,4 % l'an prochain. Et peut-être faudra-t-il faire encore davantage si la croissance est moins solide que prévu comme le redoute la Banque de France. A cela s'ajoutent des économies sur les dépenses publiques à moyen terme : 12,7 milliards d'euros d'ici à 2027 grâce à la réforme des retraites et 13,5 milliards grâce à celle de l'assurance-chômage.

Toujours ça de gagné. Mais c'est largement insuffisant pour enrayer la spirale infernale de la dette, et surtout celle des intérêts à rembourser à nos créanciers qui pourraient atteindre, en 2027, la somme astronomique de 74 milliards d'euros. Pour cela, il faudrait entamer une véritable revue de la dépense publique. Passer des incantations aux actes, et pas seulement symboliques. Scruter chaque poste de dépense avec une méthode : évaluer son efficacité par rapport à un objectif. S'il n'est pas rempli, biffer alors la ligne. Et reprendre la copie. Pour cela, deux conditions sont nécessaires : s'équiper de bons outils d'évaluation et d'une bonne dose de courage politique.



SANTÉ

Dans le gouffre des déficits, le trou dans les comptes de l'assurance-maladie paraît bien petit, à peine plus de 7 milliards d'euros cette année. Certes, mais ces déficits sont récurrents et ils s'empilent. Surtout, là aussi, les dépenses publiques sont en France supérieure à celle de nos voisins européens : elles représentent 12,3 % du PIB, contre 11,9 % en Allemagne et 9,6 % en Italie. Les Français sont-ils mieux soignés que de l'autre côté du Rhin ou des Alpes ? Pas évident.

Les projets du gouvernement

« Quand on voit les boîtes de médicaments à demi utilisées qui s'entassent dans les armoires à pharmacie, on se dit qu'il y a un

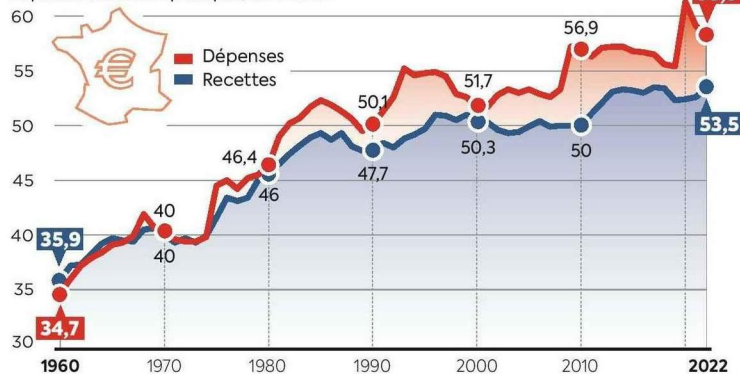
problème », souffle-t-on dans l'entourage de Thomas Cazenave, le nouveau ministre des Comptes publics. Le poste santé devrait être mis à contribution dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale mais sans grand soir dans l'architecture du système. Dans le viseur de Bercy et du ministère de la Santé : le doublement de la franchise médicale, portée à 1 euro, sur chaque boîte de médicaments vendue. Une mesure qui pourrait rapporter près de 700 millions d'euros. Côté économies, 500 millions d'euros de dépenses dentaires assurées par la Sécurité sociale pourraient être transférés aux mutuelles en raison de la diminution du taux de remboursement de 70 à 60 % du tarif conventionnel. Pour lutter contre la surprescription, la pression sur les médecins libéraux est susceptible, elle, de monter d'un cran. Pas de mécanisme coercitif néanmoins, alors que les syndicats de généralistes et l'assurance-maladie sont à couteaux tirés au sujet de la revalorisation du tarif de la consultation. Bilan des courses : on gratte les fonds de tiroir.

Ce qu'il aurait pu faire

« Le système de santé français est comme une vieille voiture. On rafistole, alors qu'on devrait plutôt en changer. En cela, le budget pour 2024 ne donne aucun espoir de sortir de la logique du coup de rabot », déplore Frédéric Bizard, économiste de la santé et professeur à l'ESCP. Tout changer pour économiser et soigner mieux, d'accord, mais par où commencer ? « Débureaucratiser », assure cet expert. A l'hôpital, la charge administrative qui pèse

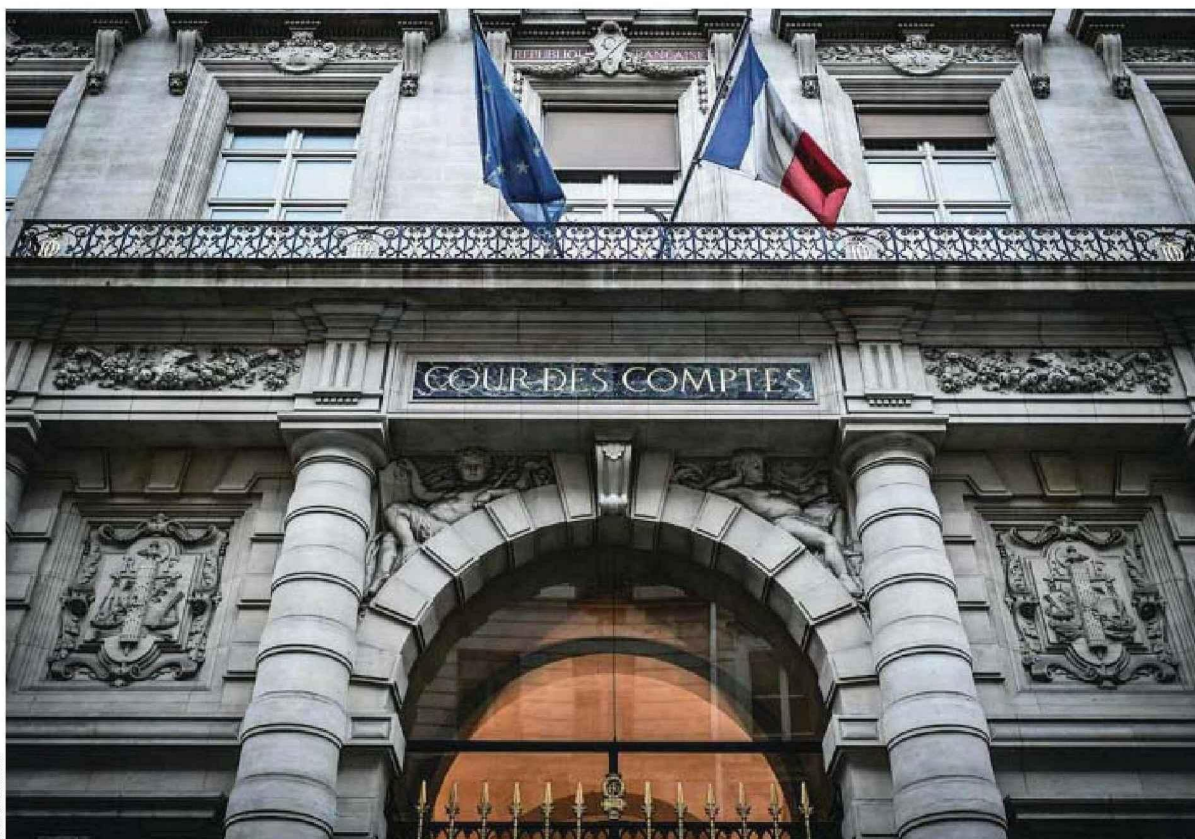
Depuis cinquante ans, l'Etat vit à crédit

Dépenses et recettes publiques, en % du PIB



SOURCES : INSEE, COMPTES NATIONAUX

ART PRESSE



S. DE SAKUTIN/AFP

Un coup de rabot ne suffira pas à enrayer la spirale de la dette, qui a atteint 3000 milliards d'euros en mars 2023.

sur les épaules des médecins et des personnels soignants coûte très cher, si on raisonne en temps passé en moins auprès des patients. Deux chiffres donnent le tournis : la liste des instructions des Agences régionales de santé fait 4 300 pages. Et rien que l'an passé, 8 400 types de données différentes ont été recueillies par chaque ARS. S'ajoutent les coûts administratifs liés au double traitement, par la Sécurité sociale et par les mutuelles, de chaque acte médical : 16 à 17 milliards d'euros chaque année. « La France a le record du monde des dépenses administratives en santé », ajoute Frédéric Bizard.

Triste médaille qui pousse certains à espérer une révolution dans le système de financement et de remboursement. Avec l'idée d'un seul payeur pour chaque type de soins. A l'assurance-maladie, les soins les plus courants et les plus coûteux. Aux mutuelles privées obligatoires, les dépenses dites de « confort ». Un système

proche de la « grande sécu » un temps évoquée par Emmanuel Macron, mais très vite enterrée face au tir de barrage des mutuelles. Et puis, il y a le volet prévention. Pour maîtriser la demande de soins, il faut augmenter l'espérance de vie en bonne santé. Ce qui passe par un investissement majeur dans l'arsenal préventif : le sport à l'école, la santé au travail, la généralisation des campagnes de dépistages... Avec un principe : investir en amont pour économiser en aval.

Reste l'épineux sujet de la chasse aux actes inutiles. Le carnet de santé numérique sécurisé, qui suivrait le patient et sur lequel seraient indiqués ses pathologies et ses traitements, permettrait en théorie de limiter les actes redondants. C'était l'objectif du dossier médical partagé lancé en grande pompe en 2018 et qui a fait flop. Il a été remplacé début 2022 par une nouvelle plateforme « Mon espace santé ». On attend encore les premiers retours.



LOGEMENT

Beaucoup d'argent pour un résultat peu satisfaisant, voilà à quoi se résume la politique du logement en France. Elle a mobilisé 38 milliards d'euros de dépenses publiques en 2021, soit 1,5 % du PIB. C'est moins que les 43 milliards de 2011 – 2,1 % de la richesse nationale –, mais en poids relatif, la France figure dans le top 3 des pays européens les plus dépensiers, selon Eurostat. En moyenne, en zone euro, la politique du logement ne pèse que 0,4 % du PIB. En valeur, nous accusons un embonpoint de 23 milliards par rapport à nos voisins. Pour quel bilan ? Des prix à l'achat de moins en moins accessibles pour les ménages. Un parc social qui manque de places pour accueillir les plus précaires. Des locations meublées qui ravissent les touristes mais excluent les travailleurs locaux. Sans compter un taux de vacance de 3 millions de logements, et plus de 5 millions de passoires thermiques.

Les projets du gouvernement

Haro sur le Pinel et le prêt à taux zéro (PTZ) ! Début juin, à l'issue du Conseil national de la refondation dédié au logement, Elisabeth Borne a désigné ses victimes. Le dispositif d'investissement locatif Pinel ouvrant droit à une réduction d'impôt sur le prix d'achat du bien ne sera pas reconduit au-delà du 31 décembre 2024. Quant au PTZ, destiné à faciliter l'accès à la propriété, il sera prolongé jusqu'en 2027, mais son périmètre sera restreint aux logements neufs en zone tendue et aux logements anciens, après travaux de verdissement.

Colère chez les pros du secteur : « Sacrifier le seul outil d'accès à la propriété dans le neuf, le prêt à taux zéro, dans plus de 90 % des communes, c'est accroître la fracture entre ceux qui ont les moyens de choisir leur mode d'habiter et ceux qui seront assignés à résidence. Supprimer le Pinel sans alternative, c'est nier le rôle du parc locatif privé pour la mobilité de nombreux Français », s'est ému un collectif d'associations. « Cette décision est la bonne : le coût du Pinel est aujourd'hui trop élevé par rapport à l'efficacité du dispositif », rétorquent deux députés, Daniel Labaronne (Renaissance) et Charles de Courson (Liot) dans un rapport remis cet été. A la clé, un potentiel d'économies de 2 milliards par an sur le Pinel avec un impact attendu après 2024, et de 0,9 milliard sur le PTZ.

Ce qu'il aurait pu faire

« Les outils budgétaires et fiscaux sont souvent considérés comme les premiers outils pour régler des difficultés. Or, bien souvent, la réglementation, qui obéit à des objectifs propres, pèse fortement sur le coût du logement », notent ces mêmes rapporteurs de l'Assemblée nationale. Nicolas Marques, de l'Institut Molinari, les rejoint sur ce point. « On estime que la surréglementation renchérit artificiellement de 30 % le prix des logements, en intégrant notamment les contraintes sur le foncier, qui sont très élevées. » Au-delà de cet aspect, d'autres mesures pourraient alléger la facture de l'Etat. Ne faudrait-il pas instaurer l'obligation de choisir entre les aides personnelles au logement (APL) et la demi-part fiscale ? Daniel Labaronne le soutient : « La réforme des APL pour les étudiants issus de familles aisées, plusieurs fois mise sur le métier, doit aujourd'hui aboutir pour

des raisons d'équité ». Plus d'une centaine de millions d'euros par an pourraient ainsi être économisés.

Le député Renaissance a d'autres projets dans son sac, à commencer par celui de réveiller les « dodus dormants » du monde HLM, en modifiant leur régime fiscal. L'expression désigne ces organismes qui se contentent d'encaisser les loyers sans construire de nouveaux logements, alors que l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS) dont ils bénéficient ne se justifie que dans cette optique. « Aujourd'hui, les bailleurs sociaux sont tous exonérés d'IS [NDLR : un coût d'environ 1 milliard d'euros, selon un rapport de la Cour des comptes de 2017]. J'estime qu'il faudrait que tout le monde s'en acquitte, mais que les acteurs qui construisent soient remboursés, ce qui aurait un effet incitatif. »

Par ailleurs, Daniel Labaronne n'exclut pas de déposer un autre amendement, sur la sur l'antienne de Bercy selon laquelle « baisser les impôts ramène des recettes fiscales ». Son idée ? Aligner l'exonération des charges fiscales et sociales sur la plus-value à la revente des résidences secondaires à vingt-deux ans, au lieu de trente ans pour les prélèvements sociaux aujourd'hui. Puis réduire, dans un deuxième temps, cette durée à quinze ans. « On augmenterait les recettes parce qu'on accélérerait la rotation sur le marché immobilier », anticipe-t-il.

Autre source d'économie potentielle : modifier la TVA à taux réduit de 10 % pour les travaux entrepris sur des logements de plus de deux ans, dont le coût prévisionnel pour 2023 est de 4,5 milliards d'euros, ce qui en fait la dépense fiscale la plus importante en faveur de la pierre. Un poste qui nécessiterait, a minima « une étude d'efficacité sérieuse », comme le notait déjà en 2019 la Cour des comptes.



EMPLOI

Avec un taux de chômage de 7,2 % au deuxième trimestre 2023, et une cible de plein-emploi, soit 5 %, en 2027, l'exécutif s'est fixé un horizon ambitieux mais, à l'en croire, atteignable. Pas question donc, si ce n'est à la marge, de toucher aux grandes masses de la dépense publique en faveur du travail.

Les projets du gouvernement

Bis repetita. Elisabeth Borne veut actionner le même levier de réduction des

dépenses qu'Edouard Philippe en 2017. A savoir : le rabotage des contrats aidés. Lors de son dernier tour de piste en tant que ministre délégué aux Comptes publics, Gabriel Attal déclarait aux *Echos* que « l'objectif est de revenir à terme au niveau [de contrats aidés] de 2019 – avant la crise du Covid – à mesure que le chômage baisse, mais aussi de les supprimer complètement dans le secteur marchand. » Olivier Dussopt, son homologue au ministère du Travail, a précisé par la suite que le nombre de contrats aidés diminuerait, « autour de 15 000 à peu près » l'année prochaine. De quoi repasser sous la barre des 100 000 bénéficiaires.

Au total, 1 milliard d'euros d'économies doit provenir des ajustements réalisés sur la politique de l'emploi, quand 700 millions seront issus de la réforme de l'assurance-chômage. Dans le même temps, les recettes de l'Unedic seront amputées de 11 à 12 milliards d'euros entre 2023 et 2026 pour « financer les politiques visant au plein-emploi », comme le stipule la note de cadrage adressée en août au patronat et aux syndicats. Grâce à cette somme, l'exécutif compte franchir le cap du million de contrats d'apprentissage à l'horizon 2027. Totem présidentiel s'il en est, l'apprentissage pourrait malgré tout faire l'objet d'une révision, pour exclure les grands groupes de l'effet d'aubaine créé en 2020.

Ce qu'il aurait pu faire

S'il y a bien une aide à l'emploi dont la remise à plat permettrait de générer des économies « sans aucun dommage sur le fond », c'est l'apprentissage, assure Bruno Coquet. « Sur le papier, ce dispositif est efficace pour assurer l'insertion professionnelle des jeunes, en particulier quand ils sont peu qualifiés. D'autant plus que la réforme de 2018 a permis d'aboutir à un système clair et performant. Mais l'aide exceptionnelle décidée dans le cadre du plan de relance mi-2020 en a fait un outil inefficace et anti-redistributif », cingle cet économiste à l'OFCE.

Quelle que soit leur taille, les entreprises se voient verser depuis trois ans une aide de 5 000 à 8 000 euros – réévaluée à un montant unique de 6 000 euros en 2023 – pour l'embauche de tout apprenti préparant un diplôme jusqu'à bac + 5. Sans surprise, ce soutien généreux a fait bondir le nombre d'apprentis en France. Près de 837 000 contrats ont été signés dans le public et le privé en 2022, soit une hausse de 14 % par rapport à l'année précédente.

Cette progression cache une réalité peu connue : l'aide exceptionnelle a essentiellement favorisé le recrutement d'étudiants de l'enseignement supérieur. « Le dispositif s'est déplacé vers des gens qui n'en ont pas besoin. Qu'ils suivent une Porter à 1 euro la franchise médicale sur chaque boîte de médicaments vendue pourrait rapporter 700 millions d'euros.

formation en apprentissage ou un cursus classique, ces jeunes s'inséreront bien sur le marché du travail », constate Bruno Coquet. Sans compter que la facture est salée. A partir des données de la Cour des comptes, l'économiste estime que l'apprentissage a capté près de 23 milliards d'euros de dépenses publiques en 2022, « dont 9 milliards d'euros n'ont eu aucun effet sur l'insertion en emploi des jeunes ». En songeant enfin à réviser les conditions d'attribution pour les grandes entreprises, l'exécutif semble avoir pris la mesure du filon d'économies disponibles.

Pas sûr que le sabrage des contrats aidés remplisse les mêmes fonctions. « On sait que la conjoncture sera plus difficile dès la fin de l'année et cela se poursuivra en 2024. Ce n'est pas le moment de baisser les bras dans l'accompagnement des personnes les plus éloignées du marché du tra-

vail », observe Jean-Hervé Lorenzi. Pour le président du Cercle des économistes, la décision risque de peser davantage sur le moral des Français qu'elle ne soulagera véritablement le budget de l'Etat.



AGENCES DE L'ÉTAT

La Comédie-Française, l'Ecole nationale supérieure de la police, le Musée Picasso, le CNRS... Ces organismes n'opèrent pas dans le même domaine mais ils ont une caractéristique commune : tous figuraient dans la liste des opérateurs d'Etat présente dans l'une des annexes du précédent projet de loi de finances, pour 2022-2023. Sur le gril, donc. Mais à feu doux.

Les projets du gouvernement

Régulièrement critiqués pour leur gestion, l'efficacité de leur action et le coût qu'ils engendrent pour l'Etat, ces établissements publics ont récemment ressurgi dans le débat lorsque Bruno Le Maire a annoncé, fin juillet, sa volonté de récupérer « la moitié des 2,5 milliards d'euros de trésorerie excédentaire » disponible auprès de certains d'entre eux, comme Pôle emploi ou les agences de l'eau. Au total, le magot est bien supérieur : fin 2022, la trésorerie des opérateurs d'Etat s'élevait à 56,6 milliards d'euros, contre 33,8 milliards d'euros fin 2019.

Ce qu'il aurait pu faire

L'Etat s'est attaqué, dans un premier temps, à la réduction du parc d'opérateurs. En l'espace de treize ans, leur nombre est passé de 648 à 438 en 2021. Mais ce mouvement est aujourd'hui à l'arrêt, faute d'une évaluation précise quant à leur utilisation des deniers publics. « Le problème vient du fait qu'ils ne sont pas suffisamment transparents sur leurs performances », soutient Agnès Verdier-Molinié, directrice de la Fondation iFrap. Intronisés par une circulaire en 2010, des contrats d'objectifs devaient permettre de leur fixer des priorités et d'assurer le suivi de leur action. Or, selon un rapport de la Cour des comptes de 2021, seuls 22 % des opérateurs en disposaient en 2020. « On a beaucoup démembré l'Etat depuis cinquante ans. A partir de là, on ne peut laisser ces institutions, qui sont financées par des fonds publics, en totale liberté », estime le juriste Michel Bouvier.

En 2023, une enveloppe de 76,6 milliards leur a été octroyée. Mais ce montant n'est pas réparti de la même manière entre

tous les opérateurs. « Les cinq plus gros rassemblent 50 % de la charge de service. Le gouvernement a tort de ne pas s'engager dans une revue précise de leur efficacité, qui passerait par une meilleure formalisation de leurs orientations annuelles », souligne la députée Véronique Louwagie (LR), vice-présidente de la Commission des finances. « C'est certainement lié à la perte de fonctionnaires à Bercy », estime Michel Bouvier. Demander des comptes aux gros n'exclut pas, en outre, de se pencher sur l'existence même des petits. « S'y intéresser, c'est s'interroger sur les synergies éventuelles avec des opérateurs plus importants ou avec des services administratifs classiques », estime Agnès Verdier-Molinié.

Dans un rapport publié en juin avec le député LR Robin Reda, Véronique Louwagie préconisait de réduire d'un tiers les subventions versées aux opérateurs d'Etat afin de réaliser une économie de 3,9 milliards d'euros d'ici à 2030. « Le fait d'en avoir rend-il le pilotage de l'action publique plus simple ou au contraire plus complexe ? Cette question mérite d'être posée », estime l'élue de droite. Souvent créés pour répondre aux lacunes des ministères, ces appendices de l'Etat doivent prouver leur pertinence pour la collectivité. C'est à la fin du bal qu'on paye, ou non, les musiciens. ✱



C. ARCHAMBAULT/AFIP