

Nos propositions permettront de relancer la croissance sans peser sur les finances publiques. La plupart n'induisent aucun coût et nombreuses sont celles qui entraîneront des économies substantielles. Celles qui nécessitent des investissements ont fait l'objet de plans de financement et s'inscrivent dans un objectif global de diminution de la part des dépenses publiques dans le PIB.

La libération de la croissance française implique tout d'abord une réorientation des priorités nationales pour que la France profite des opportunités offertes par la croissance mondiale, notamment grâce à un système de formation amélioré, un tissu d'entreprises dynamiques et au développement des secteurs d'avenir, comme le numérique ou la santé. Ces mesures ne nécessitent pour la plupart pas d'investissements nouveaux mais un redéploiement de dépenses existantes vers des secteurs prioritaires pour l'avenir.

Une telle modernisation de l'économie française ne sera possible que si le mouvement et l'innovation ne sont pas bridés. Les décisions que nous proposons visent aussi à lever les freins réglementaires et structurels à la mobilité, qu'elle soit géographique, sociale ou économique, tout en créant de nouvelles sécurités à même d'accompagner les évolutions nécessaires à la croissance.

Une meilleure gouvernance s'impose pour accompagner ces évolutions. Les mesures visant à moderniser et rendre plus efficaces les administrations publiques n'entraînent pas de dépenses supplémentaires et permettront au contraire de réaliser des économies substantielles.

I. Nombre de mesures proposées n'ont pas d'impact sur les finances publiques

Les mesures principales, qu'elles aient pour objet la libération des énergies disponibles ou la réorientation des priorités pour moderniser l'économie française, ne pèseront pas sur les finances publiques.

Ainsi, l'amélioration des performances de l'enseignement primaire (décisions 1 à 5) nécessitera surtout une réorientation des moyens disponibles pour permettre à tous les talents se développer. L'exemple du redoublement (décision 3) est évocateur : toutes les études disponibles soulignent son inefficacité à améliorer les résultats des élèves et son caractère démotivant, alors même que son coût est estimé au minimum à deux milliards d'euros par an¹.

Pour s'inscrire dans la croissance mondiale, la France doit aussi devenir un acteur majeur dans les secteurs d'avenir que sont le numérique (décisions 49 à 65), la santé (décisions 66 à 78) ou le développement durable (décisions 79 à 95). Cette évolution nécessite principalement une réorientation des moyens vers les industries innovantes pour soutenir leur essor.

Les mesures visant à accroître la concurrence dans la distribution et l'hôtellerie (décisions 202 à 205) rendront possible une diminution importante des prix au bénéfice du consommateur en permettant l'entrée de nouveaux acteurs et la fin de pratiques telles que les marges arrières. L'abrogation des lois Royer, Galland et Raffarin conduira à un gain économique compris entre 0,5 et un point de PIB, à une diminution des prix d'environ 4% par rapport à leur niveau en l'absence de réforme et à la création de 200 000 à un million d'emplois. Cette abrogation devrait être neutre pour les finances publiques. Seule l'augmentation du FISAC pourrait avoir un coût si celle-ci était décidée pour accompagner la réforme.

¹ Avis du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, *Le redoublement permet-il de résoudre les difficultés rencontrées au cours de la scolarité obligatoire ?*, Décembre 2004 : « Le chiffrage du coût réel du redoublement est certainement difficile à effectuer mais une estimation de l'ordre de 2 milliards d'euros semble un minimum réaliste. »

D'autres mesures visant à accroître la mobilité seront sans conséquence pour les finances publiques. Ainsi, la bourse Internet du logement social (décision 175), en fluidifiant le parc HLM, facilitera les évolutions professionnelles ou le retour à l'emploi des locataires pour un coût nul. L'octroi de contrat de travail aux étrangers qualifiés dans les secteurs en tension (décision 223) permettra aux entreprises en recherche de main d'œuvre de répondre à la demande tout en luttant contre le travail non déclaré.

L'amélioration du dialogue social par la modernisation de la représentativité des syndicats et des organisations patronales (décisions 115 à 121) ne nécessitera aucun investissement mais rendra possible une modernisation rapide des négociations dans l'entreprise et l'émergence d'un droit du travail plus adapté. Cette mesure se fera donc au bénéfice des salariés, dont les intérêts seront mieux pris en compte, ainsi que de la compétitivité des entreprises.

La compétitivité des entreprises sera aussi renforcée par la diminution du coût du travail et le transfert des cotisations sociales vers la CSG et la TVA (décision 300), ceci se faisant sans coût pour les finances publiques.

Une série de mesures amélioreront la gouvernance des administrations et augmenteront leur productivité tout en réduisant certaines contraintes coûteuses pesant sur les entreprises et les ménages. La simplification de l'environnement réglementaire (décisions 231 à 238) facilitera aussi la création et la croissance des entreprises. Ces mesures ne nécessitent pour la plupart aucun investissement mais impliquent une simplification des normes et une évaluation des services publics permettant la remise en cause des procédures inefficaces.

Ces quelques exemples montrent que les mesures principales du rapport de la CLCF ne nécessitent aucune augmentation des dépenses publiques. Les réformes proposées visent à dynamiser les acteurs de l'économie et à faciliter le mouvement, la création d'entreprise, l'investissement privé dans les secteurs d'avenir pour relancer la croissance. L'abrogation de lois ou la levée de contraintes pesant sur la mobilité des acteurs, l'instauration d'une nouvelle gouvernance dans le secteur public et la modernisation du système éducatif français, qui sont si nécessaires à la croissance, seront donc en grande partie rendues possibles par des mesures non coûteuses.

II. Les décisions importantes ayant un coût budgétaire pourront être financées par des mesures de redéploiement

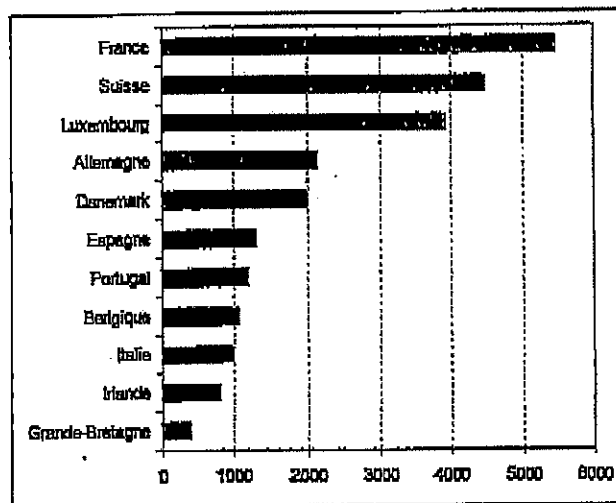
Certains investissements sont indispensables pour la croissance française.

Si le poids des dépenses publiques et de la dette dans le PIB français ne doivent pas conduire à l'immobilisme, ils imposent en effet une gestion rigoureuse des investissements indispensables à la relance durable de la croissance française. Les mesures dont l'économie française ne saurait se passer ont donc fait l'objet d'études pour évaluer leur coût pour les finances de l'Etat et des collectivités territoriales et déterminer leur mode de financement optimal.

Les seules décisions que nous proposons et qui ont un impact budgétaire significatif sont la création de dix pôles universitaires d'excellence (décision 24) et l'accroissement des moyens dédiés à l'enseignement supérieur, la mise en place du très haut débit pour tous (décision 50), la création du contrat d'évolution (décision 142) et la création de dix Écopolis (décision 91).

- 1) La création de dix pôles universitaires d'excellence devra s'appuyer sur les engagements déjà pris par le président de la République et mobiliser fortement la Caisse des dépôts comme les financements privés**

L'enseignement supérieur, essentiel pour la croissance, ne bénéficie pas de financements suffisants pour assurer sa qualité et sa visibilité à l'échelle internationale : les universités françaises reçoivent



4) La construction de dix Ecopolis sera pour l'essentiel financée par le secteur privé, des partenariats public-privé et une implication forte de la Caisse des dépôts et consignations

La Caisse des dépôts et consignations devra être mobilisée pour contribuer au financement global. Le reste à charge pour l'Etat et l'ensemble des collectivités publiques devra être intégralement financé par redéploiement budgétaire des fonds consacrés à la politique du logement, ce qui peut à minima dégager 1,5 milliard d'euros.

Il faudrait ainsi rationaliser les aides personnelles au logement (APL) en traitant le problème posé par l'éligibilité des étudiants, ce qui permettrait de dégager entre 200 et 250M€. Il s'agirait aussi d'indexer les APL non plus sur l'indice de référence des loyers mais sur l'indice des prix à la consommation, ce qui dégagerait 220M€ par an. Ces redéploiements sont cependant assez faibles au regard du montant total des APL, soit 14Md€. Cela pose la question de l'opportunité de proposer un taux d'effort net maximal pour le loyer de l'ordre du quart du revenu.

Une autre mesure consiste à attacher les aides aux personnes et non au logement : les avantages financiers dont bénéficient les organismes HLM leur seraient retirés, les bailleurs sociaux seraient soumis à la concurrence et les sommes économisées seraient rebasculées vers des aides aux logements dépendant du revenu de chacun. Si le logement HLM n'était pas ouvert au secteur privé, une réforme *a minima* serait l'activation des 10Md€ de trésorerie dormante des bailleurs sociaux par la création d'un mécanisme de taxation positivement corrélé au niveau de trésorerie des bailleurs et négativement corrélé à celui de l'effort de construction. Ceci se ferait à travers un instrument de péréquation tel que la cotisation à la caisse de garantie du risque locatif social.

Par ailleurs, le « 1% logement » devrait être budgétisé, la gestion paritaire et les objectifs qui lui sont assignés laissant à désirer. Cela permettrait des économies sur les coûts de gestion tout en dégageant de l'ordre de 1,4 Md€ de recettes annuelles au titre de la collecte du prélèvement de 0.45% sur la masse salariale des entreprises, sachant qu'on peut estimer qu'au mieux, la moitié des emplois actuels de cette ressource cadrent avec une politique du logement équitable.

En ce qui concerne l'occupation du parc HLM, désindexer les plafonds de ressources d'éligibilité indexés sur le SMIC permettrait d'accroître les ressources perçues au titre des surloyers de solidarité. Un abaissement des plafonds permettrait par ailleurs de rétablir l'équité dans le système HLM de même qu'une application effective des suppléments de loyer de solidarité (SLS, communément appelés « surloyers »).

Indépendamment de ces redéploiements budgétaires, les Ecopolis seront construits le cadre d'opérations d'intérêt national dont le coût budgétaire final pour l'Etat est limité. En effet, les

opérateurs privés doivent jouer un rôle central dans le cadre d'un cahier des charges défini par les pouvoirs publics.

Ces différentes mesures, toutes indispensables à la relance de la croissance française, seront ainsi principalement financées par des redéploiements budgétaires permettant de prendre en compte de nouvelles priorités et par l'implication forte du secteur privé, qui bénéficiera de la modernisation de l'économie française. Ainsi, malgré des investissements indispensables, une série de mesures d'économie permettra de réduire la part des dépenses publiques dans le PIB.

III. La réduction d'un point de PIB par an de la part des dépenses publiques dans le PIB fait l'objet d'un plan budgétaire documenté et compatible avec les mesures

La part des dépenses publiques dans le PIB français est devenue la plus élevée de la zone euro en 2007, les dépenses publiques sont en croissance très dynamique et les déficits persistent. Le poids de la dette publique est inquiétant : l'augmentation des charges de la dette absorbera, en 2008, près de 15 % du budget de l'État, soit presque 70 % du produit de l'impôt sur le revenu. Les intérêts de la dette représentent ainsi, avec près de 40 milliards d'euros, la deuxième dépense de l'État, juste après l'enseignement scolaire (environ 60 milliards d'euros).

Compte tenu du niveau déjà atteint par les prélèvements obligatoires (44,2% en 2006), leur augmentation ne constitue pas une option, car elle risquerait d'avoir un effet dépressif sur l'activité et n'est pas tenable au vu des taux pratiqués par nos voisins. La seule option possible est de réduire fortement les dépenses publiques.

Il devient donc urgent de réduire la part des dépenses publiques dans le PIB. Un retour rapide à la moyenne européenne doit être l'objectif, ambitieux mais pas irréalisable : la Finlande et la Suède ont diminué la part de leurs dépenses publiques dans le PIB en cinq ans respectivement de 11,3 et 12,2 points de PIB.

Cette réduction de 1% par an de la part des dépenses publiques dans le PIB ne consiste pas à réduire le montant absolu des dépenses publiques mais à les stabiliser, de manière à ce qu'elles croissent moins vite que le reste de l'économie. Cet objectif peut donc être atteint sans remise en cause fondamentale de notre modèle social. Il s'agit en revanche d'une véritable rupture par rapport à la dérive constante des dépenses publiques observée sur les dernières décennies.

Au total, pour maîtriser les dépenses publiques sur les quatre prochaines années, il est proposé de réduire leur poids d'environ un point de PIB par an d'ici à 2012 soit, avec une hypothèse de croissance réaliste, une dépense publique, tous acteurs confondus, qui n'augmente pas en volume (hors charges de la dette). Cet objectif est ambitieux : la tendance moyenne observée ces quinze dernières années révèle en effet une progression annuelle en volume d'environ 2%. En euros d'aujourd'hui, il s'agit donc d'un écart à la tendance d'environ 20 milliards d'euros qu'il faut obtenir chaque année.

L'effort doit être identique pour les différentes natures de dépenses publiques, à savoir les dépenses de l'État, des collectivités territoriales et de sécurité sociale. Chaque acteur public doit être responsabilisé et trouver à son niveau les leviers pour stabiliser ses dépenses.

dans les collectivités voisines.

- Décision 265 : Développer des indicateurs de performance des services publics locaux .
 - Décision 259 : Transformer les intercommunalités en agglomérations, entités de niveau constitutionnel, avec une élection au suffrage universel des présidents et conseillers d'agglomération. Confier aux intercommunalités le soin de répartir les dotations de l'État entre les communes et diminuer la dotation globale de fonctionnement des communes refusant de fusionner dans une agglomération. Majorer la dotation globale de fonctionnement des agglomérations récupérant la totalité des compétences communales. La croissance des dépenses locales est, en effet, avant tout le fait du niveau communal et intercommunal. Le développement de l'intercommunalité s'est traduit par une augmentation massive des dépenses de fonctionnement, permise par des dotations généreuses, sans donner lieu aux économies d'échelle que le contribuable local est en droit d'attendre.
 - Décision Diminuer les frais de fonctionnement et les strates de l'administration territoriale en faisant disparaître en dix ans l'échelon départemental. Pour cela, instaurer un transfert de droit des compétences du département vers les intercommunalités qui en feraient la demande.
- c) Responsabiliser l'État et de ses opérateurs, qui représentent 35% de la dépense publique environ (hors transferts aux autres sous-secteurs publics) et dont les dépenses doivent être soumises à une norme de dépense stricte, au plus égale à l'inflation, pour compenser la dynamique de la dépense des autres sous-secteurs.
- Décision 266 : Poser le principe de l'interdiction de l'endettement pour les opérateurs de l'État, pour limiter les risques de déport et imposer une présentation consolidée systématique des dépenses de l'État et de ses opérateurs.
 - Décision 239 : Renforcer la capacité d'arbitrage du Président de la République et du Premier ministre en rattachant à Maignon, outre un Secrétariat Général du Gouvernement considérablement renforcé en juristes et légistes, un Ministre d'État en charge d'un office du budget.
 - Décision 240 Limiter par une loi organique le nombre de ministère et organiser les ministères selon l'esprit de la LOLF.
 - Décision 249 Compenser la création de tout nouvel organisme par des réductions d'effectifs proportionnées et attribuer à tout nouvel organisme une durée de vie limitée et reconductible sur preuve.
 - Réduire les dépenses d'intervention les moins efficaces et les moins utiles à la croissance. Pour cela, procéder à des réexamens systématiques des crédits budgétaires en matière d'aide aux entreprises, d'aides à l'emploi et d'aides au logement au regard des conclusions de la Révision générale des politiques publiques.
 - Décision 268 Développer des agences pour prendre en charge les fonctions d'exécution, avec des objectifs de performance et une gestion plus souple des ressources humaines.

d) Responsabiliser le secteur parapublic

- Décision 284 Confier des missions clairement définies aux organismes parapublics et évaluer leur action. Ceux qui n'auront pas atteint leurs objectifs devront justifier leur maintien, sous peine d'être supprimés.
- Décision 286 : Inciter à la fusion d'organismes d'HLM.
- Décision 287 : Mettre en place un cahier des charges dont le respect par les organismes d'HLM conditionnera l'agrément et donc le financement (respect de critères de gestion fixés par l'État).

- Décision 291 : Retirer tout privilège fiscal, ainsi que les facilités de financement prévues par la Caisse des Dépôts et des consignations à tout organisme HLM ne respectant pas ses obligations de service public clairement définies, il sera alors considéré comme un organisme constructeur de droit commun.
- Décision 293 : Clarifier le mode de détermination des charges locatives en introduisant une plus grande transparence dans leur calcul et en mettant à disposition des locataires les coûts de gestion des offices, avec certification externe obligatoire des comptes des bailleurs.
- Décision 296 : Rebudgétiser le 1% logement, regrouper les organismes collecteurs en cinq organismes et en faire des organismes constructeurs.
- Décision 297 : Réduire le nombre de chambres de commerce et d'industrie et fusionner celles-ci avec les chambres des métiers.
- Décision 298 : Regrouper les tribunaux de commerce aujourd'hui au nombre de 191 et introduire des magistrats professionnels auprès des juges bénévoles.

2) Evaluer plus systématiquement l'impact budgétaire de l'action publique

- Décision 231 : Faire évaluer ex ante et ex post tout projet de loi et de règlement ainsi que les principaux textes communautaires.
- Décision 232 : Créer, sur le modèle du « Committee for better regulation » britannique, un Comité pour une meilleure gouvernance chargé de faire chaque trimestre des propositions publiques sur les simplifications administratives et législatives opportunes au vu des difficultés constatées par les ménages et les entreprises.
- Décision 228 : Evaluer systématiquement le coût et l'impact de l'action publique. Pour cela, évaluer les services de l'Etat (école, université, hôpital, administration) et rendre publique cette évaluation à laquelle devront participer les usagers.
- Décision 229 : Faire évaluer tout agent direct ou indirect d'un service public (professeur, fonctionnaire, médecin) par ses supérieurs mais aussi les usagers. Différents organismes d'évaluation pourront être mis en concurrence.
- Décision 230 : Procéder à une évaluation approfondie de l'efficacité des dépenses fiscales et sociales dont le montant dépasse un certain seuil.

3) Restructurer l'ensemble des niches de l'impôt sur le revenu et réviser les dépenses fiscales en faveur de l'épargne

Les niches fiscales, qui visent en effet à alléger ponctuellement la charge de l'impôt sur certaines catégories de contribuables (grandes entreprises, CSP +), se sont multipliées, venant tout à la fois complexifier considérablement la législation fiscale et sociale, et créer des situations d'inégalité manifeste ainsi qu'un manque à gagner pour la sphère publique. Elles aboutissent à miter les impôts, les rendre illisibles et iniques tout en affichant des taux d'imposition apparents particulièrement élevés, appliqués à des assiettes plutôt plus étroites que chez nos voisins européens (c'est le cas notamment pour l'IS).

Dès lors, il est nécessaire de restructurer l'ensemble des niches de l'impôt sur le revenu, actuellement au nombre de 189 et qui avantagent les plus riches, pour limiter leur coût total à 10% au maximum de l'impôt sur le revenu. Il ne faudrait retenir que celles qui sont favorables à la croissance et celles qui favorisent le développement de l'activité associative et caritative (décision 302).

4) Réduire les effectifs de l'Etat

Les effectifs de l'État ont continué à augmenter de manière significative depuis 25 ans, alors que dans le même temps, des compétences importantes étaient décentralisées et confiées aux collectivités territoriales. Des marges de manœuvre existent : les identifier nécessite une analyse fine de la performance de l'action publique, en s'intéressant en premier lieu aux politiques qui mobilisent les effectifs les plus importants : l'enseignement, la sécurité, la défense, les finances.

- Décision 252 : Mettre en œuvre de manière systématique le principe du non-remplacement de deux fonctionnaires sur trois partant à la retraite et appliquer strictement les recommandations formulées dans le cadre de la RGPP, qui aura permis de déterminer précisément dans quels ministères et/ou services des réductions d'effectifs sont possibles.
- Décision 251 : Accompagner les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales d'un abandon effectif de la mission correspondante par les services de l'État, et du redéploiement de l'intégralité des agents de l'État concernés, pour éviter les doublons entre les actions de l'État et des collectivités territoriales.

5) Changer le mode de rémunération des fonctionnaires

La masse salariale augmente aujourd'hui mécaniquement du fait de l'avancement automatique (phénomène du GVT) et des mesures générales décidées en matière de rémunération. Une hausse de 1% du point fonction publique a ainsi un coût annuel supérieur à 1,6 Md€ lorsqu'on prend en compte l'impact sur les trois fonctions publiques (d'État, territoriale et hospitalière). À contrario, l'individualisation des rémunérations est très faible.

- Décision 253 : Permettre, dans le cadre des négociations sociales, aux employeurs publics, de déterminer les conditions de rémunération de leurs agents et revoir progressivement l'avancement automatique pour augmenter la part des promotions faites au choix.
- Décision 254 : Moderniser progressivement les modes de rémunération publics en mettant en place des primes liées à la performance (collective et individuelle) des agents.
- Décision 255 : Consacrer le tiers des économies faites par les progrès de productivité dans la gestion et par la suppression des gaspillages à l'augmentation des rémunérations des fonctionnaires.

6) Modifier les modes de recrutement dans la fonction publique

En Suède, au Royaume-Uni, en Italie, au Portugal et dans la plupart des pays de l'Union européenne, l'essentiel des agents publics est embauché dans un cadre contractuel, dans des conditions proches de celles du secteur privé. La fonction publique de carrière est réservée aux emplois stratégiques (sur un périmètre plus restreint que celui de nos administrations centrales) et à la diplomatie dans son ensemble. Il faut assurer aux responsables des agences la liberté de choix entre les deux modes de recrutement, sans remettre en cause le statut des personnels en place (décision 256).