

Commission pour la libération de la croissance française

Première esquisse des propositions du rapport

Commission plénière du 15 juin 2010

**PRIORITE 1 : RESTAURER L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES :
REDUIRE LES DEFICITS SANS PENALISER LA CROISSANCE**

- Se fixer un objectif crédible de croissance et en tirer les conséquences en termes de finances publiques

Le retour de la France sur une trajectoire de finances publiques plus soutenable qui vise une stabilisation de la dette et un solde public de 3% du PIB en 2013 suppose un effort budgétaire de l'ordre de 65 Mds € si la croissance est de 2,5% ; de l'ordre de 90 Mds € si la croissance est de 1,5% au cours des prochaines années.

Si la crédibilité budgétaire passera par un effort portant d'abord sur les dépenses, il faudra pour boucler le plan de restauration des finances publiques une hausse des recettes (remise en cause des niches...) qui doit également permettre d'assurer davantage de justice sociale. Pour ne pas pénaliser la croissance de long terme, cet effort ne doit pas se faire au détriment des dépenses d'avenir et doit s'accompagner du développement d'un financement durable de l'économie par le système bancaire.

- Engager un effort de réduction de la dépense publique

1. Poursuivre l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat

L'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat qui s'est notamment traduit sur l'application de la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux et une réduction des frais de fonctionnement devrait être :

- poursuivi et accentué en matière de masse salariale et de dépenses de fonctionnement ;
- complété par une revue des dépenses d'intervention qu'elles correspondent à des droits (prestations sociales) ou non (subventions aux entreprises et aux organismes publics ou parapublics...).

Les dépenses d'investissement de l'Etat dont l'efficacité économique est démontré, notamment dans le cadre de l'emprunt national, devront à tout prix être préservées.

2. Mettre sous contrôle les dépenses des collectivités locales

La dépense locale a cru très rapidement au cours des dernières années. Cette hausse ne s'explique qu'en partie par des transferts de compétences. Outre une maîtrise des ressources des collectivités locales par limitation de leur autonomie fiscale et l'application intégrale de la taxe professionnelle, l'effort de maîtrise des dépenses locales passe par :

- une diminution des concours financiers de l'Etat par désindexation voire réduction des dotations accompagnée par une péréquation accrue pour soulager les collectivités les plus pauvres ;
- la recentralisation de la politique de recrutement des collectivités locales et application de la règle du non remplacement des départs en retraite, en modifiant la Constitution ;
- la clarification des compétences de chaque niveau de collectivités locales et réduction du nombre de collectivités infra départementales et de leurs services ;
- une révision de certains dispositifs sociaux (allocation prestation autonomie, articulation du revenu social d'autonomie et de la prime pour l'emploi...).

Les dépenses d'investissement des collectivités locales dont l'efficacité économique est démontrée devront à tout prix être préservées.

3. Freiner la progression des dépenses des administrations sociales

Poste de dépense le plus dynamique, les dépenses des administrations sociales doivent être maîtrisées sur les bases suivantes :

- le non remplacement des départs à la retraite des agents de la fonction publique hospitalière et des administrations sociales ;
- la maîtrise des dépenses de fonctionnement ;
- la désindexation des retraites et des prestations familiales ;
- la rationalisation des soins ambulatoires et de l'hôpital ;
- la réforme des retraites et la maîtrise des dépenses liées à la dépendance...

Les dépenses d'investissement des administrations sociales dont l'efficacité économique est démontrée devront à tout prix être préservées.

- Compléter l'effort en dépense par une augmentation des recettes

4. Réduire de 20% sur trois ans les niches fiscales et sociales

Notre pays se distingue par des dérogations très nombreuses à l'application de la norme fiscale ou sociale. Celles-ci vont de pair avec des taux nominaux d'imposition parmi les plus élevés de l'OCDE. Ces niches, au coût élevé pour les finances publiques (plus de 100 Mds €), ont souvent des effets économiques faibles et crée des inégalités perçues comme indéfendables.

Sur la base d'une analyse coût/avantage, une réduction de 20% sur trois ans devrait être visée d'ici 2013 en sanctuarisant toutefois les allègements de charges et le crédit impôt recherche qui ont un effet favorable sur l'emploi.

5. Augmenter la fiscalité sur la propriété foncière et la pollution

Dans le cas où la croissance ne serait pas au rendez-vous, le bouclage suppose une hausse des impôts qui, pour être la moins nuisible à la croissance - c'est-à-dire éviter de taxer le travail et le capital -, devrait s'appuyer idéalement sur les taxes foncières, la fiscalité verte, la fiscalité indirecte (TVA notamment par passage de produits ou services au taux normal et/ou hausse du taux normal).

6. Rééquilibrer notre système fiscal à prélèvement obligatoire constant

L'acceptation de la réforme passe également par certaines réformes visant à accroître la justice sociale. Celles-ci toucheront l'imposition du revenu des ménages (IR et CSG) et la fiscalité du patrimoine, notamment au moment de la transmission.

- Développer les dépenses d'avenir et le financement de l'investissement long terme

Pour éviter de tomber dans une spirale de récession et de déflation et préserver les déterminants de la croissance de long terme, il est essentiel que les dépenses d'investissement dont l'efficacité économique est démontrée au niveau national soient préservées et que l'Union européenne puisse accompagner une relance des dépenses d'avenir. En effet, les marges au niveau des budgets nationaux sont très réduites compte tenu de leur situation et l'échelon pertinent pour toute une série d'infrastructures est bien européen. Cet effort exceptionnel en matière d'investissement pourrait prendre la forme d'investissements publics et privés.

7. Développer les financements européens des dépenses d'avenir

- une utilisation beaucoup plus efficace des dépenses d'avenir financées par le budget communautaire et la BEI ;
- mise en place de fonds européens de capital risque pour les PME, cofinancés par des fonds européens et nationaux ;
- lancement d'une émission d'obligations européennes.

8. Favoriser l'offre de capitaux longs

Pour assurer le financement de long terme et notamment trouver au sein de l'épargne des ménages une cinquantaine d'euros pour dynamiser et orienter notre appareil productif vers les défis de l'avenir (verdissement et vieillissement), il faut :

- mettre sur pied avec les banques et assurances des « fonds stratégiques d'investissement » privés ;
- ajuster les règles de certains produits d'épargne et leur régime fiscal pour favoriser la sortie en rentes viagères (assurance-vie, PÉRP notamment).

9. Faire évoluer les normes comptables et prudentielles favorables à l'investissement long

- reconnaître les spécificités des investisseurs de long terme en accordant un statut comptable et prudentiel d'« investisseur structurel de long terme » aux investisseurs ayant pour caractéristique de travailler sur fonds permanents en situation d'activité courante ;
- pour les « investisseurs structurels », introduire le coût historique amorti comme base de comptabilisation des investissements financiers ou, à défaut, accorder le régime du coût amorti aux investissements de long terme.

- S'appuyer sur une gouvernance budgétaire et financière crédible et efficace

10. Renforcer la gouvernance budgétaire nationale et assurer une meilleure appropriation nationale de nos engagements budgétaires

Aucun des programmes de stabilité présentés par la France à Bruxelles n'a été respecté depuis la création de l'euro. La gouvernance de l'exécutif doit permettre d'asseoir la capacité d'arbitrage politique en matière budgétaire à travers la mise en place d'un ministère du budget et des comptes publics directement rattaché au Premier ministre. Il est également essentiel que les engagements budgétaires soient endossés par le Parlement et lient le Gouvernement auprès des Français. La règle budgétaire constitutionnelle seule n'y suffira pas et la procédure budgétaire annuelle devrait être réformée pour assurer une meilleure appropriation nationale de nos engagements.

11. Créer un véritable gouvernement économique et financier européen

Le renforcement de la capacité de l'Union européenne et de la zone euro à mieux surveiller et coordonner les politiques des Etats membres, notamment dans le domaine budgétaire, passe par un renforcement des règles (Pacte de stabilité et de croissance, extension aux sujets de compétitivité, solidarité des Etats membres sur la dette souveraine jusqu'à un certain niveau...) et des institutions européennes, comme cela a été fait dans le domaine des relations extérieures. Le Conseil européen, le Conseil et la BCE ont un rôle central à jouer. La Commission devrait pouvoir s'appuyer sur un véritable ministère européen des finances.

12. Définir avec l'Allemagne une stratégie commune de finances publiques et de croissance

Compte tenu de leur centralité en Europe, de leur poids économique, de l'interdépendance des choix qu'ils font, l'Allemagne et la France doivent absolument pouvoir construire ensemble une stratégie de finances publiques et de croissance. Cette stratégie doit sur la base de contreparties réciproques redonner confiance à l'Union européenne et accorder à celle-ci un rôle essentiel à la fois en matière monétaire mais également économique et budgétaire.

PRIORITE 2 : FAVORISER L'EMPLOI POUR REDONNER UN AVENIR AUX JEUNES

Le marché du travail français souffre de nombreux dysfonctionnements, comme l'indiquent notamment un taux de chômage plus élevé et des taux d'emploi des jeunes et des seniors plus faibles que la moyenne européenne. Une mobilisation générale autour de la politique de l'emploi est indispensable.

Il faut lancer et conduire au plus haut niveau politique un plan en faveur de l'emploi avec l'objectif de mettre en place une « flexisécurité à la française » destinée à améliorer l'insertion des jeunes et à favoriser les mobilités professionnelles. Ce plan reposera sur quatre objectifs et bénéficiera en priorité aux jeunes. Sa mise en place devrait faire l'objet de concertations dès 2010 à l'occasion d'Etats généraux pour les jeunes.

13. Mettre en place le contrat d'évolution

Le contrat d'évolution vise à reconnaître la phase de recherche d'emploi comme une phase utile à la société, source de croissance. Sur le modèle du contrat de transition professionnelle, il proposerait aux chômeurs les plus éloignés de l'emploi une rémunération et un plan d'action concerté pouvant prévoir des bilans de compétences, des périodes de formation, des actions de validation des acquis de l'expérience, des périodes de travail des mesures d'appui social ou l'évaluation préalable à la création ou la reprise d'entreprise. S'il sera par principe proposé à tous les chercheurs d'emploi, ses modalités seront fortement différenciées en fonction de la distance à l'emploi du bénéficiaire. Sa mise en place doit pouvoir s'appuyer sur certaines mesures qui :

- réduisent le dualisme du marché du travail :
 - o créer un bonus/malus en modulant les cotisations sociales en fonction de la durée du contrat de travail ;
 - o poursuivre la sécurisation du coût de la rupture du CDI ;
 - o faire du licenciement économique un ultime recours ;
- donnent un cadre cohérent et efficace à la recherche d'emploi :
 - o dès à présent, segmenter les dispositifs du service public de l'emploi en fonction des profils des chercheurs d'emploi ;
 - o dès à présent, réduire le plafond d'indemnisation de l'assurance-chômage ;
 - o par la suite, donner un caractère universel au contrat d'évolution ;
- anticipent et facilitent les transitions professionnelles :
 - o adapter régulièrement l'offre de formation aux nouveaux besoins économiques ;
 - o concentrer les investissements en formation professionnelle sur ceux ayant un niveau de qualification faible et sur la formation à de nouveaux métiers ;
 - o réformer la gouvernance de la formation professionnelle ;
 - o instaurer des fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels ;
 - o développer les formations en alternance en priorité pour les moins qualifiés ;
 - o développer les formations pour les jeunes ayant une première expérience professionnelle ;
 - o améliorer l'orientation professionnelle.

14. Ajuster le coût du travail à sa productivité

- accentuer les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires

Les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires mis en place depuis une vingtaine d'années ont permis de créer ou sauvegarder 800 000 emplois. Il faudrait approfondir cette politique par une exonération totale des ex-cotisations sociales employeur au niveau du SMIC pour toutes les entreprises (en reprenant le barème qui a été mis en place pour le dispositif temporaire « zéro-charges » dans les TPE). Cette mesure serait financée par une hausse de la CSG et de la TVA.

- transférer une partie des cotisations sociales sur la CSG et la TVA

A long terme, le transfert d'une partie des cotisations sociales sur la CSG ou la TVA permettrait de favoriser l'emploi par une substitution travail/capital. A court/moyen terme, la substitution de la TVA aux cotisations sociales présente l'avantage supplémentaire de procurer un bien de compétitivité (alors que les cotisations sociales portent sur les biens et services produits en France, la TVA frappe également les importations, et pas les exportations) si les salaires et les prestations ne s'indexent pas sur des prix plus élevés.

15. Faciliter l'accès au logement

Corollaire indispensable de la flexisécurité du marché du travail, la flexisécurité du marché du logement doit permettre aux travailleurs de devenir plus mobiles et donc de saisir les opportunités offertes par un marché du travail plus flexible et dynamique. Elle passe par :

- la libération du foncier constructible en autorisant le préfet à relever d'autorité les conventions d'occupation des sols excessivement restrictifs ;
- le remplacement des droits de mutation à titre onéreux par la taxe foncière et la généralisation de la taxe forfaitaire sur la cession de terrains nus rendus constructibles ;
- la mise en place d'une flexisécurité du marché locatif - DALO et GRL versus assouplissement des procédures d'expulsion pour impayés de loyers ;
- le développement de l'accession à la propriété via deux innovations : une accession limitée au seul usufruit pour les ménages les plus modestes et le financement partiel de l'accession par une capitalisation de l'APL ;
- l'incitation à la concentration du secteur HLM pour faire émerger des acteurs de grande taille.
- la mise en place d'un fond financé par un dispositif de « malus » associé à l'emploi de travailleurs en CDD ou contrats d'intérim pour ouvrir aux jeunes travailleurs précaires l'accès au crédit pour l'acquisition d'un logement et la garantie d'une location.

16. Développer le dialogue social

La loi du 20 août 2008 crée à terme les conditions d'une rénovation profonde du dialogue social, qui peut permettre de réduire le chômage. D'autres mesures devraient être mises en place pour favoriser le développement de la négociation collective :

- assurer la transparence du financement des partenaires sociaux, et rétribuer par un financement public la mission d'intérêt général que constitue le dialogue social ;
- limiter l'éparpillement du champ conventionnel national entre branches trop fines, qui consolide les particularismes et ne favorise pas la mobilité professionnelle et géographique ;
- mettre en place des formes de représentation du personnel adaptées à la réalité des PME et des TPE (mandatement, représentation unique...) ;
- supprimer la possibilité de cumuler des mandats des représentants du personnel ;
- favoriser la prise en compte des compétences acquises dans l'exercice d'un mandat de représentant du personnel dans le parcours professionnel des salariés.

PRIORITE 3 : PREPARER L'AVENIR

- Développer la responsabilité, l'autonomie et l'évaluation dans l'apprentissage des savoirs

17. Développer les métiers de la petite enfance et améliorer la formation des éducateurs

La lutte contre les inégalités de réussite scolaire commence dès la petite enfance, c'est-à-dire en crèche et en maternelle, sachant que les élèves qui sont en difficulté dès leur entrée au CP le sont toujours, dans leur quasi-totalité, par la suite. De nouvelles méthodes pédagogiques pourraient être intégrées dans la formation des éducateurs de crèches, mais aussi des enseignants de l'école maternelle afin de permettre l'acquisition des compétences nécessaires à l'apprentissage de la lecture.

18. De nouvelles méthodes pédagogiques pour lutter contre l'illettrisme

La réussite de l'apprentissage de la lecture de tous les élèves exige la mise en place de méthodes pédagogiques innovantes. Par petits groupes, sous formes d'ateliers, plusieurs fois par semaine, une expérimentation pourrait être menée dans dix écoles primaires par académie, puis évaluée pour être, en cas de réussite, étendue.

19. Des directeurs d'école plus autonomes, des parents plus présents

La lutte de l'échec scolaire implique un renforcement du rôle du directeur d'école, qui n'est actuellement qu'un *primus inter pares*. Le directeur devrait pouvoir recruter ses équipes pédagogiques et conduire un projet d'établissement.

La réussite scolaire des enfants est indissociable de l'implication des parents. Or très souvent, les parents sont désemparés face à l'école ou même la craignent. Tous les parents d'élèves doivent redevenir acteurs de l'instruction, l'école pourrait alors les aider à mieux s'approprier leur rôle, mais aussi à acquérir ou rafraîchir leurs connaissances dans les matières fondamentales.

20. Achever l'autonomie des universités en développant une évaluation indépendante des résultats

L'autonomie des universités a été engagée en 2007, par la loi « Libertés et responsabilités des universités ». Il s'avère nécessaire de poursuivre le processus d'autonomie, en permettant une liberté de sélection des étudiants, définition des modalités de recrutement et rémunération des enseignants notamment. Le renforcement des moyens des universités est une condition de l'amélioration de leur performance, la modulation des frais d'inscriptions en fonction des revenus des parents pourrait être proposée, en parallèle d'une hausse du montant et de volume de bourses et de l'octroi de prêts à taux zéro.

En contrepartie au développement de l'autonomie, il conviendrait de fortement développer l'évaluation des universités.

21. Développer des universités pluridisciplinaires, ouvertes sur le monde

L'offre universitaire doit permettre de moduler les cursus des étudiants et les diversifier, pour éviter de figer l'orientation :

- le caractère pluridisciplinaire des deux premières années pourrait par exemple être renforcé ; au-delà les parcours diversifiés devraient être encouragés : un point d'application privilégié pourrait être le secteur de la santé et des études médicales ;

- la mobilité des étudiants, des professeurs et des chercheurs devrait être largement développée sur la base d'un enseignement linguistique renforcé et une politique d'accueil plus volontariste.

- Développer les grandes infrastructures et les secteurs de pointe

22. Développer les infrastructures et secteurs de pointe essentiels à notre avenir

Comme l'avait souligné le premier rapport de la Commission, le développement des infrastructures françaises doit constituer une priorité pour fournir le socle de croissance de notre pays à horizon 2020 : ports, aéroports, réseaux de haut débit, infrastructures financières... Il en est de même des secteurs de pointe à forte valeur ajoutée qui doivent être accompagnés.

23. Sécuriser l'accès aux matières premières

La France ne peut se tenir à l'écart de la course aux matières premières dans laquelle se sont engagés la plupart de ses concurrents. Elle doit s'assurer directement ou indirectement le contrôle des ressources stratégiques afin d'asseoir la croissance de son industrie et ses services sur une base solide.

- Soutenir l'innovation

24. Créer une académie française de l'innovation

Comme dans le secteur universitaire, la France souffre du cloisonnement entre disciplines scientifiques, entre acteurs de l'innovation, entre financeurs et créateurs d'idées. La mise en réseau de l'ensemble de ces acteurs représenterait une opportunité essentielle pour renforcer l'innovation dans tous les domaines.

25. Diminuer le coût des brevets, notamment pour les PME

La diminution des coûts de dépôt et de sécurisation des brevets passe à court terme par la maîtrise des redevances perçues par l'Institut national de la propriété intellectuelle et à plus long terme par la mise en place de la juridiction européenne des brevets et par le brevet communautaire.

26. Mieux les protéger et les valoriser les brevets

L'utilisation offensive des brevets suppose de mieux les valoriser et mieux les diffuser. Il est souhaitable de développer des fonds européens des brevets qui pourraient être cofinancés par le budget communautaire, le fond européen d'investissement et des partenaires privés ou publics en France.

27. Sanctuariser le crédit impôt recherche en en faisant profiter les PME

Le CIR place la France dans une situation attractive au plan international. Recentré, notamment sur les PME innovantes, il doit être préservé dans ses principes et ses modalités de fonctionnement.

- Accompagner la croissance verte

28. Faire de l'agriculture un atout de la croissance verte

- inclure l'agriculture et la forêt dans les marchés de CO₂ et à plus long terme de la biodiversité ;
- soutenir des efforts exceptionnels de recherche et d'innovation, pour anticiper les nouvelles conditions climatiques et écologiques en proposant une implication nouvelle de la Politique agricole commune.

29. Mettre en place les incitations indispensables au développement d'éco-industries innovantes

Ceci suppose de développer la fiscalité écologique aux niveaux national et européen afin de mettre en place les bons « signaux prix ».

- Réconcilier les Français avec la concurrence

30. Diminuer les coûts de changement de fournisseurs

Si le changement de fournisseurs de téléphonie a été facilité par le transfert de numéros entre opérateurs, ce changement dans le domaine de la fourniture d'énergie ou de services bancaires reste encore très difficile et coûteuse. Des réformes de la réglementation devraient permettre de diminuer ces « *switching costs* ».

- portabilité du compte bancaire, sur le modèle de la portabilité du numéro de téléphone portable ;
- obligation de proposer des offres nues (sans terminal) sans durée d'engagement dans la téléphonie mobile.

31. Ouvrir les professions réglementées

- de nombreuses barrières à l'entrée demeurent pour l'exercice de professions réglementées. Les taxis, les débitants de boissons, les huissiers de justice, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ou les notaires et devraient faire l'objet de mesures de libéralisation ;
- l'élargissement de l'accès pourrait être progressif.

32. Développer la concurrence dans le secteur de la santé

Une partie des inefficacités du secteur de la santé et de ses conséquences sociales (sur le système de la formation aux professions de santé par exemple) et financières (sur l'équilibre des comptes de l'assurance maladie) tiennent à une insuffisance de concurrence dans le secteur de la santé et à une persistance des inefficacités et des rentes.

La remise en cause des numerus clausus et des restrictions à l'exercice de certaines activités non justifiées par des considérations de santé publique devrait permettre d'accroître l'emploi et d'améliorer les services rendus.

A côté d'autres mesures favorisant le développement et la protection de la propriété (cf. *infra*), le renforcement de la concurrence contribuera à faire, davantage qu'aujourd'hui, un secteur porteur de croissance.