



Primaire de la droite et du centre : analyse des propositions

Dépense publique

Table des matières

| | |
|--|----|
| Table des matières..... | 1 |
| Principaux enjeux..... | 2 |
| Les propositions des candidats | 2 |
| Mise en œuvre..... | 2 |
| Historique de la proposition | 3 |
| La proposition à l'étranger..... | 3 |
| Le chiffrage des propositions des candidats | 5 |
| Jean-François Copé : réduire la dépense publique de 80,96 Md€..... | 5 |
| François Fillon : réaliser 100 Md€ d'économies..... | 8 |
| Alain Juppé : réduire la dépense publique de 80 à 100 Md€..... | 13 |
| Nathalie Kosciusko-Morizet : réaliser 100 Md€ d'économies..... | 18 |
| Bruno Le Maire: réaliser 80 à 90 Md€ d'économies | 22 |
| Jean-Frédéric Poisson : interdire la présentation d'un budget de l'État en déficit par une réforme constitutionnelle instaurant cette « Règle d'Or » | 27 |
| Nicolas Sarkozy : réduire la dépense publique de 100 Md€ | 32 |



Principaux enjeux

La dépense publique atteint 57 % du PIB. Le poids de ces dépenses – tout comme celui de la dette, qui dépasse les 95 % du PIB – rend la France vulnérable à une remontée des taux d'intérêts.

À l'automne 2012, le président de la République s'engageait à réaliser 60 milliards d'euros d'économies sur l'ensemble du quinquennat. Si les réductions d'impôts promises n'ont pas été tenues, la croissance de la dépense publique a été plus faible au cours du quinquennat de François Hollande qu'au cours de n'importe quel autre mandat présidentiel précédent.

La baisse chiffrée des dépenses publiques n'avait pas véritablement été au cœur des campagnes électorales avant celle de 2012 – ces enjeux, notamment en lien avec le financement de la sécurité sociale, avaient déjà été mentionnés, mais sans jamais occuper une telle place ou faire l'objet de chiffrage aussi précis, de la part de tous les candidats à la primaire de la droite et du centre. À notre connaissance, un tel niveau de réduction de la dépense publique n'a jamais été proposé en France : six des sept candidats à la primaire de la droite et du centre avancent ainsi qu'ils réaliseront entre 80 et 100 milliards d'euros d'économies au cours du prochain quinquennat.

Les propositions des candidats

| Candidat |  Jean-François Copé |  François Fillon |  Alain Juppé |  Nathalie Kosciusko-Morizet |  Bruno Le Maire |  Jean-Frédéric Poisson |  Nicolas Sarkozy |
|-------------|--|---|---|--|---|--|---|
| Proposition | Réduire la dépense publique de 80,96 Md€ | Réaliser 100 Md€ d'économies | Réduire la dépense publique de 80 à 100 Md€ en 5 ans | Réaliser 100 Md€ d'économies | Réaliser 80 à 90 Md€ d'économies | Interdire la présentation d'un budget de l'État en déficit par une réforme constitutionnelle instaurant cette « Règle d'Or » | Réduire la dépense publique de 100 Md€ |
| Chiffrage | - 61 Md€ | - 80 Md€ | - 80 Md€ | - 85Md€ | - 80 Md€ | -81 Md€ | - 73 Md€ |

Mise en œuvre

Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

La mise en place des programmes d'économies des candidats à la primaire de la droite et du centre demandera la mise en œuvre de ces réformes dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pendant les cinq années du quinquennat, ainsi qu'une négociation avec chacune des collectivités locales concernée dans le cadre de leurs « contrats » de réduction de la dépense. Les réformes concernant la sécurité sociale et l'assurance chômage mobiliseront aussi les partenaires sociaux dans le cadre d'une renégociation des conventions.



Qui est concerné par une telle mesure ?

Une réduction des dépenses publiques de l'ordre de celle annoncée par les candidats concernera l'ensemble de la population française à des degrés divers : elle suppose l'absence de remplacement de la plupart des fonctionnaires partant à la retraite et la recombinaison d'une partie des services, notamment territoriaux, de l'État et de ses opérateurs, une rationalisation de l'action des collectivités locales et une mise à jour importante des parcours de soin.

Historique de la proposition

La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ? Pour quels effets ?

En 2014 le Président François Hollande avait annoncé une réduction des dépenses de 50 Md€ sur la période 2015-2017. La Cour des comptes estime à 12 Md€ le montant d'économies atteint pour 2015 (au lieu de 18 Md€ annoncés par le Gouvernement).

Le plan de réduction de la dépense de François Hollande n'a été que partiellement réalisé. Ainsi, dans le cadre des annonces de la loi de finances pour 2017, il a été annoncé que la réduction de dépenses ne serait finalement que de 46 Md€, en intégrant la baisse de la charge de la dette, initialement non prévue dans le décompte. Le montant des économies réalisées sur 3 ans a donc été d'environ 40 Md€. Le ralentissement de la baisse des dépenses en 2017 est en partie justifié par le gouvernement par la situation en matière de sécurité et de défense, suite aux attentats de 2015 et 2016.

Si les réductions d'impôts promises n'ont pas été tenues, il n'en demeure pas moins que la croissance de la dépense publique a été plus faible au cours du quinquennat de François Hollande qu'au cours de n'importe quel autre mandat présidentiel précédent :

- 1 % de croissance en volume en moyenne sur 2012-2017 (estimation pour 2017) et 1,6 % en valeur ;
- 1,4 % de croissance en volume en moyenne sur 2008-2012 et 3,1 % en valeur ;
- 1,5 % de croissance en volume en moyenne sur 2004-2017 (estimation pour 2017) et 2,7 % en valeur.

La proposition à l'étranger

La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?

Plusieurs pays ont mené à bien des réformes structurelles qui ont permis des réductions massives de la dépense publique : entre 1990 et 2007, plus de 17 pays de l'OCDE ont réduit leur dépense publique de plus de 3 points de PIB en 3 ans ([données France Stratégie](#)). En moyenne, l'ajustement a été de 7 points de PIB et a duré 5 ans : un effort comparable à celui qui est envisagé sur le prochain quinquennat. Entre 2009 et 2012, 12 des 27 États de l'UE ont réduit leur dépense publique de plus de 2 points de PIB (dont l'Allemagne et le Royaume-Uni).

L'analyse des réformes qui ont été menées montre que les efforts sur les dépenses ont été réparties de manière spécifique selon les pays et les époques, avec cependant des composantes communes :

- la protection sociale est le premier poste concerné dans la plupart des cas. L'effort porte en moyenne à moitié sur ce poste ;
- les services d'administration générale constituent le second poste le plus concerné.

Récemment en Europe, c'est notamment le Royaume-Uni qui a fait l'objet d'un plan massif de réduction des dépenses publiques : celles-ci avaient très fortement augmenté suite à la crise de 2008. En 2010, David Cameron a proposé un plan de réduction de la dépense publique devant faire passer le déficit public sous les 3 % dès 2016 en axant massivement l'effort sur la réduction des déficits publics. L'effort était d'environ 8 points de PIB sur ans.



L'exemple le plus commenté est celui de la Suède entre 1994 et 1999 : la dépense publique est passée en Suède de 67 à 53% du PIB. Sur la même période le solde budgétaire est passé de -9 % à + 5% ce qui représente un effort structurel de 14 % qui a principalement ciblé le coût du fonctionnement de l'État et les prestations sociales (passées de 27 % à 19 % du PIB).

Pour quels effets ?

Les exemples passés de redressements budgétaires d'ampleur doivent être étudiés avec prudence, car ils se sont produits dans des contextes qui peuvent être très différents du contexte actuel (croissance économique chez un État voisin, politique monétaire accommodante, etc.). Les études économiques rejoignent cependant les conclusions de l'[OCDE](#) : « *les redressements reposant sur des restrictions de dépenses sont plus efficaces pour stabiliser la dette et aussi plus durables* ».

Comme le relève l'Institut Montaigne, dans son rapport *Dépense publique : le temps de l'action* (2015), [l'étude des stratégies de consolidation](#) menées au sein de 21 pays de l'OCDE au cours des 40 dernières années (soit 107 ajustements) va dans ce sens : les stratégies dites « réussies » (Pays-Bas, Finlande et Norvège dans les années 1990, Royaume-Uni, Danemark, Irlande et Suède dans les années 2000), c'est-à-dire ayant abouti à une réduction du ratio « dette sur PIB » supérieure à 4,5 points en 3 ans ont consisté en moyenne en 2/3 de dépenses en moins, et 1/3 de recettes en plus ; les stratégies ayant au contraire échoué présentait un mix en moyenne presque inverse. En particulier, les ajustements portant sur les dépenses de masse salariale publique et de prestations sociales au sens large (comprenant les retraites, etc.) sont plus durables que les autres. [Le FMI](#) signale à ce titre que les ajustements les plus significatifs entraînent systématiquement un effort sur la masse salariale publique (en moyenne de l'ordre d'un point de PIB sur les périodes de consolidation budgétaire étudiées), ceux-ci tirant généralement avantage à être réalisés selon un processus de concertation avec les partenaires sociaux.

Par ailleurs, les études montrent que l'effet des réductions de la dépense publique est très étroitement lié à la façon dont les réductions d'impôts sont réalisées : au-delà de leur seul montant, leur ciblage et leur mise en œuvre sont déterminants. Les politiques « de rabot » apparaissent beaucoup moins efficaces que les politiques ciblées. Les politiques ayant fait l'objet de plus de communication et élaborées par les ministères sectoriels sont aussi souvent les plus efficaces.

La structure de la dépense publique française a récemment été comparée à celle d'un groupe de pays de l'UE par France Stratégie¹. Il en ressort que la France a une dépense publique plus élevée que le groupe à hauteur de 6,5 points de PIB, mais que notre système de retraite, intégralement public, et nos dépenses de défense, couvrent trois quarts de la différence, soit 4 points de PIB. Notre dépense publique relève donc en partie d'un choix de mutualisation plus fort de notre société, et d'une dépense plus importante envers les retraités. Le reste de la différence se trouve dans des politiques de redistribution, dont le logement et l'emploi.

En Suède, l'assainissement budgétaire a conduit à un redressement de la croissance dès la fin de 1994 : le PIB par tête au augmenté de 2,8 % par an sur la période et le taux de chômage, est passé de 8,5% en 1993 à 4% en 2000. Il est à noter que ce mécanisme s'est accompagné d'effets monétaires forts sur la monnaie suédoise.

¹France Stratégie, *Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ?*, juillet 2016



Le chiffrage des propositions des candidats



Jean-François Copé : réduire la dépense publique de 80,96 Md€

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Jean-François Copé annonce une réduction de la dépense publique de 80,96 Md€ sur la période 2018-2022.

À la différence des autres candidats, ce montant ne représente pas la réduction à atteindre en 2022 par rapport à la croissance naturelle des dépenses, mais correspond à la multiplication par quatre des économies qu'il envisage pour 2018, à hauteur de 20 Md€ environ. Selon les estimations présentées par Jean-François Copé, on peut estimer une baisse pérenne de dépenses publiques de 61 Md€ en 2022.

Cependant, des problèmes méthodologiques et des ambiguïtés dans les réformes annoncées ne permettent pas de valider les estimations avancées. De surcroît, le document de chiffrage de Jean-François Copé ne respecte pas la présentation habituelle de l'analyse budgétaire de l'État adoptée par les autres candidats.

Plus généralement, et cela est vrai pour l'ensemble des candidats à la primaire de la droite et du centre, deux grands aléas pourraient compromettre ces objectifs ambitieux : la capacité effective à prendre les mesures d'économies envisagées, d'une part, et la conjoncture macroéconomique, d'autre part.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

| Montant des économies estimé en 2022 | |
|--------------------------------------|-------------|
| Par le candidat : | - 80,96 Md€ |
| Par l'Institut Montaigne : | - 61 Md€ |
| Estimation haute : | - 61 Md€ |
| Estimation basse : | - 36 Md€ |

Commentaire synthétique du chiffrage

Jean-François Copé n'adopte pas une présentation standardisée des économies sur le quinquennat : plutôt que d'afficher une réduction de dépenses « pérenne » en 2022, il affiche les augmentations et les diminutions de la dépense publique – en incluant des éléments fiscaux et des éléments budgétaires – en 2017. Cette présentation, supposée démontrer une économie de 20 Md€ dès 2018, est alors multipliée par quatre (et non par cinq) pour atteindre un montant de 81 Md€ sur l'ensemble du quinquennat.

Une part importante des dépenses et des recettes ne peut être répartie à l'identique d'une année sur l'autre et la simple multiplication par cinq ne permet donc pas de mesurer le montant de l'économie finale pérenne.

Chiffrage détaillé de la proposition

Jean-François Copé présente uniquement les mesures qui seront mises en place dès 2018 et estime qu'il convient de les multiplier par quatre (et non par cinq) pour obtenir le montant final de l'économie sur le quinquennat, soit 80,96 Md€ - qui reposeraient donc sur un gain incrémental de 20,24 Md€ par an pendant quatre ans.

La dépense publique devrait donc s'établir à un niveau de 80,96 Md€ au-dessous du niveau qu'elle aurait atteint en l'absence des mesures prises à cette fin. Jean-François Copé précise que cette économie sera poursuivie en 2023, ce qui permettrait de réaliser plus de 100 Md€ d'économies.



La présentation du document budgétaire de Jean-François Copé présente des imprécisions qui fragilisent fortement ses chiffreages : certaines économies ou dépenses annoncées pour 2018 représentent 1/5^{ème} de l'effort – par exemple, le gain sur le système de retraite, estimé au total à 15 Md€, ne rapporte que 3 Md€ en année 2018 car il est censé monter en puissance au fil des années – alors que d'autres n'ont pas vocation à augmenter d'une année sur l'autre – la dégressivité des allocations chômage rapporteraient ainsi 4,1 Md€ dès la 1^{ère} année, mais ce montant n'a pas vocation à augmenter au cours du temps. Il en va de même pour les dépenses : les augmentations de traitement monteraient en puissance, alors que la perte liée à la suppression de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF) est stable dans le temps.

Il en résulte qu'en l'état actuel des propositions et du chiffreage proposé par Jean-François Copé, qui ne respecte pas les codes de présentation des dépenses publiques, l'économie de 80 Md€ en année 2022 ne serait pas atteinte.

Sur la base des documents présentés, il est possible de chiffrer l'économie sur le quinquennat en distinguant les dépenses et les recettes « incrémentales » de celles stables dans le temps, et en retirant du compte les baisses d'impôt, qui ne représentent pas des mesures de dépense publique :

| | Réduction de dépenses stables au cours du quinquennat | Réduction annuelle de dépenses incrémentales au cours du quinquennat |
|-----------------------------|---|--|
| Équilibre recettes dépenses | -30,04 | -6,2 |

En effet, seules les économies concernant les retraites et le gel des salaires des fonctionnaires semblent être de nature à augmenter au fil du temps.

Au final, en 2022, la réduction de la dépense publique permise par le programme de Jean-François Copé serait donc de 61 Md€ au maximum, en supposant que les éléments présentés pour 2018 soient exhaustifs et intégralement mis en œuvre.

Propositions détaillées de Jean-François Copé et analyse rapide

- **Sphère « État » (12,8 Md€ d'économies en 2018) :**
 - économies sur la masse salariale et augmentations automatiques du traitement des fonctionnaires (qui sont en pratique de l'ordre de 1,2 Md€ par an sur les dernières années), instauration de 2 jours de carence (dont le coût budgétaire lors de la suppression de la mesure était estimé à moins de 0,1 Md€) : au total, Jean-François Copé estime ses économies à 3,2 Md€. Ce chiffre n'apparaît donc pas en ligne avec les ordres de grandeur atteignables au regard des mesures proposées ;
 - gel des dépenses : 5 Md€ – cela semble surestimé par rapport à l'augmentation naturelle de la dépense de fonctionnement, au regard des estimations du Gouvernement et du rapport de la Cour des comptes de juin 2016 sur les finances publiques ;
 - suppression de l'aide médicale de l'État (AME) : 0,8 Md€ ;
 - diminution des aides au logement : 0,5 Md€ ;
 - simplification des aides économiques : 2 Md€ ;
- **Sphère « locale » (7 Md€ d'économies) :**
 - fusion des régions et départements : 7 Md€ attendus, supposés dès 2018, ce qui est très peu probable au regard des délais de mise en œuvre ;



➤ **Sphère « sociale » (22 Md€ d'économies) :**

- réforme des retraites (départ à 65 ans, alignement public /privé) : 3 Md€ dès 2018. Si l'ordre de grandeur est en ligne avec l'évaluation des autres candidats, il est peu probable que l'économie soit réalisée dès 2018 ;
- dégressivité de l'assurance chômage : 4,1 Md€, dès 2018 (ordre de grandeur cohérent) ;
- réforme des régimes spéciaux : 3 Md€ (ordre de grandeur cohérent) ;
- développement de la chirurgie ambulatoire : 4 Md€. Ce type de réforme nécessite un temps long de mise en œuvre et ne produirait vraisemblablement pas d'économies dès 2018 ;
- fusion des caisses d'assurance maladie et rationalisation des frais de gestion : 4,9 Md€ ;
- gel des dépenses : 7 Md€. Cette mesure, si elle consiste à désindexer des prestations sociales ou médicales, pourrait produire une économie importante mais elle n'est pas détaillée.

Hypothèses macroéconomiques :

Jean-François Copé anticipe une croissance de 1 % par an sur le quinquennat, ce qui est prudent voire conservateur par rapport aux hypothèses du gouvernement et aux données historiques. Jean-François Copé annonce que la part des dépenses publiques aura diminué en 2022 à 50 % du PIB, soit un effort de réduction des dépenses en valeur absolue de 80 Md€, ce qui ne semble pas tenir compte de l'augmentation tendancielle des dépenses prises en compte par les autres candidats. En d'autres termes, avec 1 % de croissance, la baisse de dépenses proposée ne permet pas de diminuer à moins de 50% du PIB le montant des dépenses publiques annoncé par Jean-François Copé.

Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Deux grands aléas doivent être pris en compte : la capacité effective à prendre les mesures d'économies nécessaires, d'une part, le scénario macroéconomique, d'autre part.

Sources :

- www.jfcope.fr;
- proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr;
- www.ccomptes.fr;
- www.performance-publique.budget.gouv.fr ;
- www.institutmontaigne.org ;
- social-sante.gouv.fr ;



François Fillon : réaliser 100 Md€ d'économies

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

François Fillon propose de réaliser 100 Md€ d'économies sur la dépense publique en 5 ans. Celles-ci reposent pour 30 Md€ sur l'État (revues de dépenses systématiques), 20 Md€ sur les collectivités locales (contraintes pour leurs dépenses et leurs embauches, fusion de différents niveaux d'administration) et 50 Md€ sur la sphère sociale (retraites, assurance maladie et chômage). François Fillon indique que ces mesures doivent permettre de réduire le poids de la dépense publique de 56% actuellement à 49% en 2022, compte tenu d'hypothèses de croissance et d'inflation qu'il précise dans son « cadrage financier ».

François Fillon privilégie les ordres de grandeur en annonçant que les économies seront détaillées en début de mandat notamment grâce à une « revue des dépenses ». De 60 à 65% des économies sont documentées.

Si toutes les grandes réformes documentées sont menées à leur terme et, si 50 % de l'économie non documentée est réalisée, un niveau de réduction de la dépense probable d'au moins 80 Md€ sur le quinquennat peut être atteint.

L'équilibre des comptes publics annoncé (déficit nul) et la réduction de la part des dépenses publiques dans le PIB ne seraient réalisés que sur le fondement d'hypothèses macroéconomiques qui paraissent très ambitieuses.

Plus généralement, et cela est vrai pour l'ensemble des candidats, deux grands aléas pourraient compromettre ces objectifs ambitieux : la capacité effective à prendre les mesures d'économies envisagées, d'une part, la conjoncture macroéconomique, d'autre part.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

| Montant des économies estimé en 2022 | |
|--------------------------------------|-----------|
| Par le candidat : | - 100 Md€ |
| Par l'Institut Montaigne : | - 80 Md€ |
| Estimation haute : | -100 Md€ |
| Estimation basse : | - 62 Md€ |

Commentaire synthétique du chiffrage

La proposition de François Fillon consiste à réduire la dépense publique de 100 Md€ en 5 ans, en faisant porter l'effort proportionnellement sur chacune des sphères : soit 30 Md pour l'État, 20 Md€ pour les collectivités locales et 50 Md€ pour les dépenses sociales. Ces dépenses sont documentées pour 60% au moins d'entre elles mais le chiffrage des mesures donne un ordre de grandeur et non une estimation précise, François Fillon souhaitant mettre en œuvre des revues de dépenses ambitieuses au début de son quinquennat.

Les réductions de dépenses sur la sphère de l'État apparaissent ainsi d'autant moins documentées que François Fillon propose d'augmenter les dépenses régaliennes de 12 Md€, ce qui augmente d'autant l'effort sur les autres secteurs des politiques publiques. S'agissant des collectivités locales, la fusion des différents niveaux d'administration pourrait ralentir la réalisation effective des économies qu'elle est supposée générer. En matière d'assurance chômage, enfin, les économies annoncées reposent sur une trajectoire macroéconomique ambitieuse (puisque les hypothèses de François Fillon reposent sur un taux de chômage baissant de 10 à 7 %).



Chiffrage détaillé de la proposition

François Fillon propose de réaliser 100 Md€ d'économies sur 5 ans, ce qui signifie qu'en 2022, la dépense publique devrait s'établir à un niveau de 100 Md€ au-dessous du niveau qu'elle aurait atteint en l'absence des mesures prises qu'il prendrait. Partant du principe qu'il existe une croissance tendancielle actuellement de l'ordre de 20 à 30 Md€ de la dépense publique chaque année, il précise que l'effort sera de 20 Md€ par an et que la réduction de dépense interviendra sur les différentes sphères de l'action publique (État, collectivités locales, sécurité sociale) en fonction de leur poids dans la dépense publique.

Cet effort d'économie devrait selon le candidat être à même de ramener le niveau de dépense publique à 49 % du PIB en 2022. Il prévoit aussi que le déficit public sera de 0 % en 2022.

Le plan d'économies détaillé par François Fillon

Les réductions de dépenses se décomposeraient ainsi :

- **sphère « État » (30 Md€ d'économies nettes des hausses de dépenses prévues)**
 - économie sur la masse salariale : 5 Md€ attendus (sur 15 Md€ d'économie pour les trois fonctions publiques prévues par le candidat) ;
 - les autres économies doivent être le résultat d'une revue de chaque politique publique et de chaque organisation sur tout le cours du mandat (pour 25 à 37 Md€ selon que l'on intègre ou non les nouvelles dépenses régaliennes)
 - le programme de François Fillon prévoit un renforcement des dépenses en matière de sécurité, de justice et de défense pour un montant de 12 Md€ en 2022. Le financement de ces mesures n'étant pas précisé, il n'est pas possible de déterminer si ces mesures doivent être compensées par des économies ou financées par le déficit.
- **sphère « locale » (20 Md€ d'économies)**
 - la sphère locale devra contribuer à hauteur de sa part dans les dépenses publiques, d'environ 20 %, en réduisant les dépenses de 20 Md. Ceci signifie vraisemblablement la poursuite de la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à due concurrence ; à l'instar des 10Md€ de baisse déjà engagées entre 2015 et 2017. La DGF, prévue à près de 31Md€ en PLF 2017, serait ainsi divisée par 3 par rapport à son niveau actuel ;
 - la réduction des dépenses sera favorisée par une proposition de fusion des départements et des régions et la simplification des règles de rapprochement en intercommunalité ;
 - l'État pourra plafonner les remplacements de départ en retraite et le niveau de la fiscalité ;
 - baisse de la masse salariale : 3 Md€ attendus (sur 15 Md€ au total) ;
- **sphère « sociale » (50 Md€ d'économies)**
 - réforme des retraites (20 Md€) ;
 - retour à l'équilibre de l'assurance chômage (les réformes envisagées par François Fillon permettraient selon lui un redressement des comptes de l'ordre de 10 Md€) par un plafonnement et la dégressivité des allocations chômage ;
 - réforme des dépenses de santé (20 Md€) en plaçant l'augmentation de la dépense « sensiblement » sous 2 % et une réforme ambitieuse de la carte hospitalière ;
 - La baisse de la masse salariale pourrait représenter 7 Md€ en appliquant une quote part des 15 Md€ prévus.

La réduction de la masse salariale sur les trois fonctions publiques est chiffrée au total à 15 Md€ soit 500 000 à 600 000 emplois environ. Cette réduction de l'emploi public serait rendue possible notamment par l'augmentation du temps de travail de 35 à 39 heures.



Hypothèses macroéconomiques

François Fillon précise ses hypothèses macroéconomiques :

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Solde public | -4,7% | -4,5% | -3,5% | -2,3% | -1,2% | 0,0% |
| Part des dépenses publiques dans le PIB | 56,0% | 55,0% | 53,0% | 52,0% | 51,0% | 49,0% |
| Croissance du PIB (volume) | 1,3% | 1,5% | 1,6% | 1,9% | 2,1% | 2,3% |
| Inflation | 0,9% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% |

Ces hypothèses sont ambitieuses : elles reviennent, en particulier, à anticiper une croissance du PIB en valeur de plus de 3,5 % chaque année sur les dernières années du quinquennat, ce qui paraît élevé au regard de la tendance passée comme le montrent les données du tableau ci-dessous. Elles paraissent également élevées au regard des hypothèses de croissance potentielle retenues par les principales organisations internationale (FMI, Commission européenne, OCDE), de l'ordre de 0,9 à 1,2% pour 2017.

Croissance annuelle du PIB en valeur en France depuis 2003 ([Données Insee](#))

| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2,7% | 4,5% | 3,6% | 4,6% | 5,0% | 2,6% | -2,8% | 3,1% | 3,0% | 1,3% | 1,4% | 1,2% | 1,9% | 1,4% |

Les données pour 2016 sont issues des projections macroéconomiques de la [Banque de France](#)

Les hypothèses d'inflation sont particulièrement optimistes et reposent sur le retour à une situation où l'inflation serait proche de 2%, c'est-à-dire conforme à l'objectif de la Banque centrale européenne (BCE) ; ce qui n'est plus le cas depuis 2013 (selon [l'Insee](#) : 2013 : 0,9 % ; 2014 : 0,5 % ; 2015 : 0 %). L'équipe de campagne de François Fillon a insisté sur l'impact sur l'inflation d'une augmentation de 2 points du taux de base et du taux intermédiaire de la TVA.

Ces hypothèses sont cependant supposées tenir compte de l'effet macroéconomique des mesures que François Fillon prendrait dès 2017 (allègements sociaux et fiscaux à hauteur de 50 Md€, mesures destinées à libérer le marché du travail).

Au vu des hypothèses de croissance et d'inflation retenues, le montant en valeur des dépenses publiques serait en 2022 supérieur d'environ 40 Md€ au montant des dépenses publiques de 2017, François Fillon estimant que la dérive naturelle de la dépense l'aurait conduit à augmenter d'environ 140 Md€ sur la période.

Analyse qualitative des propositions

François Fillon retient une répartition des économies reposant à 30 % sur l'État, 20 % sur les collectivités locales et 50 % sur la sécurité sociale. Cette répartition est globalement représentative des grandes masses de la dépense publique. Le niveau de détail dans la documentation des économies est assez faible sur les trois champs, et relève davantage de l'ordre de grandeur que de l'exercice de chiffrage.

Sur la sphère État

François Fillon annonce 30 Md€ d'économies nettes sur l'État en cinq ans, qu'il faut mettre en regard de la dépense de l'État, qui s'établit à 253 Md€ en 2017 (hors charge de la dette et pensions et transfert aux collectivités locales). À ce stade, il ne documente pas, dans ses ouvrages comme sur son site de campagne, les moyens de réaliser les économies envisagées au sein de l'État, puisqu'il entend conduire un processus massif de revue des politiques publiques tout au long de son mandat. Cette revue devra être particulièrement ambitieuse, à la mesure des économies annoncées qui sont massives.



Les économies mentionnées les plus fréquemment par François Fillon sont celles portant sur la masse salariale de la fonction publique, dont la réduction serait rendue possible par le passage aux 39 heures, permettant une réduction de 600 000 emplois, et par une augmentation de la productivité, qui serait liée au rétablissement du jour de carence et au recours à des agents contractuels.

Pour les autres économies envisagées relevant de l'État, François Fillon détaille une méthode dont le chiffrage n'est que global. Il mettra en place dès le début de son mandat, et pour toute sa durée, une démarche de révision systématique de chaque politique publique et de chaque organisation sur l'ensemble du périmètre. Il mentionne, par exemple, dans son ouvrage la politique d'aide au logement représentant 40 Md€, soit 2 points de PIB, au final deux fois plus coûteuse que dans d'autres pays. Pour François Fillon, c'est un parti pris que de ne pas définir de façon détaillée les économies *ex ante*, car cela reviendrait à limiter le champ d'investigation de celles-ci. Elles risqueraient, en outre, d'être rejetées par les organisations et déboucheraient donc rarement sur un impact tangible.

Le programme de François Fillon prévoyant un renforcement de l'action régaliennne de l'État (justice, défense, police) pour environ 12 Md€, ces nouvelles dépenses sont à compenser par des économies.

Ainsi les 30 Md€ d'économies nettes à réaliser par l'État représentent potentiellement une économie brute de 44 Md€. Elles ne sont que peu documentées : les revues de dépenses prévues devront probablement déterminer l'abandon de certaines politiques publiques, qui ne sont pas identifiées à ce stade.

Sur la sphère « locale » :

François Fillon souhaite réaliser 20 Md€ d'économies en cinq ans sur les dépenses des collectivités locales, qui ont représenté 265 Md€ en 2015 (dont 50 Md€ environ de dépenses transférées de l'État aux collectivités), soit :

- *15 Md€ dans leurs dépenses* : François Fillon propose de réduire le nombre d'échelons territoriaux de 4 à 2, en fusionnant notamment les départements et les régions, et en facilitant le rapprochement au sein d'intercommunalités. Il prévoit aussi de limiter la capacité des collectivités à augmenter les impôts locaux. La dotation globale de fonctionnement versée par l'État serait progressivement réduite.
- *3 à 5 Md€ sur les dépenses de personnel* : cet objectif paraît atteignable. Il convient de remarquer que les collectivités locales ont vu leurs effectifs augmenter, hors transfert de compétence, de 342 500 emplois entre 2002 et 2014. François Fillon prévoit de limiter les capacités de remplacement de départs en retraite, ce qui suggère un effort important des collectivités locales.

L'objectif de réduction des dépenses publiques locales apparaît tenable au vu de la trajectoire des dépenses de ces dernières décennies. Il faut cependant souligner que le président de la République n'a qu'une marge limitée pour agir sur la dépense des collectivités en raison du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales : les systèmes automatiques que François Fillon compte mettre en place devront donc être particulièrement étudiés.

La fusion des niveaux de collectivités, si elle est un vecteur d'économies sur le long terme, n'est pas nécessairement productrice d'économies dans le court terme.

Sur la sphère « sociale » :

François Fillon cible ses plus grosses économies sur la sphère sociale : 50 Md€ à réaliser en cinq ans, à rapporter aux dépenses sociales qui se montaient à 578 Md€ en 2015.

- Les économies portant sur les retraites sont détaillées la fiche de chiffrage que nous consacrons à la réforme des retraites proposée par François Fillon, elles sont jugées crédibles. Elles représentent 20 Md€.
- *Le retour à l'équilibre de l'assurance chômage* : François Fillon prévoit une économie de 10 Md€ grâce à la dégressivité, au plafonnement et à la diminution du taux de chômage. Le chiffrage dédié prévoit une économie de l'ordre de 3 à 4,5 Md€ annuels grâce à la dégressivité des allocations chômage. Le plafonnement n'est pas précisé, mais une part importante de l'économie repose sur l'hypothèse d'une inversion de la courbe du chômage (cf. supra, diminution du taux de chômage de 10 à 7 %).
- *Les réductions portant sur la santé* : elles s'élèvent pour François Fillon à 20 Md€. On peut considérer que le champ concerné est celui de l'Objectif national de dépense de l'assurance maladie (ONDAM), qui était



en 2015 de 182,3 Md€. François Fillon souhaitant limiter le niveau de progression de la dépense « sensiblement » sous 2 % par an. L'ONDAM a augmenté de 1,75 % en 2016 et devrait être de 2,1 % en 2017. L'objectif représente une différence de l'ordre de 0,2 % par an par rapport au tendancier, ce qui peut paraître réaliste. Il reposerait sur une réforme ambitieuse de la carte hospitalière, les hôpitaux représentant environ 80 Md€ de dépense annuelle.

- *François Fillon prévoit aussi d'assurer l'équilibre de la branche famille.*

Les dépenses portant sur les retraites et le pilotage de l'assurance maladie sont bien documentées, même si ces dernières s'avèrent ambitieuses. Les économies réalisées sur l'assurance chômage dépendent en partie de la réussite de la politique macroéconomique.

Cohérence avec la réduction de la part des dépenses publiques annoncée

Le programme de François Fillon prévoit que les 100 Md€ d'économie en cinq ans permettront de résorber le déficit et d'accorder des réductions d'impôts à hauteur de 50 Md€.

Les hypothèses de croissance du programme de François Fillon permettent d'atteindre cet objectif. Il apparaît cependant que son scénario de croissance est optimiste. En projetant les hypothèses de croissance actuelles du Gouvernement, le taux de dépenses publiques resterait au-dessus de 50 % et le déficit structurel ne serait pas comblé – ce qui entraînerait un déficit public en raison d'un solde conjoncturel négatif.

Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Deux grands aléas doivent être pris en compte : la capacité effective à prendre les mesures d'économies nécessaires, d'une part, le scénario macroéconomique, d'autre part.

Les économies annoncées par François Fillon tiennent pour une partie de l'ordre de grandeur. Ainsi, sont documentées en volume : 100 % des dépenses sur les collectivités locales et environ 80 % sur la sphère sociale ; en revanche celles sur l'État ne le sont pas (si on tient compte des augmentations de dépenses régaliennes). Au total, on peut considérer que 60 à 65% des économies sont documentées.

En supposant que les grandes réformes documentées seront menées à leur terme et qu'environ 50 % de l'économie non documentée sera réalisée, on atteindrait un niveau de réduction de la dépense de l'ordre de 80 Md€ sur le quinquennat.

Sources :

- www.fillon2017.fr;
- www.fillon2017.fr ;
- www.fillon2017.fr;
- proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr ;
- www.ccomptes.fr ;
- www.performance-publique.budget.gouv.fr ;
- www.institutmontaigne.org ;
- social-sante.gouv.fr



Alain Juppé : réduire la dépense publique de 80 à 100 Md€

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Alain Juppé propose de ramener la dépense publique à 50 % du PIB en 2022 en réalisant 80 à 100 Md€ d'économies, dont 25 à 30 Md€ sur le périmètre de l'État.

Les principales réformes (retraite, assurance chômage, réduction de la masse salariale de la fonction publique, etc.) sont documentées et apparaissent réalistes. Les autres économies, moins documentées, sont parfois ambitieuses, notamment dans le champ de l'État et des régimes de sécurité sociale, mais l'enveloppe globale n'est pas irréaliste d'un point de vue financier. 75 % des économies annoncées sont documentées.

Un tel niveau de réduction de la dépense publique permettrait d'annuler le déficit structurel, estimé par Alain Juppé à 57 Md€.

Deux grands aléas – qui s'appliquent aux déclarations de l'ensemble des candidats – pourraient compromettre ces objectifs ambitieux : la capacité effective à prendre les mesures d'économies envisagées, d'une part, la conjoncture macroéconomique, d'autre part.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

| Montant des économies estimé en 2022 | |
|--------------------------------------|----------------|
| <i>Par le candidat :</i> | - 80 à 100 Md€ |
| <i>Par l'Institut Montaigne :</i> | - 80 Md€ |
| Estimation haute : | -100 Md€ |
| Estimation médiane : | - 80 Md€ |
| Estimation basse : | - 60 Md€ |

Commentaire synthétique du chiffrage

Alain Juppé propose de réduire la dépense publique de 80 à 100 Md€ en cinq ans : en 2022, grâce aux économies réalisées, les dépenses de l'État seraient réduites de 25 à 30 Md€, celles des collectivités locales de 10 à 15 Md€ et les dépenses sociales de 45 à 55 Md€. Ces réductions sont proportionnelles aux parts respectives de ces dépenses dans la dépense publique et sont documentées à 75 % environ.

Les économies documentées sont précises et semblent réalistes, en revanche celles qui ne sont pas précisément documentées peuvent paraître ambitieuses, par exemple celles portant sur la réduction du champ d'intervention de l'État ou sur la lutte contre la fraude et les abus au sein de la sécurité sociale. S'il est intégralement appliqué, le programme d'économies d'Alain Juppé pourrait permettre de réaliser des économies de l'ordre de 80 Md€.

La trajectoire de réduction des dépenses avancée par Alain Juppé permettrait de résorber le déficit structurel en 2022.



Chiffrage détaillé de la proposition

Alain Juppé propose de réaliser 80 à 100 Md€ d'économies sur 5 ans, ce qui signifie qu'en 2022, la dépense publique se situerait 80 à 100 Md€ en-dessous de son niveau supposé en l'absence des mesures qu'il prendrait. Cet effort d'économie devrait selon Alain Juppé être à même d'éliminer le déficit structurel français, qu'il estime à 57 Md€.

Propositions détaillées d'Alain Juppé

Les réductions de dépenses se décomposeraient ainsi :

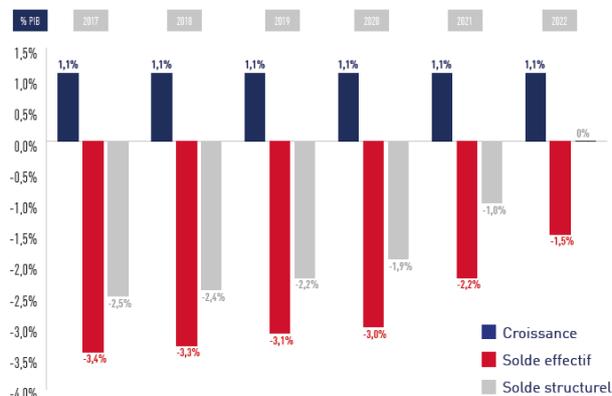
- **Sphère « État » (25 à 30 Md€):**
 - Réduction de son périmètre d'intervention (8 Md€ à 10 Md€) ;
 - Optimisation des frais de fonctionnement (3 Md€) ;
 - Rationalisation des dépenses des opérateurs (2 à 3 Md€) ;
 - Réorganisation / numérisation / dématérialisation (3 Md€) ;
 - Rationalisation de la présence sur le territoire (1 Md€) ;
 - Baisse de la masse salariale (4 à 6 Md€) ;
- **Sphère « locale » (10 à 15 Md€):**
 - La sphère locale devra contribuer à hauteur de sa part dans les dépenses publiques, d'environ 20 % en réduisant les dépenses de 7 à 12 Md€, sous la forme d'un contrat pluriannuel avec l'État et d'un plafonnement de la dette des collectivités ;
 - Baisse de la masse salariale (3 Md€) ;
- **Sphère « sociale » (45 à 55 Md€):**
 - Réforme des retraites (20 Md€) ;
 - Retour à l'équilibre de l'assurance chômage (4 à 5 Md€) ;
 - Politique du logement (4 à 5 Md€) ;
 - Optimisation des soins et dépense du médicament (5 à 7 Md€) ;
 - Rationalisation de l'organisation des régimes (4 à 6 Md€) ;
 - Meilleure prise en compte du revenu réel, lutte contre la fraude et les abus (6 à 8 Md€) ;
 - Baisse de la masse salariale (2 à 3 Md€) ;

Un certain nombre de ces économies font l'objet d'analyses détaillées (retraites, chômage, masse salariale, etc.).

Hypothèses macroéconomiques :

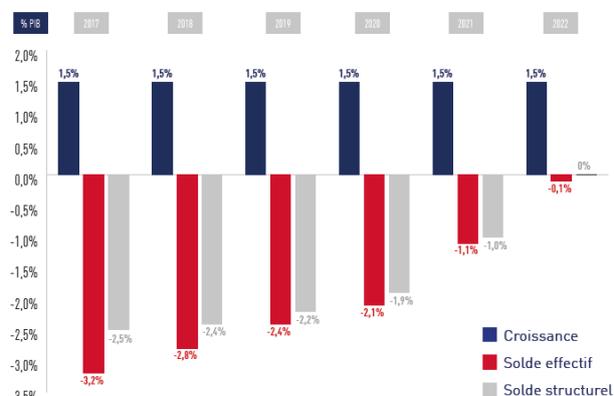
Alain Juppé avance trois scénarios. macroéconomiques, dans lesquels il envisage ses projections.

SCÉNARIO 1 : CONFIRMATION SUR LE QUINQUENNAT D'UNE TENDANCE PROCHE DE LA CROISSANCE EFFECTIVE EN 2015 (AU NIVEAU DE LA CROISSANCE POTENTIELLE SELON LA COMMISSION EUROPÉENNE)

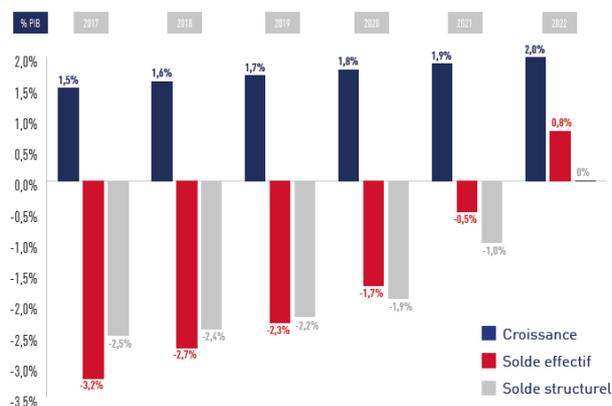




**SCÉNARIO 2 : PROLONGEMENT SUR LE QUINQUENNAT
DE LA PRÉVISION DE CROISSANCE DU GOUVERNEMENT POUR 2016**



**SCÉNARIO 3 : MONTÉE EN PUISSANCE DE LA CROISSANCE SOUS
L'EFFET DES RÉFORMES STRUCTURELLES ENGAGÉES
EN DÉBUT DE QUINQUENNAT**



Analyse qualitative des propositions d'Alain Juppé

Conformément au poids des différents secteurs dans la dépense publique, Alain Juppé retient des économies reposant à 30 % sur l'État, à 20 % sur les collectivités locales, à 50 % sur la sécurité sociale. Le niveau de détail n'est pas équivalent dans les trois champs.

Sur la sphère étatique

Alain Juppé documente moins les économies envisagées dans la sphère de l'État, alors que les économies annoncées sont massives : la dépense de l'État représente 253Md€ dans le projet de loi de finances pour 2017 (hors charge de la dette et pensions et transfert aux collectivités locales) à mettre en regard des 25 à 30 Md€ d'économies envisagées sur la période. On peut distinguer 3 catégories d'économies :

- 10 Md€ d'amélioration de la productivité : environ 2 Md€ par an de réduction des dépenses, qui représentent une base de l'ordre de 130 Md€ environ (hors masse salariale). Les gains en optimisation sont donc de l'ordre de 1,5 % par an, ce qui semble possible quoique difficile au regard de l'évolution de la dépense de l'État (quasiment stable en valeur) ces dernières années ;
- 4 à 6 Md€ sur la masse salariale : notre chiffrage montre que l'économie attendue est surestimée sur l'ensemble des trois fonctions publiques, de l'ordre de 20 à 25% ;



- *10 à 14 Md€ sur le périmètre de l'État* : ces économies demandent de renoncer à environ 4 à 5 % des missions de l'État. Il faudra que cette suppression ne soit pas simplement externalisée dans le secteur privé mais bien que la charge du financement soit transférée pour constituer une véritable économie. 2 Md€ sont liés à la suppression des contrats aidés, 2 Md€ supplémentaires à la suppression des allocations de solidarité et, si l'aide médicale d'État, est visée comme devant faire l'objet de davantage de contrôles, cela représenterait que 800 M€ annuels

Le montant des économies annoncé paraît donc ambitieux dans la mesure où il dépendra de la capacité d'Alain Juppé à mener à bien la réduction du périmètre d'action de l'État, les seuls efforts de rationalisation annoncés n'étant pas suffisants.

Sur la sphère « locale »

Alain Juppé souhaite réaliser 10 à 15 Md€ d'économies dans les dépenses des collectivités locales, qui représentaient 265 Md€ en 2015 (dont 50 Md€ environ de dépenses transférées de l'État aux collectivités) :

- *7 à 12 Md€ dans leurs dépenses* : l'effort demandé paraît raisonnable, mais s'inscrit à rebours de la tendance constatée ces trente dernières années. Ainsi, depuis 1983, les dépenses locales ont progressé de 5,1 % en moyenne quand le PIB n'a cru que de 4 %. De surcroît, la dette locale a fortement augmenté ces dernières années atteignant 195 Md€ (+ 90 Md€ depuis 2015).
Il apparaît que 41 % de l'augmentation de la dépense ne résulte pas de transferts de compétences mais de choix de gestion locale, ce qui laisserait donc de fortes marges de rationalisation. Alain Juppé propose de contractualiser la baisse de la dépense sur le quinquennat en modulant la baisse des transferts de l'État. Ceux-ci étant de 104 Md€ (dotation et fiscalité incluses), l'ordre de grandeur des économies envisagées ne semble pas irréaliste.
- *3 Md€ sur les dépenses de personnel* : notre chiffrage montre que les économies attendues des réductions d'emplois dans les trois fonctions publiques sont surestimées de l'ordre de 20 à 25%. Il convient de remarquer que les collectivités locales ont vu leurs effectifs augmenter, hors transfert de compétence, de 342 500 emplois entre 2002 et 2014.

L'objectif de la réduction des dépenses publiques locales n'apparaît pas irréaliste d'un point de vue strictement financier. Il faut cependant souligner que le président de la République ne dispose que d'une marge limitée pour agir sur la dépense des collectivités : le contenu des « contrats » que souhaite passer Alain Juppé devra donc se limiter à ce que le droit permet d'imposer aux collectivités et utiliser le levier des prélèvements sur recettes pour moduler le financement de l'État. Cette réduction nécessiterait vraisemblablement de diminuer les dotations de l'État aux collectivités locales (DGF) ; à l'instar de la baisse de la DGF de l'ordre de 10Md€ engagée entre 2015 et 2017. Une diminution de la DGF de 15Md€ par rapport à son niveau actuel (près de 31Md€ prévu en PLF 2017) conduirait à diviser par deux la DGF.

Sur la sphère « sociale »

Alain Juppé cible ses plus grosses économies sur la sphère sociale : 45 à 55 Md€ à réaliser, en rapport avec le périmètre des dépenses sociales (578 Md€ en 2015).

- *Les réductions de dépenses portant sur les retraites, le chômage et la masse salariale* sont détaillées dans d'autres chiffrages et sont jugées globalement crédibles, à la nuance près d'une surestimation de 20 à 25% des économies sur la masse salariale. Elles représentent 27 à 28 Md€ ;
- *Les réductions de dépenses de santé* : elles s'établiraient entre 5 et 7 Md€ sur un total de 159,2 Md€ (correspondant à un taux de remboursement de la dépense de 76,8 %). Alain Juppé souhaitant favoriser le développement des soins ambulatoires et de la e-santé, l'ordre de grandeur semble cohérent, même si les difficultés de mise en place sont réelles ;
- *Les réductions des dépenses par un meilleur contrôle des revenus et de la fraude* : estimées entre 6 et 8 Md€, elles sont peu détaillées dans le programme d'Alain Juppé. Le gros de la réduction doit donc provenir – notamment – d'un meilleur contrôle des droits, de la remise en cause du tiers payant généralisé et de contrôles plus réguliers et stricts des conditions d'éligibilité, notamment liées à la résidence ;



- *Rationalisation de la gestion des régimes* : Alain Juppé souhaite réaliser 4 à 6 Md€ d'économies. La gestion des régimes de sécurité sociale pourrait faire l'objet d'une rationalisation importante, et bénéficiera dans les années à venir d'un fort renouvellement de ses personnels (37 % dans les 10 prochaines années) permettant une réorganisation effective, et la fusion de certaines caisses ou de leurs services de gestion. Alain Juppé propose par ailleurs le rattachement des nouveaux fonctionnaires au régime général, ce qui pourrait dégager d'importantes marges de gestion. Cependant, les coûts de gestion des régimes principaux de la sécurité sociale étant de l'ordre de 12 Md€, cette proposition nécessite important éclaircissement.
- *Réduction de 4 à 5 Md€ des dépenses logement* : les dépenses totales liées au logement en France sont de l'ordre de 40 Md€, dont la moitié environ allouée aux Aides personnalisées au logement (APL) versées aux locataires. Cette réduction n'est pas documentée dans le programme d'Alain Juppé. Il convient de noter que les APL sont désormais financées par le budget de l'État et non plus par les Caisses d'allocations familiales (CAF). Ces dépenses peuvent, en théorie, être pilotées par l'État mais leur diminution en pratique pourra être socialement difficile à mettre en œuvre.

Si les principales réformes d'Alain Juppé sont bien documentées, celles portant plus largement sur la réduction des dépenses de santé, de logement et la rationalisation des régimes ne sont pas détaillées à ce stade. Elles nécessitent sans doute un travail de revue et d'analyse plus approfondi.

Cohérence avec la réduction de la part des dépenses publiques annoncée :

Le programme d'Alain Juppé prévoit que les 80 à 100 Md€ d'économies permettront de supprimer le déficit structurel et d'accorder des réductions nettes d'impôts à hauteur de 28 Md€.

Sous l'hypothèse d'une croissance potentielle de l'ordre de 1,5 % et d'une inflation du même ordre, un scénario « tendanciel » possible de la dépense publique sans nouvelle baisse de dépense correspondrait à une augmentation de l'ordre de 3 % par an à partir de 2018. La prévision d'atteinte d'un solde structurel nul est alors vraisemblable, le montant des réductions de dépenses étant de l'ordre du solde structurel projeté.

Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes :

Les économies annoncées par Alain Juppé ne font pas toutes l'objet d'un chiffrage précis. Ainsi, seules sont documentées, en volume : 65 % des économies sur l'État ; 100 % des dépenses sur les collectivités locales et environ 60 % sur la sphère sociale. Au total, ce sont 75 % des économies annoncées qui sont documentées.

Deux grands aléas doivent être pris en compte : la capacité effective à prendre les mesures d'économies nécessaires, d'une part, et la conjoncture macroéconomique, d'autre part.

Sources :

- www.alainjuppe2017.fr ;
- www.alainjuppe2017.fr ;
- proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr ;
- www.ccomptes.fr ;
- www.performance-publique.budget.gouv.fr ;
- www.institutmontaigne.org ;
- social-sante.gouv.fr



Nathalie Kosciusko-Morizet : réaliser 100 Md€ d'économies

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Nathalie Kosciusko-Morizet propose de réaliser 100 Md€ d'économies sur la dépense publique en cinq ans. Nathalie Kosciusko-Morizet en décrit les grandes lignes : réforme de la fonction publique, du chômage, de l'assurance-santé, des collectivités locales, du logement et des retraites.

Si les dépenses présentées sont d'un ordre de grandeur compatible avec les économies possibles, elles ne sont pas suffisamment détaillées pour réaliser un véritable chiffrage contradictoire. Certaines économies plus détaillées (réforme de l'assurance chômage ou réduction de l'emploi public) apparaissent surévaluées.

Plus généralement, et cela est vrai pour l'ensemble des candidats, deux grands aléas pourraient compromettre ces objectifs ambitieux : la capacité effective à prendre les mesures d'économies envisagées, d'une part, la conjoncture macroéconomique, d'autre part.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

| Montant des économies estimé en 2022 | |
|--------------------------------------|--|
| Par le candidat : | - 100 Md€ |
| Par l'Institut Montaigne : | |
| Estimation haute : | - 85 Md€ |
| Estimation médiane : | en l'état le programme de la candidate n'est pas chiffrable avec davantage de précision |

Commentaire synthétique du chiffrage

Nathalie Kosciusko-Morizet avance les grandes lignes de son programme de réduction de la dépense publique, mais ne documente pas dans le détail l'ensemble des grandes orientations qu'elle dessine.

Chiffrage détaillé de la proposition

Nathalie Kosciusko-Morizet propose de réaliser 100 Md€ d'économies sur cinq ans, ce qui signifie qu'en 2022, la dépense publique devrait s'établir à un niveau de 100 Md€ au-dessous du niveau qu'elle aurait atteint en l'absence des mesures qu'elle aurait prises ; Nathalie Kosciusko-Morizet partant du principe qu'il existe actuellement une croissance tendancielle de l'ordre de 20 Md€ à 30 Md€ de la dépense publique chaque année.

Propositions détaillées de Nathalie Kosciusko-Morizet :

Les réductions de dépenses se décomposeraient ainsi :

- **Masse salariale (25 Md€ d'économie) :**
 - son programme précise qu'ils seront à répartir entre les trois fonctions publiques, le plus probable étant 40 % État, 40 % collectivités territoriales et 20 % hôpital ;
 - **l'équipe de Nathalie Kosciusko-Morizet** précise que :
 - la réforme consisterait à réduire de 100 000 par an le nombre d'agents et à garantir que l'ensemble des fonctionnaires des trois fonctions publiques effectuent au moins 35 heures par semaine (+0,6 Md€)
 - à réformer le statut de la fonction publique (aucune nouvelle embauche sous-statut) + non-remplacements (21 Md€ en année pleine au bout de cinq ans) ;
 - gel du point d'indice : 0,5 Md€ ;
 - passage à trois jours de carence : 0,5 Md€ ;



- suppression du supplément familial de traitement : 2,3 Md€ ;
- **Sphère « État » (16 Md€ hors gains sur masse salariale et hors dépenses nouvelles) :**
 - économies sur les politiques publiques inefficaces, dont le logement ;
- **Sphère « locale » (15 Md€ d'économies) :**
 - modulation de la dotation par l'État sur critères de bonne gestion ;
- **Sphère « sociale » (44 Md€ d'économies) :**
 - réforme des retraites (départ à 65 ans, instauration d'un système de retraite à points) : 14 Md€ ;
 - dégressivité de l'assurance chômage en temps souhaité, régime des intermittents (10 Md€) ;
 - réforme de la santé (développement des soins ambulatoires, meilleur contrôle, régime unique, développement des génériques) : 20 Md€ ;

Analyse qualitative des propositions de Nathalie Kosciusko-Morizet

Nathalie Kosciusko-Morizet retient une répartition des économies reposant à 26 % sur l'État, 25 % sur les collectivités locales et 49 % sur la sécurité sociale. Cette répartition est globalement représentative des grandes masses de la dépense publique. Les mesures sont seulement mentionnées et très peu documentées.

Sur les réductions d'emplois

Une fiche de chiffrage dédiée a été réalisée sur cette mesure : le non-remplacement de 100 000 fonctionnaires par an (hors des fonctions régaliennes) suppose un non-remplacement de l'intégralité des départs en retraite, ce qui semble difficilement réalisable. En outre, notre chiffrage pour cette économie est de 15,9 Md€ en année pleine, contre 21 Md€ pour Nathalie Kosciusko-Morizet. Nathalie Kosciusko-Morizet précise qu'un alignement sur les 35 heures dans la fonction publique permettrait la suppression 22 000 emplois publics. **L'estimation de Nathalie Kosciusko-Morizet paraît élevée, en n'imposant pas un standard supérieur aux 35 heures.**

Le supplément familial de traitement est chiffré à 1,5 Md€ par la Cour des comptes.

Le jour de carence a été évalué à 160 M€ en PLF 2014 – en ligne avec l'évaluation proposée même si 3 jours de carence ne rapportent probablement pas trois fois plus qu'un jour unique, en raison du plus faible nombre d'absences de cette durée. L'évaluation du gel du point d'indice semble en revanche faible.

Nous pouvons donc chiffrer les économies réalisées sur la masse salariale de la fonction publique à 18 Md€ au maximum, soumis à une forte incertitude.

Sur la sphère État

En dehors de la masse salariale, Nathalie Kosciusko-Morizet n'annonce qu'une réduction des dépenses inefficaces pour 16 Md€. Ce montant paraît cohérent en regard des dépenses de l'État, qui s'élèvent à 253 Md€ en 2017. **Les dépenses de logement sont mentionnées (périmètre de plus de 40 Md€), aucune indication n'est cependant précisée dans le programme de Nathalie Kosciusko-Morizet.**

Nathalie Kosciusko-Morizet souhaite par ailleurs construire des prisons et augmenter les moyens de la défense, pour un montant pouvant être estimé au moins à 3 Md€ par an sur le quinquennat.

Sur la sphère « locale »

Nathalie Kosciusko-Morizet souhaite réaliser 15 Md€ d'économies sur les dépenses des collectivités locales, qui représentaient 265 Md€ en 2015 (dont 50 Md€ environ de dépenses transférées de l'État aux collectivités), en modulant la dotation de l'État en fonction du niveau de dépense des collectivités. Ces économies nécessiteraient vraisemblablement de diminuer les dotations de l'État aux collectivités locales (DGF), à l'instar de la baisse de la DGF de l'ordre de 10Md€ engagée entre 2015 et 2017.

Une diminution de la DGF de 15Md€ par rapport à son niveau actuel (près de 31Md€ prévu en PLF 2017) conduirait à diviser par deux la DGF. Nathalie Kosciusko-Morizet propose de lier l'attribution des dotations de



l'État aux collectivités territoriales à des critères de bonne gestion (*benchmark* de coûts, nombre de fonctionnaires par administré, niveau des impôts locaux, investissement local, etc.) ; en alignant sur les meilleurs ratios de gestion l'intégralité des dépenses des collectivités.

Sur la sphère « sociale »

Nathalie Kosciusko-Morizet espère réaliser ses plus grosses économies sur la sphère sociale : 44 Md€ à réaliser, en rapport avec les dépenses sociales qui se montaient à 578 Md€ en 2015.

- *Réforme des retraites (14 Md€)* : le montant annoncé est cohérent avec le gain attendu d'un report à 65 ans de l'âge de départ en retraite et le passage à un système « à points ». Nathalie Kosciusko-Morizet estime qu'à plein régime, en 2022, le passage à la retraite à points devrait permettre d'économiser 2 Md€ supplémentaires ;
- *Réforme et dégressivité de l'assurance chômage (10 Md€)* : Nathalie Kosciusko-Morizet prévoit de mettre en place la dégressivité des allocations chômage – lorsque la situation économique se sera améliorée – ainsi qu'une réforme des droits en cas de refus de proposition d'emplois.
 - 3 Md€ pour la dégressivité des allocations chômage ;
 - 4 Md€ pour la réduction de la durée maximale d'indemnisation ;
 - 1 Md€ pour l'abaissement du plafond d'indemnisation ;
 - 1 Md€ pour la réduction des dispositifs seniors ;
 - 1 Md€ pour le retour à l'équilibre du régime des intermittents du spectacle ;
 - en contrepartie d'un renforcement des moyens de Pôle emploi pour mieux accompagner les chômeurs en recherche d'emploi)

Il n'est pas possible de chiffrer ce gain, cependant le niveau d'économies attendu (10 Md€) est très supérieur au niveau attendu pour les dispositifs de dégressivité des principaux candidats (environ 4 Md€).

- *Les réductions portant sur la santé (20 Md€)* : la réforme de Nathalie Kosciusko-Morizet n'est pas décrite, cependant la base de l'assurance maladie étant de l'ordre de 186 Md€, une économie de cette ampleur semble ambitieuse mais n'est pas hors de portée. Nathalie Kosciusko-Morizet envisage les réformes suivantes :
 - réforme de l'hôpital : 7,5 Md€, avec la réduction de la capacité hospitalière liée au développement de la chirurgie et de la médecine ambulatoire, la réduction des effectifs et le respect de la neutralité tarifaire ;
 - les soins de ville devront également contribuer aux économies à hauteur de 7,5 Md€, grâce à la structuration des parcours de soins des patients ALD, le développement des génériques et la mise en place d'un régime de santé universel unique.
 - des efforts sur les arrêts maladie, les transports de patients, les actes de biologie et de radiologie et le recours à l'hospitalisation (5 Md€).

Ce niveau d'économie correspond à une limitation de l'augmentation de la dépense de santé sous les 1 % annuels alors que sa croissance pour 2017 est prévue à 2,1 %. Il s'agit d'un effort substantiel de contrôle de la dépense dont la mise en œuvre opérationnelle sera difficile.

Les économies sur la sphère sociale ont pu être détaillées suite à des échanges avec l'équipe de Nathalie Kosciusko-Morizet.



Hypothèses macroéconomiques :

Les équipes de Nathalie Kosciusko-Morizet ont fourni leur cadrage macroéconomique :

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Croissance du PIB (volume) | 1,5% | 1,9% | 2,1% | 2,1% | 2,1% | 2,1% |
| Inflation | 1,1% | 1,4% | 1,5% | 1,5% | 1,5% | 1,5% |

Ces hypothèses sont ambitieuses : elles reviennent en particulier à anticiper une croissance du PIB en valeur de plus de 3,5 % chaque année sur les dernières années du quinquennat ce qui paraît élevé au regard de la tendance passée.

Croissance annuelle du PIB en valeur en France depuis 2003 ([Données Insee](#))

| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2,7% | 4,5% | 3,6% | 4,6% | 5,0% | 2,6% | -2,8% | 3,1% | 3,0% | 1,3% | 1,4% | 1,2% | 1,9% | 1,4% |

Les données pour 2016 sont issues des projections macroéconomiques de la [Banque de France](#)

Les hypothèses d'inflation, en particulier, sont optimistes et reposent sur le retour à une situation où l'inflation serait proche de 2 % c'est-à-dire conforme à l'objectif de la Banque centrale européenne, ce qui n'est plus le cas depuis 2013.

Ces hypothèses sont cependant supposées tenir compte de l'effet macroéconomique des mesures prises dès 2017.

Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

De très nombreuses précisions quant au programme d'économies budgétaires visées par Nathalie Kosciusko-Morizet ont pu être apportées suite aux échanges de l'Institut Montaigne avec son équipe de campagne.

Sources :

- d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net;
- www.nk-m2017.fr;
- proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr;
- www.ccomptes.fr;
- www.performance-publique.budget.gouv.fr ;
- www.institutmontaigne.org ;
- social-sante.gouv.fr;



Bruno Le Maire: réaliser 80 à 90 Md€ d'économies

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Bruno Le Maire propose de réaliser 80 à 90 Md€ d'économies sur la dépense publique en cinq ans. Celles-ci reposent pour 26 Md€ sur l'État (réduction du personnel et des charges, abandon de certaines interventions), 19 Md€ sur les collectivités locales (réduction de personnels et rationalisation des niveaux d'intervention) et 36 Md€ sur la sphère sociale (retraites, assurance maladie et chômage). Bruno Le Maire indique que ces mesures doivent permettre de réduire le poids de la dépense publique de 56 % actuellement à 51 % en 2022, compte tenu d'hypothèses de croissance et d'inflation qu'il avance dans son « cadrage financier ».

Bruno Le Maire documente précisément dans son « contrat présidentiel » les économies attendues par chacune des mesures. 95 % des économies sont documentées.

Si les chiffrages semblent cohérents au plan financier, beaucoup d'économies reposent sur un pilotage opérationnel complexe et nécessiteront un investissement important, qui pourrait prendre du retard sur le quinquennat (outils informatiques, rationalisation des interventions des collectivités, etc.).

Plus généralement, et cela est vrai pour l'ensemble des candidats, deux grands aléas pourraient compromettre ces objectifs ambitieux : la capacité effective à prendre les mesures d'économies envisagées, d'une part, la conjoncture macroéconomique, d'autre part.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

| Montant des économies estimé en 2022 | |
|--------------------------------------|---------------|
| Par le candidat : | - 80 à 90 Md€ |
| Par l'Institut Montaigne : | - 80 Md€ |
| Estimation haute : | -82 Md€ |
| Estimation médiane : | - 80 Md€ |
| Estimation basse : | - 78 Md€ |

Commentaire synthétique du chiffrage

Bruno Le Maire propose de réaliser 80 à 90 Md€ d'économies sur 5 ans dans son « contrat présidentiel », ce qui signifie qu'en 2022, la dépense publique devrait s'établir à un niveau de 80 à 90 Md€ au-dessous du niveau qu'elle aurait atteint en l'absence des mesures prises par son gouvernement ; Bruno Le Maire partant du principe qu'il existe actuellement une croissance tendancielle de l'ordre de 20 à 30 Md€ de la dépense publique chaque année.

Les économies sont réparties sur les trois secteurs publics : 26 Md€ pour l'État, 19 Md€ pour les collectivités locales et 36 Md€ pour les dépenses sociales. Ces dépenses sont très largement documentées.

La réduction d'effectifs attendue semble ambitieuse, notamment sur les collectivités locales, et la mise en œuvre opérationnelle, reposant notamment sur des outils informatiques de lutte contre la fraude, pourrait être difficile et retarder la réalisation effective des économies.



Chiffrage détaillé de la proposition

Cet effort d'économie devrait selon Bruno Le Maire permettre de ramener le niveau de dépense publique de 56 à 51 % du PIB en 2022. Il prévoit aussi que le déficit public sera de 0,5 % en 2022.

Propositions détaillées de Bruno Le Maire :

Les réductions de dépenses se décomposeraient ainsi :

- **Sphère « État » (26,5 Md€ d'économies nettes des hausses de dépenses prévues) :**
 - baisse de la masse salariale : 4 Md attendus (120 000 emplois) ;
 - suppression des contrats aidés (2,3 Md€)
 - réduction du périmètre d'intervention, notamment les niches fiscales : 10 Md€ ;
 - optimisation du fonctionnement : 5 Md€ estimés (sur 8 Md€ total avec collectivités) ;
 - meilleure lutte contre la fraude permettant des recettes fiscales plus élevées : 5 à 6 Md€ ;
- **Sphère « locale » (19 Md€ d'économies) :**
 - baisse de la masse salariale : 11 Md€ attendus (380 000 emplois) ;
 - fin des doublons d'intervention entre les niveaux de collectivités et alignement sur les pratiques les plus vertueuses (5 Md€) ;
 - optimisation du fonctionnement : 3 Md€ estimés (sur 8 Md€ total avec État) ;
- **Sphère « sociale » (36 Md€ d'économies)**
 - réforme des retraites (départ à 65 ans, alignement public /privé) : 10 Md€ ;
 - dégressivité de l'assurance chômage et régime unifié (6 Md€) ;
 - création d'une allocation sociale unique : 3,5 Md€ ;
 - réforme de l'aide médicale d'État : 0,5 Md€ ;
 - maîtrise de l'assurance santé avec une croissance de la dépense limitée à 1 % par an : 16 Md€ ;

Hypothèses macroéconomiques :

Bruno Le Maire précise ses hypothèses macroéconomiques :

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Solde public | -3,0% | -3,2% | -2,5% | -1,6% | -1,0% | -0,5% |
| Part des dépenses publiques dans le PIB | 54,5% | 53,7% | 52,6% | 52,1% | 51,5% | 51,0% |
| Croissance du PIB (volume) | 1,5% | 1,5% | 1,6% | 1,6% | 1,7% | 1,8% |
| Inflation | 1,0% | 1,1% | 1,2% | 1,4% | 1,4% | 1,5% |

En comparaison avec les données historiques :

Croissance annuelle du PIB en valeur en France depuis 2003 ([Données Insee](#))

| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2,7% | 4,5% | 3,6% | 4,6% | 5,0% | 2,6% | -2,8% | 3,1% | 3,0% | 1,3% | 1,4% | 1,2% | 1,9% | 1,4% |

Les données pour 2016 sont issues des projections macroéconomiques de la [Banque de France](#)

Les hypothèses d'inflation sont relativement optimistes et reposent sur le retour progressif à une situation où l'inflation serait proche de 2 %, c'est-à-dire conforme à l'objectif de la Banque centrale européenne (BCE), ce qui n'est plus le cas depuis 2013. En revanche, les hypothèses de croissance apparaissent vraisemblables au regard de la croissance potentielle et de l'écart de production, estimés à ce stade par les organisations internationales pour la France



Analyse qualitative des propositions de Bruno Le Maire :

Bruno Le Maire retient une répartition des économies reposant à 33 % sur l'État, 23 % sur les collectivités locales et 44 % sur la sécurité sociale. Cette répartition est globalement représentative des grandes masses de la dépense publique, mais se montre moins dure sur la sphère sociale que sur l'État et, surtout, les collectivités. La plupart des réductions annoncées font l'objet de fiches présentée dans le « [contrat présidentiel](#) » de Bruno Le Maire.

Sur la sphère État

Bruno Le Maire annonce 26 Md€ d'économies nettes sur l'État. La dépense de l'État représente 253 Md€ en 2017 (hors charge de la dette, pensions et transfert aux collectivités locales). La décomposition est documentée dans son programme :

- *réduction du périmètre de l'État (10 Md€)* : Bruno Le Maire mentionne les aides au logement (base de 40 Md€) et les interventions, notamment les dépenses fiscales, en faveur des entreprises (environ 20 Md€ sur la mission « Économie », principalement constituée par le CICE). L'ordre de grandeur des économies paraît raisonnable d'un point de vue strictement financier. Il convient de mentionner que, **plutôt que des économies, la suppression de telles dépenses fiscales correspond, au final, à des hausses d'impôts** ;
- *lutte contre la fraude (6 Md€)* : la lutte contre la fraude proposée par Bruno Le Maire repose principalement sur la modernisation des outils informatiques, notamment dans les croisements de bases de données entre administrations. Il vise des gains équivalant à environ 10 % du montant total estimé de la fraude. Conduire une telle politique suppose de mettre en place de nouveaux outils, pour un investissement que Bruno Le Maire estime à 2 Md€, ce qui paraît un ordre de grandeur cohérent avec le coût des grands outils informatiques de l'État.
- *optimisation du fonctionnement de l'État (5 Md€)* : Bruno Le Maire estime les économies possibles à 2,5 Md€ dans l'immobilier, 2,4 Md€ sur les achats et 3 Md€ sur la digitalisation des services publics. Une quote-part de 5 Md€ pour l'État est raisonnable, ces dépenses étant documentées.
- *réduction de la masse salariale (4 Md€)* : Bruno Le Maire envisage une diminution de 10 % des emplois publics sur 5 ans, ce qui semble très ambitieux. Cependant, sur l'ensemble de la masse salariale de l'État, il ne semble pas irréaliste d'envisager 4 Md€ d'économies.
- *suppression des contrats aidés (2,3 Md€)* : il s'agit de l'ordre de grandeur de cette dépense.

Les économies présentées sont très détaillées. Elles peuvent apparaître ambitieuses, notamment sur la masse salariale. L'exécution opérationnelle de la lutte contre la fraude sera difficile – beaucoup de grands chantiers informatiques de l'État ont pris un retard substantiel, cependant les chiffrages sont cohérents. **En revanche, une partie des économies annoncées sont des baisses de dépenses fiscales et donc, budgétairement, des hausses d'impôts qui n'ont pas d'impact sur la dépense publique.**

Sur la sphère « locale » :

Bruno Le Maire souhaite réaliser 19 Md€ d'économies sur les dépenses des collectivités locales, qui ont représenté 265 Md€ en 2015 (dont 50 Md€ environ de dépenses transférées de l'État aux collectivités), soit :

1. *réduction de la masse salariale (11 Md€)* : Bruno Le Maire propose une réduction très forte de l'emploi local au moyen de la suppression du statut de la fonction publique territoriale. **Outre la faisabilité de la mesure, le montant d'économies envisagé, peu documenté semble surestimé.** On propose de retenir 6 Md€ Il convient de remarquer que les collectivités locales ont vu leurs effectifs augmenter, hors transfert de compétence, de 342 500 emplois entre 2002 et 2014 ;
2. *réduction des doublons (5 Md€)* : Bruno Le Maire prévoit d'éviter tout doublon de compétence, en transférant notamment la gestion des collèges aux régions. Les chiffres annoncés sont documentés mais la faisabilité des propositions n'est pas garantie ;
3. *optimisation du fonctionnement (3 Md€)* : les économies annoncées semblent raisonnables : la revue de dépenses sur les collectivités locales a estimé les gains possibles sur les achats entre 1,7 et 2,4 Md€.



L'objectif de réduction des dépenses publiques locales est cohérent au vu de la trajectoire des dépenses de ces dernières décennies. Il faut cependant souligner que **le président de la République n'a qu'une marge limitée pour agir sur la dépense des collectivités : la gouvernance mise en place par Bruno Le Maire sera donc un élément critique.** En pratique, afin d'éviter les recyclages de ces économies en de nouvelles dépenses, cela nécessiterait vraisemblablement de diminuer les dotations de l'État aux collectivités locales (DGF), à l'instar de la baisse de la DGF de l'ordre de 10Md€ engagée entre 2015 et 2017. Une diminution de la DGF de 15Md€ par rapport à son niveau actuel (près de 31Md€ prévu en PLF 2017) conduirait à diviser par deux la DGF.

Les réductions d'emploi mentionnées semblent très ambitieuses sur la durée du quinquennat et surtout la suppression du statut de la fonction publique territoriale pourrait susciter de fortes oppositions fortes. La clarification des compétences entre niveaux d'administration pourrait demander un délai important de mise en place.

Sur la sphère « sociale » :

Bruno Le Maire prévoit que la plus grande masse des porteront sur la sphère sociale : 36 Md€ à réaliser, en rapport avec les dépenses sociales qui se montaient à 578 Md€ en 2015.

4. *Réforme des retraites (10 Md€)* : Bruno Le Maire souhaite reporter l'âge de la retraite à 65 ans – d'ici 2024, par palier de cinq mois (en fin de quinquennat, l'âge légal sera donc de 63,8 ans) – et rapprocher les régimes publics et privés. L'impact budgétaire de cette mesure est estimé par le candidat à un niveau moindre que celui avancé par ses principaux concurrents ;
5. *Réforme et dégressivité de l'assurance chômage (6 Md€)* La mesure est chiffrée dans le programme de Bruno Le Maire. Il prévoit de mettre en place la dégressivité de l'assurance chômage (4,1 Md€) et de rétablir la surtaxe pour les contrats courts, générant 1,5 Md€ de recettes. Ses estimations apparaissent réalistes.
6. *Allocation sociale unique (3,5 Md€)* : cette allocation fusionnerait le revenu de solidarité active (RSA), la prime d'activité, l'allocation de solidarité spécifique ([ASS](#)) et les aides personnalisées au logement (APL). L'économie résulterait de son plafonnement à 60 % du SMIC et de la simplification de son fonctionnement. L'ordre de grandeur de l'économie sur une assiette de 45 Md€ paraît justifiable même s'il convient de prendre garde aux effets i) d'augmentation du taux de recours ii) de périmètre : les dépenses de logement font aussi partie des économies envisagées sur la sphère État ;
7. *Les réductions portant sur la santé (16,5 Md€)* : la suppression de l'aide médicale de l'État (AME) rapporterait environ 500 M€ ; Bruno Le Maire détaille un certain nombre de mesures devant limiter à 1 % le taux de croissance annuel des dépenses d'assurance-maladie, ce qui générerait une économie de 16 Md€ sur le quinquennat. Si **l'ordre de grandeur du chiffrage est correct, la mise en œuvre, qui devra passer par l'autonomie des hôpitaux et la modification de la tarification des actes, est opérationnellement très difficile.**

Les économies sociales et de santé de Bruno Le Maire sont bien documentées. Elles reposent sur une mise en œuvre opérationnelle difficile et sur la mise en place de mécanismes de responsabilisation des acteurs qui devront être pilotés finement.

Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Les économies annoncées par Bruno Le Maire font toutes l'objet de fiches détaillant les gains attendus et sont donc précises. **Toute la baisse de la dépense est ainsi documentée, même si la réduction des effectifs de la fonction publique – pour moitié environ – apparaît très ambitieuse et ne pourra que difficilement être respectée.** Au total, 95 % des économies sont documentées. La mise en œuvre opérationnelle de nombreuses réformes sera par ailleurs très difficile : la modification des statuts de la fonction publique, en particulier la suppression de la fonction publique territoriale, pourrait être difficile à mettre en œuvre. Les autres mesures proposées reposent par ailleurs sur le déploiement d'outils informatiques ambitieux. L'atteinte de l'objectif dans les délais prévus dépendra de la vitesse de ce déploiement et est donc incertaine. Selon Bruno Le Maire, obtenir des résultats rapides pour ces mesures sera rendu possible par la réforme de la vie politique et du paritarisme qu'il propose de mettre en œuvre dès le début du quinquennat.



Deux grands aléas doivent être pris en compte : la capacité effective à prendre les mesures d'économies nécessaires, d'une part, la situation macroéconomique, d'autre part.

Sources :

- www.brunolemaire.fr;
- proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr ;
- www.ccomptes.fr ;
- www.performance-publique.budget.gouv.fr ;
- www.institutmontaigne.org ;
- social-sante.gouv.fr ;



Jean-Frédéric Poisson : interdire la présentation d'un budget de l'État en déficit par une réforme constitutionnelle instaurant cette « Règle d'Or »

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Jean-Frédéric Poisson propose d'inscrire dans la Constitution l'interdiction de présenter le budget de l'État en déficit.

Le déficit budgétaire de l'État correspond à l'écart entre le niveau des recettes et le niveau des dépenses. Ce solde est systématiquement négatif depuis 1974². Les prévisions de la Banque de France anticipent un déficit public de 3 % du PIB en 2017.

La proposition de Jean-Philippe Poisson, en inscrivant l'interdiction dans le plus haut niveau de norme juridique, vise à assurer son respect effectif. Si elle devait être mise en œuvre avant le vote du projet de loi de finances pour 2018, elle supposerait un effort de redressement des finances publiques de 3 % du PIB soit 68 Md€, nécessairement partagé entre réduction des dépenses et augmentation des impôts, le choc unitaire étant plus fort que dans les programmes de tous les autres candidats à la primaire de la droite et du centre.

La marche est toutefois si importante qu'un délai de mise en œuvre serait sans doute nécessaire, les économies n'étant pas documentées dans le programme de Jean-Frédéric Poisson.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

| Montant estimé en 2020 | |
|-----------------------------------|---------------------------|
| <i>Par le candidat :</i> | - |
| <i>Par l'Institut Montaigne :</i> | ~80 Md€ dès l'application |

Commentaire synthétique du chiffrage

La règle d'or que compte imposer Jean-Frédéric Poisson consiste en l'interdiction d'une présentation de budget de l'État en déficit. En additionnant l'effort nécessaire sur le solde et les nouvelles dépenses et économies qu'il propose, nous aboutissons à un effort « instantané » l'année de l'application de la règle de l'ordre de 81 Md€.

Un tel montant d'économies en une année ne paraît pas compatible avec la structure actuelle de la dépense publique.

²Depuis 1958, seuls quatre exercices ont été exécutés en équilibre ou léger excédent : 1970, 1972, 1973 et 1974.



Chiffrage détaillé de la proposition

Besoin d'économies nettes :

Notre chiffrage se fonde sur les prévisions de déficit public les plus neutres : celles de la Banque de France. Elles misent sur un déficit de 3 % du PIB en 2017, avec un PIB de l'ordre de 2 290 Md€.

La proposition de Jean-Frédéric Poisson portant sur l'établissement d'une règle d'or relative au déficit du budget, elle ne fait pas, contrairement à ce que proposent d'autres candidats, de différences entre le solde structurel et le solde conjoncturel. La plupart des candidats à la primaire de la droite et du centre proposent de revenir à l'équilibre structurel, c'est-à-dire qu'un déficit conjoncturel est acceptable lorsque la croissance est inférieure à son potentiel. La **proposition de Jean-Frédéric Poisson est donc plus ambitieuse**. Elle prévoit que l'État collectera davantage de ressources qu'il ne réalisera de dépenses. Par conséquent, si cette règle s'applique dès la loi de finances initiale pour 2018, cela représentera une amélioration du solde budgétaire de l'ordre de 3 % du PIB soit 68 Md€ d'économies nettes en une seule année.

Besoin d'économies brutes :

Ce besoin d'économies de 68 Md€ correspond à une amélioration du solde recettes – dépenses. Cependant, le programme de Jean-Frédéric Poisson prévoit un certain nombre de dépenses et d'économies supplémentaires qui peuvent modifier l'ampleur de l'effort nécessaire :

Dépenses (16 Md€ en excluant les dépenses non chiffrées) :

- amélioration du quotient familial (non chiffré) ;
- versement généralisé des allocations familiales (non chiffré, estimé à 860 M€ sur la base de l'économie qu'avait réalisée le précédent gouvernement) ;
- augmentation des moyens des lycées et alliances françaises à l'international (non chiffré) ;
- augmentation de 1 Md€ du budget de la Justice ;
- ne proposer que des baisses de la fiscalité des entreprises (non chiffré) ;
- consacrer 2,5 % du PIB à la Défense (soit + 0,6 % donc 14 Md€) ;
- rétablissement du service militaire (non chiffré) ;
- augmentation des effectifs des fonctions régaliennes et de la Santé publique en adaptant à la baisse dans les autres services de l'État (non chiffré – équilibré si les emplois se compensent) ;

Economies / recettes (3,2 Md€ maximum) :

- suppression du ministère de la Culture hors fonctions essentielles type gestion du patrimoine (3,2 Md€ en ôtant les 900 M€ des crédits dédiés au patrimoine des crédits budgétaires du ministère) ;
- suppression du statut de la fonction publique en dehors des fonctions régaliennes, et externalisation ;
- tous les Français seraient redevables de l'impôt sur le revenu (voir fiche de chiffrage dédiée) ;

Jean-Frédéric Poisson propose l'instauration d'un revenu universel. Ses paramètres n'en sont pas précisés, mais il permettrait selon son programme une économie de 30 Md€ sans perte de pouvoir d'achat, en offrant davantage de lisibilité. Les propositions de revenu universel étant difficilement chiffrables, et potentiellement extrêmement coûteuses, nous proposons de ne pas retenir ce montant d'économies, et de ne pas inférer une dépense supplémentaire.

Il résulte de cette liste de dépenses et de recettes apparaissant dans son programme que l'effort global à fournir serait au total au moins de 13 Md€ supplémentaires soit 81 Md€.



Conclusion / faisabilité

L'application de la règle d'or dès 2018 supposerait de réaliser, sur une année unique, une économie de l'ordre de 81 Md€ par rapport à la tendance actuelle, sans tenir compte de potentielles dégradations additionnelles du solde (revenu universel, baisse des impôts sur les entreprises, etc.) et sans chiffrer l'économie réalisable en raison du changement massif du périmètre de l'État, centré sur le régalién, que propose Jean-Frédéric Poisson, incluant notamment la fin de la fonction publique en dehors de ces secteurs.

Ce montant d'économie ne paraît pas réalisable en une année : durant le quinquennat seuls 40 Md€ d'économies ont été réalisés, et le montant attendu est de l'ordre de l'économie totale proposée par les autres candidats. Son application devrait par conséquent être nécessairement différée dans le temps, potentiellement en fin de quinquennat, mais il conviendra alors de documenter les baisses de dépenses et les augmentations d'impôts réalisées pour rééquilibrer le solde public.

Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Jean-Frédéric Poisson n'indique pas comment il pourrait obtenir ces économies. Or, c'est précisément la mise en application des règles qui pose problème en France : alors que la France est soumise par le Traité de Maastricht à une obligation de maintenir son déficit public sous le seuil de 3% du PIB, la France ne s'y est tenue qu'une seule fois sur les dix dernières années et que quatre fois depuis 2000. Si la mise en place de règle apparaît comme un élément nécessaire, elle n'a pas suffi par le passé à contenir les dépenses publiques ou à infléchir les recettes publiques.

Jean-Frédéric Poisson ne précise pas le calendrier d'application de la règle d'or, ce qui ne permet pas de juger de la difficulté de l'application. Par ailleurs, il ne documente pas les économies qu'il compte réaliser, qui semblent reposer principalement sur un recentrage de l'État sur des fonctions régaliennes pures.

Sources :

- www.banque-france.fr

MISE EN ŒUVRE

Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Sur le plan juridique, cette disposition se traduira par l'adoption d'un projet de loi constitutionnelle qui, selon les dispositions de l'article 89 de la Constitution, devra ensuite être approuvé par référendum ou par la majorité des 3/5e des suffrages exprimés des deux chambres du Parlement, réunies en Congrès. Une telle réforme supposera également de modifier la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 pour y inclure cette disposition et la décliner ensuite dans chacune des lois de finances.

Sur le plan budgétaire, la mise en place de cette règle d'or demandera la mise en œuvre de réformes dans les lois de finances et de financement de la sécurité sociale pendant les cinq années du quinquennat, ainsi qu'une négociation avec les collectivités locales dans le cadre de leurs « contrats » de réduction de la dépense. Les réformes concernant la sécurité sociale mobiliseront aussi les partenaires sociaux.

Qui est concerné par une telle mesure ?

L'augmentation des impôts et la réduction des dépenses publiques, de l'ordre de celles qui sont annoncées, toucheront l'ensemble de la population française : elle suppose l'absence de remplacement de la plupart des fonctionnaires partant à la retraite et la recomposition d'une partie des services, notamment territoriaux, de l'État et de ses opérateurs, une rationalisation de l'action des collectivités locales et une refonte du système de protection sociale.



HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

L'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) dispose déjà que « *la situation budgétaire des administrations publiques doit être en équilibre ou en excédent* ».

- Cette interdiction des déficits porte sur un champ plus large que le budget de l'État puisqu'elle intègre toutes les dépenses publiques : celles du budget de l'État, mais également des autres organismes d'administration centrale, des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale ;
- En revanche, cette interdiction ne porte pas sur le déficit « effectif », mais sur le déficit dit « structurel », qui correspond au solde budgétaire corrigé des variations de la conjoncture. L'équilibre budgétaire est considéré comme atteint si le déficit structurel de l'État membre ne dépasse pas l'objectif à moyen terme qui lui est propre, dans la limite de -0,5 % du PIB, pour les pays dont la dette publique excède 60% du PIB ce qui est le cas de la France. Si la dette publique d'un État est inférieure à 60% du PIB, l'autorisation de déficit structurel est doublée, à 1 %.

S'agissant de l'État, ni la Constitution ni l'ordonnance du 2 janvier 1959 et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui lui a succédé, n'ont prévu d'interdiction des déficits budgétaires. Le dernier budget de l'État voté en excédent remonte à 1974. Le solde positif était alors de 8,5 milliards de francs.

Les dispositions sur l'endettement des régimes de sécurité sociale sont en principe plus contraignantes que pour l'État. Le code de la sécurité sociale prévoit à son article L.200-2 un principe d'équilibre des régimes. Les déficits ne sont pas « interdits » mais considérés comme des besoins temporaires à combler par de futurs excédents : ils ne sont pas financés par de la dette, mais par des avances de trésorerie, que les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) plafonnent et qui ne peuvent être dépassées que par décret soumis à ratification parlementaire ultérieure. Néanmoins, compte tenu du caractère incertain des excédents futurs capables de résorber de tels « *besoins de trésorerie* », la CADES (caisse d'amortissement de la dette sociale) a été créée afin de reprendre et d'amortir ces déficits cumulés. Depuis 2005, tout nouveau transfert de dette sociale à la CADES doit être associée d'une augmentation de ses recettes propres afin de ne pas accroître la durée d'amortissement de cette dette.

S'agissant des collectivités territoriales, la règle de l'équilibre réel – définie à l'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales – impose que la section de fonctionnement et la section d'investissement soient respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère. Le respect de l'équilibre est contrôlé par le préfet, en liaison avec les chambres régionales des comptes (CRC).

La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?

Dans sa campagne de 2007, François Bayrou s'est indiqué favorable à l'inscription dans la Constitution de l'interdiction pour un gouvernement de présenter – en dehors des périodes de récession – un budget de fonctionnement en déficit.



LA PROPOSITION A L'ETRANGER

La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?

Allemagne

L'article 110 de la Loi fondamentale allemande dispose depuis 1949 que les recettes et les dépenses doivent s'équilibrer. L'article 115 y ajoute que le produit des emprunts ne doit pas dépasser le montant des crédits d'investissements inscrits au budget, et qu'il ne peut être dérogé à cette règle que pour lutter contre une perturbation de l'équilibre économique global.

La réforme de 2009 a introduit une règle d'or budgétaire plus stricte dans l'article 109 de la Loi fondamentale, en instaurant une limitation chiffrée du déficit structurel de l'État fédéral à 0,35% du PIB à partir de 2016 ; et, imposant aux Länder de parvenir à l'équilibre structurel à partir de 2020, date à laquelle ils ne pourront plus recourir à l'emprunt. Le Bund et les Länder ont le droit aussi d'emprunter en cas de survenance d'un événement dérogeant à une situation normale.

Pour quels effets ?

Depuis les années 1970, l'Allemagne avait dérogé un certain nombre de fois à sa règle d'or, ce qui n'avait pas permis de limiter son endettement, qui atteignait 80,5% du PIB en 2010. L'application de cette nouvelle règle de 2009 s'est accompagnée de la réduction de la dette publique à 74,7% en 2014 et 71,5% en 2015, le niveau du déficit constaté était en 2015 de 0 %, pour la première fois depuis 1969 (Eurostat). Cette règle a donc été efficace en Allemagne mais il n'est pas possible de déterminer s'il s'agit de son effet propre ou de l'effet de la conjoncture favorable dans le pays.



Nicolas Sarkozy : réduire la dépense publique de 100 Md€

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Nicolas Sarkozy propose de réaliser 100 Md€ d'économies en faisant porter l'effort pour 60 Md€ sur la protection sociale, pour 20 Md€ sur l'État et pour 20 Md€ en appliquant le non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux.

Quelques réformes (retraite, assurance chômage, etc.) semblent raisonnables et sont chiffrées. Les autres économies, moins documentées, sont parfois ambitieuses, notamment sur le champ de l'État ou du fonctionnement des régimes de sécurité sociale. Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux ne permettra pas de réaliser l'intégralité des économies annoncées et la baisse des dépenses de l'assurance maladie n'est pas documentée.

Au total 45 % des économies annoncées sont documentées. En supposant que les grandes réformes documentées seront menées à leur terme et qu'environ 50 % de l'économie non documentée sera réalisée, on atteint donc un niveau de réduction de la dépense probable de l'ordre de 73 Md€ sur le quinquennat.

Plus généralement, et cela est vrai pour l'ensemble des candidats, deux grands aléas pourraient compromettre ces objectifs ambitieux : la capacité effective à prendre les mesures d'économies envisagées, d'une part, la conjoncture macroéconomique, d'autre part.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

| Montant des économies estimé en 2022 | |
|--------------------------------------|-----------|
| <i>Par le candidat :</i> | - 100 Md€ |
| <i>Par l'Institut Montaigne :</i> | - 73 Md€ |

Commentaire synthétique du chiffrage

Nicolas Sarkozy propose de réduire la dépense publique de 100 Md€ en cinq ans : en 2022, grâce aux économies réalisées, la dépense de l'État serait réduite de 25 Md€ environ, celle des collectivités locales de 15 Md€ environ et les dépenses sociales de 60 Md€. Cette réduction est globalement représentative de la part de ces dépenses dans la dépense publique. Les économies sont documentées à 45 % environ : Nicolas Sarkozy précise peu ses économies et ne les regroupe pas dans un document dédié sur son site de campagne.

Quelques économies (retraites, chômage ou assurance maladie) font l'objet d'un chiffrage, d'autres sont précisées, mais elles restent symboliques (réduction du nombre de parlementaires, etc.). En revanche, d'autres, par exemple celles portant sur la restructuration de l'action de l'État ou la réduction des dépenses de l'assurance maladie, ne sont pas décrites. L'objectif de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne rapportera pas les montants annoncés dans certains entretiens (20 Md€), mais est cohérent avec les montants annoncés initialement par le candidat (7 Md€). **Une réduction de l'ordre de 73 Md€ semble réalisable si le programme de Nicolas Sarkozy est appliqué.**

Chiffrage détaillé de la proposition

Nicolas Sarkozy propose de réaliser 100 Md€ d'économies sur cinq ans, ce qui signifie qu'en 2022, la dépense publique devra se trouver 100 Md€ en-dessous du niveau où elle se situerait en l'absence des mesures prises par son gouvernement. Cet effort d'économie devrait selon Nicolas Sarkozy être à même de ramener le niveau de dépense publique à 50 % du PIB. Nicolas Sarkozy est par ailleurs le seul candidat à la primaire de la droite et du centre qui propose d'inscrire dans la Constitution le principe d'une interdiction du dépassement par les dépenses publiques du seuil de 50% du PIB.

[Propositions détaillées par Nicolas Sarkozy :](#)



Les réductions de dépenses se décomposeraient ainsi :

- **Sphère « État » (20 à 30 Md€) :**
 - fusion d'opérateurs, réforme de la structure administrative, gel des dépenses de fonctionnement (jusqu'à 20 Md€) ;
 - reprise de la règle du 1 sur 2 pour les fonctionnaires partant en retraite – hors « sécurité » –, introduction de deux jours de carence, changement de calcul du temps partiel (jusqu'à 10 Md€) ;
 - suppression de l'Aide médicale de l'État (AME) ;
 - réduction d'un tiers du nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et des parlementaires ;
 - suppression des emplois aidés (3 Md€) ;
 - Nicolas Sarkozy compte augmenter les dépenses de sécurité et de défense de 9 Md€ d'ici à 2020. Il n'est pas précisé si de nouvelles économies doivent compenser ces dépenses.
- **Sphère « locale » (10 à 15 Md€) :**
 - rationalisation des achats des collectivités locales ;
 - extension du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite dans les collectivités, par une réforme constitutionnelle si nécessaire (jusqu'à 10 Md€) ;
 - création d'une allocation sociale unique plafonnée pour les Français sur le territoire depuis plus de cinq ans (3 Md€)
- **Sphère « sociale » (60 Md€) :**
 - retraites : report de l'âge de départ en retraite à 63 ans en 2020 puis à 64 ans en 2025 (15 Md€) ;
 - assurance maladie : diminuer le taux de remboursement de 76 % à 73 % et maintenir le taux de croissance de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) à 1,75 %, forfait minimum pour la couverture maladie universelle (CMU) (31 Md€) ;
 - dégressivité des allocations chômages (4 Md€) ;
 - baisse de 10 % des frais de gestion de toutes les branches ;
 - fin du cumul des allocations familiales avec le supplément familial de traitement pour les fonctionnaires.

Un certain nombre de ces économies font l'objet de chiffrages à part entière (retraites, chômage, masse salariale, etc.)

Hypothèses macroéconomiques :

Nicolas Sarkozy ne précise pas ses hypothèses macroéconomiques.

Analyse qualitative des propositions

Nicolas Sarkozy envisage des économies reposant à 25 % sur l'État, à 15 % sur les collectivités locales et à 60 % sur la sécurité sociale, proche des grandes masses de la dépense publique, mais mettant la sphère sociale à contribution au-delà de son poids dans la dépense publique. Les propositions, principalement présentées dans des interviews, sont peu détaillées.

Nicolas Sarkozy insiste sur les économies au sein de la masse salariale de la fonction publique. Notre chiffrage avance qu'une économie, sur l'ensemble des trois fonctions publiques, serait à même de dégager environ 8 Md€ en 2022, ce qui est cohérent avec l'une de ses annonces (7 Md€), mais faible par rapport au niveau de 20 Md€ [annoncé depuis lors](#), misant sur une hausse du temps de travail, sur l'introduction de deux jours de carence ainsi que sur un nouveau calcul du temps partiel dans la fonction publique.



Sur la sphère État

Nicolas Sarkozy ne documente pas, sur son site internet de campagne, les économies envisagées dans la sphère État, alors que les économies annoncées sont massives, de 20 à 30 Md€. La dépense de l'État s'élève à 253 Md€ dans le projet de loi de finances pour 2017 (hors charge de la dette et pensions et transfert aux collectivités locales).

Comme Nicolas Sarkozy annonce un investissement de 9 Md€ additionnels dans les secteurs régaliens, on peut considérer que l'effort d'économies est augmenté d'autant.

Les économies envisagées peuvent être classées en quatre catégories :

- *des économies liées à la restructuration de l'État* : les dépenses hors masse salariale représentent une base de l'ordre de 130 Md€ environ. On déduit du programme de Nicolas Sarkozy qu'il compte réaliser une économie de l'ordre de 15 Md€ sur ce champ, ce qui correspondrait donc à l'abandon des interventions de l'État ou à des économies substantielles réalisées sur son fonctionnement de 8 à 9 %. Les pistes avancées (fusion d'opérateurs, suppressions d'autorités indépendantes, etc.), dans la mesure où elles conduisent à rassembler les missions et non pas à les supprimer, ne sont pas à même de générer une économie de cet ordre dans un laps de temps aussi restreint ;
- *des économies sur les dépenses de personnel* : nous évaluons l'économie possible sur les dépenses de personnel de l'ensemble de la fonction publique à 8 Md€. L'État pourrait contribuer à hauteur de 4 Md€. Nicolas Sarkozy a initialement mentionné 7 Md€ d'économies à en attendre, ce qui semblait cohérent, puis 20 Md€, ce qui apparaît surestimé ;
- *la fin des emplois aidés* (mesure chiffrée à 2,9 Md€ en 2015) : ils s'inscrivent plus généralement dans la politique de l'emploi se montant à environ 11 Md€ de dépense annuelle. Leur suppression, ou celle de dispositifs équivalents, pourrait permettre l'économie estimée de 3 Md€, mais la justification – l'absence de besoin en raison du retour de la croissance – semble poser une condition qui ne sera pas nécessairement remplie. Cette mesure impliquerait, en outre, la suppression des 200 M€ aujourd'hui alloués aux emplois aidés pour les personnes handicapées ;
- *des mesures symboliques* : la suppression de l'Aide médicale d'État ne permettrait une économie que de 800 M€ annuels environ. La réduction du nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et du Parlement pourrait permettre une économie allant jusqu'à 10 M€ annuels pour le CESE et 200 M€ pour le Parlement (le budget total du CESE étant de l'ordre de 40 M€, celui des deux chambres de 840 M€ au total). Au total, les mesures « symboliques », si elles sont mises en œuvre effectivement, pourraient permettre une économie d'environ 1 Md€.

Le montant d'économies global annoncé sur l'État, de 25 Md€, est donc très ambitieux, en particulier si les économies doivent également financer les augmentations de dépenses régaliennes. Il faudrait réaliser une réduction d'emplois largement supérieure à 1 fonctionnaire sur 2 ou préciser les restructurations attendues pour enregistrer les économies annoncées au sein de la sphère État (25 Md€).

Sur la sphère « locale » :

Nicolas Sarkozy ne chiffre pas précisément les économies à réaliser au sein de la sphère locale, mais on peut les estimer à partir de ses interviews entre 10 et 15 Md€. Les dépenses des collectivités locales représentaient 265 Md€ en 2015 (dont 50 Md€ environ de dépenses transférées de l'État aux collectivités) :

- *3 Md€ d'économies par la création et le plafonnement d'une allocation sociale unique* : Nicolas Sarkozy souhaite fusionner le RSA, la prime d'activité et les aides au logement. La base ainsi constituée représentant plus de 35 Md€ (dont seulement environ 10 Md€ sont à la charge des départements), une économie de 3Md€ représente un montant de 10 %, ce qui est financièrement réaliste, pour autant que la proposition puisse être effectivement mise en œuvre ;
- *sur les dépenses de personnel* : nous évaluons l'économie possible sur les dépenses de personnel de l'ensemble de la fonction publique à 8 Md€. Les collectivités pourraient contribuer à hauteur de 4 Md€. Nicolas Sarkozy mentionne néanmoins qu'il envisagera, si nécessaire, une réforme constitutionnelle afin de limiter les recrutements dans les collectivités locales, ce qui pourrait renforcer ses leviers d'action sur les dépenses de personnel dans les collectivités locales ;



- *sur les achats des collectivités* : le reste des économies serait réalisé par un effort d'optimisation des achats des collectivités, qui représentent 45 Md€ en 2014.

L'objectif de réduction des dépenses publiques locales n'est pas irréalisable d'un point de vue économique, au regard de la trajectoire des dépenses de ces dernières décennies. Cependant, les propositions de Nicolas Sarkozy ne sont pas toujours documentées. Les trois principales réductions avancées peuvent être chiffrées à environ 10 Md€ et le président de la République devra donc aller plus loin. Le président de la République n'a à ce jour qu'une marge limitée pour agir sur la dépense des collectivités. En pratique, cela nécessiterait vraisemblablement de diminuer les dotations de l'État aux collectivités locales (DGF), à l'instar de la baisse de la DGF de l'ordre de 10Md€ engagée entre 2015 et 2017.

Sur la sphère « sociale » :

Nicolas Sarkozy prévoit que ses plus grosses économies concerneront la sphère sociale : 60Md€ à réaliser en cinq ans, en rapport avec les dépenses sociales qui se montaient à 578 Md€ en 2015.

- *les économies portant sur les retraites*, sont détaillées dans un chiffrage dédié et sont jugées crédibles. Elles représentent 15 Md€ ;
- *les économies portant sur l'assurance maladie* : elles s'élèvent pour le candidat à 31 Md€ sur un total de 182,3 Md€:
 - a. Nicolas Sarkozy souhaite diminuer le taux de remboursement moyen observé (de 76 % à 73 %). Ces remboursements portent sur 150 Md€ environ, l'économie réalisée serait donc de l'ordre de 6 Md€, en lien avec les annonces de Nicolas Sarkozy (5 Md€). La hausse récente du taux moyen de remboursement est due au vieillissement de la population : de plus en plus de maladies sont liées à l'âge des affiliés et sont prises en charge à 100 %, dans la base des remboursements.
 - b. Nicolas Sarkozy souhaite maintenir le taux de croissance de l'ONDAM à 1,75 % en expliquant que la croissance normale est « de l'ordre de 4 % ». Outre que l'ONDAM, qui permet de juguler l'augmentation des dépenses de l'assurance maladie, est partiellement redondant avec la baisse des remboursements, sa croissance a ralenti au cours des dernières années (1,75 % en 2016, 2 % prévus en 2017) et ne confirme donc pas la tendance avancée par le Nicolas Sarkozy. Un maintien de l'ONDAM à 1,75 % au lieu de 2 % permettrait une économie de l'ordre de 20 Md€ en 2022.
- *dégressivité des allocations chômage* : les économies obtenues sont estimées à 4 Md€ par Nicolas Sarkozy, en ligne avec notre chiffrage ;
- *réduction de 10 % de tous les frais de gestion des branches de la sécurité sociale* : ces frais de gestion sont de l'ordre 14 Md€. Les baisser de 10 % rapporterait donc environ 1,4 Md€ annuels.

Si les réformes de Nicolas Sarkozy portant sur le chômage, l'assurance maladie et les retraites sont bien documentées, les économies transversales sur la sécurité sociale paraissent surestimées ou manquantes. Les réductions des dépenses de santé et de rationalisation ne sont pas suffisamment détaillées alors qu'elles représentent le gros des économies prévues.

Cohérence avec la réduction de la part des dépenses publiques annoncée

Nicolas Sarkozy ne lie pas la réduction des dépenses à un retour à l'équilibre des finances publiques de manière mécanique et n'annonce pas d'hypothèses macroéconomiques.



Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Les économies annoncées par Nicolas Sarkozy sont dans l'ensemble peu précises. Ainsi, seules sont documentées, en volume : 30 % des économies sur l'État ; 75 % des dépenses sur les collectivités locales et environ 45 % sur la sphère sociale. **Au total 45 % des économies annoncées sont documentées.**

En supposant que les grandes réformes documentées seront menées à leur terme et qu'environ 50 % de l'économie non documentée sera réalisée, on atteint donc un niveau de réduction de la dépense probable de l'ordre de 73 Md€ sur le quinquennat.

Sources :

- www.lefigaro.fr;
- www.sarkozy.fr;
- proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr ;
- www.ccomptes.fr;
- www.performance-publique.budget.gouv.fr ;
- www.institutmontaigne.org;
- social-sante.gouv.fr