

COMMISSION POUR LA LIBERATION DE LA CROISSANCE FRANÇAISE

3. Une gouvernance au service de la croissance.

1.1. Ambitions.

✎ Un environnement juridique stable et sécurisé.

La réduction de 25% des charges administratives qui pèsent sur les entreprises permettrait de réinjecter près de 15 milliards d'euros dans l'économie.

✎ Des services publics plus performants.

La culture de l'évaluation est encore trop absente de l'action publique . Or seule une gestion plus performante des services publics permettra de les maintenir ou de les développer, tout en assurant une meilleure satisfaction des usagers ou bénéficiaires.

✎ Des marges de manœuvre pour les générations futures.

Notre pays se caractérise par une culture économique et financière faible, une prise en compte trop limitée des intérêts des générations futures en terme de soutenabilité des finances publiques et une évaluation insuffisante de l'efficacité de l'action publique.

1.2. Conditions de la réussite.

► Un Etat stratégique et efficient

• Le constat.

Les comparaisons entre la situation française et celle de ses voisins européens montrent que la part des dépenses publiques dans le PIB est très élevée, presque 54% du produit intérieur brut (53,4% en 2006).

Les administrations publiques -Etat, administrations sociales, collectivités territoriales- dépensent chaque année plus de 1.000 milliards d'euros sur un produit intérieur brut qui s'élève à environ 1.800 milliards d'euros.

Les dépenses publiques n'ont jamais été inférieures à la moitié de la richesse nationale depuis le début des années 1990. La stabilité de ce ratio la distingue des pays scandinaves qui ont entrepris une série de réformes depuis 10 ans afin de réduire le poids de leur dépense publique.

	France	Moyenne UE 27
Niveau de la dépense publique (% du PIB)	53,4%	47,6%
Niveau des prélèvements obligatoires	44%	39,6%
Part de l'emploi public dans l'emploi total	24,5%	16,1%
Dette publique (en % du PIB)	66,6%	61,7%

Le niveau de dépenses publiques de la France (53,4% de PIB) est supérieur à celui de l'Allemagne (45,4% du PIB), du Royaume-Uni (43,8%), de l'Italie (50,1%) et de l'Espagne (38,6%). Les pays nordiques, Suède et Danemark ont ramené leurs dépenses publiques en quelques années aux alentours de 50% du PIB et leurs budgets sont excédentaires.

De plus, la situation des finances publiques françaises se caractérise par une dette élevée, représentant environ 65% du PIB, un déficit public qui correspond, dans son montant au service de la dette, et à environ 80% du produit total de l'impôt sur le revenu, enfin par une augmentation très rapide des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement.

La France se singularise donc, au sein de l'OCDE et de l'Union européenne, par la conjonction de trois facteurs : un poids élevé des dépenses publiques dans le PIB, une stabilité remarquable de ce ratio (les pays scandinaves, par exemple, ont réduit ce poids depuis dix ans) et la persistance de déficits publics importants (à la différence, là encore, de nos principaux partenaires, notamment ceux qui ont des dépenses publiques élevées), traduits dans l'augmentation tendancielle de la dette.

- à moyen et même à court termes, la dynamique de la dette, qui atteint aujourd'hui 15% des dépenses du budget de l'État, fait ainsi peser un risque sur la soutenabilité de nos finances publiques et anéantit les marges de manœuvre des générations futures : la récente hausse des taux d'intérêt illustre la fragilité de notre situation.

En 2008, l'augmentation des charges de la dette absorbe environ le tiers des marges de manœuvre supplémentaires sur le budget de l'État. L'enjeu de soutenabilité doit aussi tenir compte de l'impact du vieillissement de la population, qui va susciter une augmentation des dépenses publiques, toutes choses égales par ailleurs ;

- compte tenu du niveau déjà atteint (44,2% en 2006), l'augmentation des prélèvements obligatoires ne constitue pas une option : elle risquerait d'avoir un effet dépressif sur l'activité et n'est pas tenable au vu des taux pratiqués par nos voisins.

En un mot, la France est sur-administrée et mal administrée. Elle esquivé la difficulté en reportant les difficultés sur les générations futures.

Sur-administrée, la France se caractérise par un nombre de collectivités territoriales nettement plus élevé que la moyenne des pays de l'Union européenne de taille comparable, avec quatre strates d'administration territoriale (la commune, l'intercommunalité, le département et la région).

Il s'y ajoute trois strates d'administration centrale (ministères, cabinet du Premier ministre, cabinet du Président de la République). Les quarante autorités administratives indépendantes créées depuis 1978 (date de création de la CNIL considérée comme la première) n'ont jamais été compensées par des diminutions d'effectifs des administrations centrales pourtant allégées d'une partie de leurs compétences ainsi transférées à ces autorités. Enfin les transferts de compétences aux collectivités territoriales, comme celui

effectué en direction des institutions et agences européennes (elles-mêmes au nombre d'une trentaine) n'ont jamais entraîné de réduction d'effectifs au sein des ministères concernés par ces transferts.

De plus, son modèle de gestion paritaire des organismes de sécurité sociale et d'assurance pour l'emploi, conçu juste après la Seconde Guerre Mondiale, doit aujourd'hui faire l'objet d'une analyse de coût au regard de l'efficacité du service rendu, qu'il s'agisse de la couverture des risques sociaux ou de la formation professionnelle. Il ne fait pas l'objet d'un contrôle politique suffisamment éclairé et se poursuit dans des conditions d'opacité peu conforme aux standards de la bonne gouvernance et de la transparence des comptes qui s'y attache.

Cette situation constitue un handicap pour la croissance à plusieurs titres :

- elle est anxiogène pour les générations futures, et peu responsable à leur égard,
- elle ampute les marges du secteur privé, notamment des petites et moyennes entreprises (sur 2.700.000, seules 5.000 d'entre elles ont plus de 250 salariés : elles représentent néanmoins 75% de l'emploi privé en France) pour l'investissement, le développement et l'exportation,
- elle n'assure pas une optimisation de l'organisation des services publics, et menace sérieusement les ambitions du modèle français en ce domaine,
- elle complique la vie des citoyens et des entreprises dont les interlocuteurs administratifs sont nombreux et parfois difficilement identifiables, notamment dans le cas des compétences partagées entre Etat et collectivités territoriales, ou entre collectivités territoriales entre elles.
- elle entraîne des redondances doublement coûteuses : pour les budgets publics, et pour l'ensemble des citoyens soumis à des impôts et taxes de plus en plus élevés.

C'est la raison pour laquelle tous les pays de l'OCDE (Canada, Suède, Danemark, Pays Bas, Royaume Uni, Espagne) ont ouvert leur train de réformes pro- croissance par une révision complète des politiques publiques et une réorganisation de la gestion des services publics, en vue d'assurer au citoyen un meilleur service au moindre coût.

L'Etat, et de façon plus générale les collectivités publiques, doivent devenir des acteurs de la compétitivité française.

C'est un défi collectif : l'effort en faveur de la croissance suppose un réel effort de tous.

Le secteur public doit donc s'y impliquer. L'administration française jouit d'une réputation mondiale de compétence. Pour autant, certains dysfonctionnements persistent. Il est désormais indispensable de l'inscrire dans une démarche ambitieuse de performance et d'efficacité.

Il faut libérer les énergies publiques, et dégager ainsi des marges de manœuvre pour l'investissement, tant public que privé.

1- Alléger l'organisation politico-administrative pour simplifier et réduire les coûts

Trois vagues de décentralisation se sont succédées en 20 ans : les réformes de 1983, celles de 1992 et celles de 2003-2004, ne se sont pas traduites par une réduction des effectifs de l'Etat qui ont crû depuis cette période y compris dans les domaines de compétence qui ont été transférés aux collectivités territoriales.

Il faut donc diviser au moins par deux le nombre de structures d'administration centrale et regrouper les échelons déconcentrés de l'Etat sous l'autorité du préfet de région.

Par ailleurs, et en vue de clairement distinguer les fonctions de l'Etat stratège des fonctions d'exécution des agences chargées de gérer un certain nombre de politiques publiques devraient être créées en regroupant les fonctionnaires d'administration centrale et déconcentrées.

Enfin, il est urgent de s'attaquer drastiquement à la complexité de l'environnement juridique, premier handicap de la France en terme d'attractivité, et procéder, à l'inventaire critique de tous les textes antérieurs à 1990.

Il faut enfin SIMPLIFIER et EVALUER tous les dispositifs juridiques existants ou envisagés.

Proposition 1 : SIMPLIFIER le structures

- *Diagnostic : Multiplication des textes et des structures par multiplication des ministères.*

Mesure : Fixer par une loi organique le nombre et les compétences des ministres d'Etat, au nombre d'une douzaine au moins d'une vingtaine au plus ; un gouvernement peut ensuite compter autant de sous ministres et sous secrétaires d'Etat que souhaité, mais aucun n'a de compétence propre : son décret de nomination se borne à indiquer qu'il suit plus particulièrement tel ou tel secteur de la compétence du ministre d'Etat.

La même loi organique fixerait le nombre de directions d'administrations centrales de chaque ministère d'Etat, qui comporterait invariablement un Secrétaire général, un directeur juridique, un directeur des affaires communautaires (co-nommé par le Secrétariat général des affaires européennes et par la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne) et un directeur des moyens et du personnel. Aucun des sous ministres ne serait titulaire d'un ministère - seules les administrations des ministres Etat seraient appelés ainsi, auraient droit à la plaque en laiton doré et à l'hôtel particulier. Les autres bâtiments doivent être loués au secteur privé en vue d'être valorisé au mieux tout en conservant le patrimoine immobilier de l'Etat dont la valeur ne cessera de progresser.

Une agence unique, associant des compétences venues du secteur privé, devrait être en charge de la valorisation de l'ensemble du patrimoine immobilier de l'Etat sous l'autorité du Premier ministre et du Président de la République.

- **Diagnostic** : *Faiblesse relative à la coordination interministérielle, excès de puissance de certains ministères (finances, intérieur).*

Mesure : *Renforcer la capacité d'arbitrage de Matignon en y rattachant, outre le Secrétariat général du Gouvernement renforcé par la fusion avec la direction des affaires civiles, un office du budget sur le modèle de l'OMB (office for management and budget) américain, alliant des compétences publiques et des compétences financières du secteur privé, et une direction du personnel supérieur, gérant le millier de dirigeants, notamment les préfets, les directeurs de centrale, etc.). L'office du Budget auraient pour charge de s'assurer de la compatibilité et de la cohérence de l'ensemble des politiques publiques, notamment des politiques des agences, des autorités administratives indépendantes. Il aurait pour mission de veiller à la conformité des projets de loi avec les objectifs de la loi budgétaire pluri-annuelle. Il aurait pour charge de veiller à la coordination des achats de l'Etat, des choix en matière financière, et assureraient la cohérence des diverses politiques de régulation. Il devrait avoir, sur le modèle des Etats-Unis, son équivalent au Parlement.*

- **Diagnostic** : *Caractère nocif de l'occupation des postes de responsabilité en cabinet par des fonctionnaires dénués de toute attache politique et dépendants des administrations dont ils viennent.*

Mesure : *Réserver les postes de directeur de cabinet à des parlementaires (sur le modèle britannique). Limiter par ailleurs le nombre de membres des cabinets actuellement au nombre de 700.*

- **Diagnostic** : *Caractère trop « politique » des nominations des directeurs de centrale.*

Mesure : *Prévoir une procédure de confirmation (en pratique, veto à la majorité qualifiée) par les commissions compétentes de l'Assemblée Nationale et du Sénat ainsi que c'était inscrit dans le programme présidentiel*

- **Diagnostic** : *Lenteur de l'adoption des textes dûes à la longueur du processus interministériel.*

Mesure : *Habiliter par la loi les ministres d'Etat (cf. mesure n° I-1) à signer seuls les décrets, sans contreseing du Premier ministre ou du Président de la République, avec les seuls ministres chargés de la mise en œuvre à titre principal (le fait que l'application d'un texte suppose l'engagement de crédits n'étant jamais considéré comme une mise en œuvre par le Ministère de l'économie et des finances).*

- **Diagnostic** : *Manque de cohérence juridique des textes d'une administration à une autre, auxquels supplée le secrétariat général du gouvernement, dont les capacités sont faibles, et par le bleuissement, qui aggrave l'engorgement pour des textes de second ordre.*

Mesure : Créer dans tous les ministères d'une direction juridique dont le directeur est nommé conjointement par le SGG et par le Ministre, après avis du Conseil d'Etat, pour un mandat de cinq ans irrévocable et renouvelable une fois. Tous les textes signés par le ministre seul, et ceux des ministres d'Etat ne pourraient être signés qu'après visa du Directeur juridique (système semblable au contrôle financier).

Proposition 2 : Créer des agences de service public.

Diagnostic : *la confusion de l'Etat stratège et de l'Etat gestionnaire*

Mesure : Créer des agences par exemple pour la délivrance des permis de conduire, pour la perception des impôts ou encore pour assurer l'assistance et le conseil aux entreprises de moins de 50 salariés. La création d'agences d'exécution/mise en œuvre des services publics n'implique pas le démembrement de l'Etat : au Royaume-Uni, les agences, qui emploient 77% des fonctionnaires du pays n'ont par exemple pas la personnalité morale.

Ce système suppose une répartition clairement établie des **responsabilités**: le ministre et/ou le responsable de programme loi d'orientation de la loi de finances (LOLF) aura la responsabilité de fixer les orientations de la politique publique concernée et les objectifs de l'agence, et de déterminer ses ressources financières. Le responsable de l'agence répondra devant le ministre et/ou le responsable de programme de la réalisation de ces objectifs. La mise en place d'agences nécessitera une amélioration du débat public, pour associer les citoyens français à la conception des politiques.

Des méthodes d'évaluation renforcées ainsi qu'un contrôle effectif des résultats obtenus par les agences sont de même nécessaires.

Le pouvoir politique fixe les objectifs de l'agence, contrôle ses résultats et nomme les dirigeants. L'engagement sur des objectifs, le partage des responsabilités, le processus d'allocation des ressources, voire la gouvernance seront très clairement précisés dans un **contrat d'objectifs** signé entre l'agence et le ministre concerné, qui permettra un contrôle de l'agence et une responsabilisation de ses managers sur la base des résultats obtenus.

Pour exercer ce contrôle, un « **conseil de surveillance** » pourra être mis en place au sein de chaque agence. Il devra compter avec des représentants des usagers, de façon à ce que la qualité du service final puisse être pleinement prise en compte dans le contrôle de la réalisation des objectifs.

Le **directeur d'agence** sera nommé en interne, ou à l'extérieur de l'administration. Il répondra devant son autorité de tutelle de la réalisation des objectifs, avec une rémunération en partie indexée sur les résultats.

La gestion des ressources humaines au sein des agences pourra être assouplie.

La mise en place d'agences permet de proposer aux agents le choix entre la conservation de leur statut de droit public et un contrat qui peut être soit de droit public, soit de droit privé, selon les fonctions et responsabilités de l'agence. Les nouveaux agents seront embauchés sous ce contrat de droit public (ou de droit privé selon les cas) qui permettra une gestion plus active des ressources humaines.

Au Royaume-Uni, les agences ont ainsi offert un cadre à la modernisation du statut de la fonction publique et un moyen de décentraliser la responsabilité en matière de recrutement et de négociations salariales. Elles permettent également de moduler la gestion des ressources humaines à l'aune d'objectifs et de cibles de performance, avec la détermination d'indicateurs qui y sont associés.

La mise en place d'agences n'implique pas de créer un nouveau statut juridique mais nécessite un engagement interministériel fort

Il n'existe pas de notion précise d'« agence » en droit administratif français. En France coexistent aujourd'hui sous la dénomination d'« agence » plusieurs dizaines de structures au statut juridique et au fonctionnement différents (Agence de l'eau, Agence France Trésor, Agence des participations de l'Etat etc.).

Il s'agit soit d'établissements publics administratifs, soit d'établissements publics à caractère industriel et commercial, soit de groupements d'intérêts public, soit enfin de services à compétence nationale, qui disposent de prérogatives très différentes et d'une autonomie de gestion très variable. Certaines assurent à la fois les missions de conception et de mise en œuvre de la politique dont elles ont la charge. D'autres se limitent à la stricte mise en œuvre de politiques publiques arrêtées au niveau ministériel. Les formules juridiques existant dans le système français (établissements publics, entreprises mixtes, SCN, budgets annexes) apportent d'ores et déjà les solutions juridiques nécessaires et suffisantes à la mise en place d'agences.

A l'étranger les agences créées ont un statut juridique très diversifié, en fonction de la mission confiée. Aussi, **il n'est pas proposé d'élaborer un modèle juridique unique, ni même de créer une catégorie nouvelle** de personnalité morale.

Une cellule chargée de déterminer les politiques publiques susceptibles d'être confiées à des agences pourrait être constituée auprès du Premier ministre et du Président de la République afin de piloter la mise en place de ce système dans différents champs du service public.

Dans un premier temps, la création d'agences pourrait concerner la gestion de l'impôt et la tenue de la comptabilité publique, le conseil et l'assistance aux entreprises de moins de 50 salariés sur le modèle du *small business service* britannique, la protection civile, les douanes, la valorisation du domaine public, notamment immobilier, l'INSEE (institut national de la statistique et des études économiques), l'administration pénitentiaire, les universités, la délivrance des permis de conduire.

Dans un second temps, ce dispositif pourrait être étendu à la gestion des principaux risques sociaux, en incluant les partenaires sociaux au conseil de surveillance. Pourraient également être envisagé de regrouper tous les intervenants sur la formation professionnelle ou encore sur le logement.

Proposition 3 : Elargir les possibilités de mises en concurrence entre certains services publics et des prestataires privés, notamment dans la santé et dans l'éducation.

Cette concurrence existe déjà de fait dans le secteur de la santé, puisque les malades peuvent choisir entre l'hôpital ou un établissement privé conventionné. Les marges de progrès dans ce domaine résident principalement dans une meilleure mutualisation des moyens, notamment dans la location par les hôpitaux de leurs plateaux techniques qui souvent ne sont utilisés que le matin ou à temps partiel.

Par ailleurs, la création de maison de santé regroupant des médecins de ville afin de délivrer certains soins et de décharger ainsi les hôpitaux, notamment le service des urgences, permettrait une meilleure allocation des ressources. La mise en œuvre d'une telle réforme, et la mutualisation optimale des moyens devrait être mise en œuvre par les agences régionales de santé, bientôt créées.

Il pourrait être également intéressant d'ouvrir une première expérimentation sur un ou deux départements de mise en concurrence du régime d'assurance maladie et d'un assureur privé pour la couverture de la maladie et pour la couverture du risque de dépendance, dit 5^{ème} risque.

S'agissant de l'Education, il existe déjà une mise en concurrence des établissements publics et des établissements privés d'enseignement lorsque ceux-ci sont conventionnés. Toutefois, même dans cette hypothèse, la concurrence effective se heurte à deux obstacles :

- il reste à la charge des familles des droits d'inscription (500 à 1500 euros) qui sont dissuasifs pour les familles les plus modestes
- le nombre d'établissements d'enseignement privé conventionné est plafonné

La réforme très récente de l'éducation en Suède est un exemple de mise en concurrence du secteur public et du secteur privé pour la gestion du service public de l'éducation.

La réforme de l'éducation en Suède

La réforme de l'éducation en Suède a été commencée en 1991 par le Ministre de l'éducation Göran Persson. Le but était triple : encourager l'innovation et la flexibilité, favoriser la démocratie locale, réduire les dépenses publiques et réaliser des gains en termes d'efficacité économique. La réforme a reposé sur une importante décentralisation et le développement des écoles privées.

Le système éducatif suédois est très performant. *Les dépenses d'éducation sont parmi les plus importantes au monde. En 2003, elles représentaient 6,5% du PIB, contre 5,6% en moyenne dans les pays de l'OCDE. La part du financement privé est parmi l'un des plus faibles de tous les pays de l'OCDE, puisque la dépense publique représentait 6,3% du PIB contre 5% en moyenne. L'éducation représente ainsi 12,9% de la dépense publique.*

En Suède, 78% des 20 - 65 ans ont un emploi. Moins de 20% des adultes n'ont pas atteint l'enseignement supérieur. Les études PISA (OCDE) donnent de très bons résultats à la Suède en termes d'alphabétisation (literacy), c'est-à-dire supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Les résultats dans le domaine des mathématiques sont plus faibles.

Le système éducatif suédois a été décentralisé au cours des années 1990, au profit des 290 municipalités du pays.

La définition des programmes et des objectifs globaux de la politique d'éducation relève du niveau national (gouvernement et parlement). Les municipalités sont libres de choisir comment elles atteindront ces buts : elles peuvent pour cela définir des écoles et aussi les financements qu'elles souhaitent y affecter. Le système éducatif suédois se concentre ainsi désormais sur ses objectifs (« goal oriented »).

Les dépenses d'éducation représentent ainsi 32% des dépenses des municipalités. C'est le deuxième poste, derrière les dépenses de santé et pour les personnes âgées (40%), et devant les dépenses consacrées aux jeunes enfants (pre-schools et child care).

Le gouvernement social démocrate des années 1990 a autorisé la création d'école « indépendantes », proposant des pédagogies alternatives.

Les écoles privées se sont depuis développées. Elles accueillent 6% des étudiants en 2005. Les études PISA démontrent qu'il y a peu de différences dans les performances des différentes écoles. Ces pratiques ont permis de maintenir des écoles dans certaines zones rurales à l'initiative des parents, ou de rétablir des écoles religieuses.

Les écoles suédoises sont évaluées par l'Agence Nationale pour l'Education, qui est une autorité administrative indépendante.

Cette agence définit les critères pour l'attribution des diplômes. Elle évalue les résultats du système éducatif, en examinant tant les autorités locales que les écoles. Celles-ci doivent d'ailleurs publier chaque année des rapports de qualité (quality reports). Le résultat des évaluations est ensuite rendu public.

En outre, une Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Ecole (National Agency for School Improvement) a été créée en 2003. Elle a pour tâche d'aider les autorités locales et les écoles à atteindre les buts nationaux.

Ces critères sont progressivement étendus à l'ensemble du système éducatif, c'est-à-dire non seulement aux écoles, mais aussi aux « pre-school » et aux « school age child care ».

Cette réforme a été complétée par une mise en concurrence des établissements publics et privés au cours des deux dernières années. Chaque famille dispose de « voucher » correspondant au coût moyen de formation et peut inscrire ses enfants dans l'établissement de son choix. Cette réforme a conduit à un transfert sur le choix des parents de 30% des élèves du secteur public vers le secteur privé.

Une expérimentation semblable pourrait être conduite dans toutes les zones d'éducation prioritaire, ainsi que dans une ou deux régions candidates.

Proposition 4 : Développer l'externalisation et le recours à des prestataires privés.

Historiquement les activités confiées au privé couvraient la maintenance des routes, les services de jardinage ou les cantines scolaires par exemple. L'externalisation a évolué pour inclure aujourd'hui des missions plus complexes et centrales telles les services de support militaires ou les fonctions support (ressources humaines, systèmes d'information).

En général, les gains financiers attendus sur une opération d'externalisation sont de 20% à 40% sur la durée de vie du contrat.

L'externalisation génère des gains qualitatifs tout aussi importants (amélioration de la qualité de services aux usagers, amélioration et élargissement des compétences, focalisation des administrations sur leurs missions prioritaires).

Pour que l'externalisation soit efficace, il est nécessaire d'inscrire le contrat d'externalisation dans un cadre de bonnes pratiques de gestion comme le montrent les exemples suivants de bonnes pratiques mises en place à l'étranger :

- Solliciter sur des bases régulières les attentes des usagers en matière de services ;
- Demander l'élaboration d'un rapport annuel sur l'externalisation;
- Mettre en place des systèmes de gestion par comptabilité d'exercice
- Mettre en place des procédures d'achat flexibles ;
- Attirer des managers expérimentés pour gérer les contrats d'externalisation, payés aux taux du marché, avec des primes liées à la performance et la réalisation des objectifs ;
- Répondre aux préoccupations des syndicats au travers d'un cadre prédéfini et d'un dispositif de protection des salariés. Ainsi, en Grande-Bretagne, la loi TUPE impose le transfert des salariés avec tout transfert d'activités.

La réforme en cours des partenariats public-privé pourrait offrir un cadre juridique complémentaire aux formes classiques : concessions de service public, bail amphytéotique etc...

Proposition 5 : ALLEGER les services déconcentrés de l'Etat et supprimer les doublons avec les autorités locales.

Il est nécessaire de tirer les conséquences de la décentralisation dans les services déconcentrés de l'Etat en réduisant les effectifs des administrations concernées et en les réorganisant.

Les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales doivent être accompagnés d'un abandon effectif de la mission correspondante par les services de l'Etat, et du redéploiement de l'intégralité des agents de l'Etat concernés, pour éviter les doublons entre les actions de l'Etat et des collectivités territoriales.

Pourtant, les administrations d'Etat impactées par la décentralisation n'ont pas toujours réduit leurs effectifs et leur organisation est restée inchangée. Ainsi, en dépit du désengagement progressif de l'Etat du domaine routier, les effectifs de la direction générale des routes (DGR) n'ont diminué que de 15% entre 1981 et 2006. Encourager les mutualisations de ressources entre collectivités locales et services déconcentrés pourrait permettre de réduire les doublons.

L'Etat devrait donc concentrer l'essentiel de ses moyens au niveau régional et supprimer les services en département lorsque les compétences ont été décentralisées. Pour déterminer de façon précise les services de l'Etat redondants avec les services des collectivités locales et qu'il conviendrait de supprimer, il faudra s'appuyer sur les résultats des audits conduits dans le cadre de la RGPP.

2- Simplifier drastiquement les normes

La norme est, si l'on peut dire, en crise.

La norme nationale est désormais en concurrence avec la norme communautaire, et cette concurrence est mal organisée. La norme souffre aussi d'une division inintelligible entre instruments différents, loi, directive, règlement, circulaire, etc. Il en résulte beaucoup d'imprécision, de temps perdu, d'inefficacité.

Le diagnostic est connu. Il tient pour l'essentiel en trois remarques. La « loi », au sens large, met en relation trois acteurs. L'initiateur (le politique), le fabricant (l'administration) et l'utilisateur. Aucun des trois ne trouve son compte dans la situation actuelle.

L'initiateur voit s'écouler trop de temps entre la formulation de l'idée et la production de la norme, et perd le bénéfice politique. Le fabricant s'épuise en querelles théologiques (loi/règlement). L'utilisateur n'est en rien défendu par des consultations rhétoriques et ne comprend plus à rien à des textes dont la finalité n'est que rarement claire (interdire ? stimuler ? organiser ? poser des principes ? régler des cas particuliers ?).

Les « coûts publics » engendrés par la complexité normative ont été évalués par la Commission européenne à 3% du PIB européen et par l'OCDE à un pourcentage compris entre 3 et 4% du PIB selon les pays.

Toutes les enquêtes internationales, qu'elles soient réalisées par le World economic forum, la banque mondiale, le fonds monétaire international ou l'OCDE citent la complexité et, surtout l'instabilité et l'imprévisibilité normative parmi les handicaps majeurs de la France.

Comment investir ou embaucher dans un pays qui change en moyenne 10% de ses codes chaque année, a modifié 37,7% du code général des impôts et plus de 40% du code du travail au cours des deux dernières années ?

L'activité de l'Etat est désormais structurée par l'édiction de normes, non par la prise de décisions stratégiques. Mais les normes elles-mêmes prolifèrent, aboutissant à l'obscurité, au mécontentement du public, à la frustration du politique (condamné à la « loi déclaratoire » et aux effets d'annonce). Le sentiment de l'irresponsabilité prévaut. Les actions judiciaires se multiplient.

Les institutions de la décision administrative et normative n'ont guère changé depuis le XIX^{ème} siècle. C'est-à-dire qu'elles n'ont pas été repensées. Des ajouts ont été faits : décentralisation, normes LOLF (loi d'orientation pour les lois de finances), textes communautaires, autorités administratives indépendantes. Mais rien n'a été conçu pour rendre ce magma cohérent.

Les résultats sont également connus : le volume des textes applicables a triplé en dix ans. La moitié d'entre eux ne sont pas appliqués. L'activité intellectuelle de l'administration est largement absorbée par des « technicalités » aussi absurdes que la distinction de la loi et du règlement. Le secrétariat général du gouvernement est un « pré-Conseil d'Etat », guère plus. Le Conseil d'Etat ne joue plus son rôle de conseil en « opportunité juridique ». Le parlement n'est pas armé pour exercer son contrôle. Le Conseil Constitutionnel n'est pas habilité à trancher des grandes questions de principe par

voie d'exception. La transposition des directives est hasardeuse. La position des administrations centrales est déjà compromise, celle des autorités administratives indépendantes encore incertaine.

Aucun programme politique digne de ce nom ne peut être mis en œuvre dans des délais raisonnables par un exécutif renouvelé par suite d'une élection nationale.

Pour remédier à cela, il faut réformer immédiatement les structures et les méthodes.

- **Diagnostic :** *Trop de lois ou réglementations obsolètes et trop de strates*

Mesures :

- Sur le modèle du « *Comittee for better regulation* » au Royaume-Uni, icréer **un comité pour une meilleure gouvernance** composé aux 3/4 de représentants de la société civile et placé auprès du Président de la République et du Premier ministre.

Ce Comité serait chargé de faire des propositions publiques tous les trois mois sur les simplifications administratives et législatives opportunes en partant des difficultés constatées pour les ménages ou les entreprises.

Le Président de la République et le Premier ministre y répondent dans le délai d'un mois.

Ce comité devrait également proposer des suppressions de dispositions législatives ou réglementaires devenues obsolètes, et procéder au réexamen de toutes les lois antérieures à 1970.

- **Rendre publics les avis du Conseil d'Etat**, créer un droit de veto public du Conseil d'Etat, ou une exception d'irrecevabilité sur tout texte dont il est saisi, pour motif de droit ou d'opportunité juridique, auquel il pourrait être passé outre par le Premier ministre en Conseil des ministres et lui donner un droit de remontrance au parlement. Enfin le Conseil d'Etat devrait faire un Rapport annuel public sur la qualité et l'utilité de l'activité réglementaire des administrations.

- **Diagnostic :** *Trop de lois adoptées sans évaluation préalable de l'existant, et des coûts induits par la nouvelle législation pour les particuliers, les entreprises et les administrations*

Objectif : L'administration, et surtout les autorités politiques, Gouvernement et Parlement, doivent donc disposer de l'ensemble des éléments nécessaires pour apprécier l'opportunité, l'utilité, la nécessité d'un nouveau dispositif normatif et surtout son coût tant pour les dépenses publiques que pour les citoyens ou les entreprises. Parmi les critères d'évaluation, devrait figurer l'impact sur la dépense publique, sur la dépense des entreprises, sur la

croissance, sur l'environnement et sur la justice. A défaut, il n'existe pas de décision politique, du Gouvernement ou du Parlement, éclairée.

Mesure : Rendre obligatoires les évaluations préalables à l'élaboration des lois et règlements et à la négociation des principaux textes communautaires *ex ante* et *ex post*. Tout projet de réglementation devrait donner lieu à une évaluation des dispositifs déjà existants, afin de démontrer clairement ses apports et son utilité. *L'étude d'évaluation doit être signée du ministre et être transmise au Parlement*. Cette obligation, qui n'est jamais respectée en dépit des nombreuses instructions des Premiers ministres, doit figurer dans un texte d'une valeur supérieure à la loi soit une loi organique à laquelle renverrait un alinéa de l'article 39 de la Constitution.

- Le Royaume-Uni, l'Espagne, la Commission européenne et la plupart de nos partenaires européens ont mis en place de tels dispositifs. Au Royaume-Uni par exemple, toute proposition de texte soumise au Parlement est accompagnée d'une évaluation, qui se fonde en partie sur les consultations menées préalablement sur Internet durant 12 semaines au minimum.

L'évaluation des réformes inscrites dans la loi de finances et dans la loi de financement de la sécurité sociale devrait être disponible dès la fin du mois de juin afin d'être utilisée lors du débat annuel au Parlement.

- **Diagnostic :** Lenteur des textes d'application

Mesures :

- **Créer un reporting hebdomadaire informant le parlement de l'état d'avancement de la mise en œuvre des textes votés ;** créer une commission spéciale (analogue au bureau de chaque assemblée), disposant en tant que de besoin du Conseil d'Etat pour l'assister, recevant chaque mois le Premier ministre et le SGG et pouvant convoquer tout ministre et Secrétaire général, ainsi que tout préfet, pour entendre rapport sur les retards, en audition publique et le cas échéant télédiffusée.
- **Autoriser, durant un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, la prise de mesures réglementaires sans aucune consultation préalable.** Ces textes seraient valides durant un an à compter de leur publication, à charge pour l'administration de procéder durant cette période aux consultations nécessaires, afin de prendre, avant son terme, un texte définitif tenant compte de ces consultations et de l'expérience tirée de l'application du texte provisoire.
- **Codifier la procédure consultative** (une structure nationale et des locales pour chaque champ d'activité, même processus de désignations, mêmes délais de saisine, même valeur des avis, etc.) pour l'unifier et la simplifier. Et Instaurer la possibilité de remplacer toute procédure consultative d'une part, par une saisine du Conseil économique et social, chargé de l'organiser en son sein et à l'extérieur, dans un délai préfix de quatre mois, et d'autre part, si nécessaire, simultanément par une saisine dans les mêmes conditions du Conseil Supérieur de la Fonction Publique, recomposé, chargé de l'organiser à sa guise pour consulter les personnels (divers CPT).

- **Diagnostic** : Les conflits de normes

En tant que membre de l'UE, la France est tenue de transposer dans son droit interne les directives européennes. Nous sommes sur ce domaine parmi les derniers en Europe, et nous nous exposons régulièrement à des amendes et des astreintes très lourdes. Tout retard place également nos entreprises en situation d'insécurité juridique : en effet, une fois la date limite de transposition passée, toute directive peut être invoquée devant le juge national qui doit alors écarter l'application de la loi nationale contraire.

Mesures :

- **Transposer toute directive européenne dans les plus brefs délais, sans exception.**

Etre plus vigilant dès l'élaboration du texte par la Commission et lors de sa négociation au Conseil et au Parlement européen. L'analyse des expériences européennes en matière de transposition des directives européennes fait apparaître que plusieurs états membres, tels que le Danemark ou le Royaume Uni ont su maintenir un déficit de transposition faible, et que d'autres, l'Irlande ou encore l'Italie, ont réussi à le réduire significativement sur une période récente.

- **Anticiper les impacts des textes communautaires avant la négociation**

Dès l'envoi par la Commission européenne d'une proposition de texte communautaire, aujourd'hui adressé au Gouvernement et au Parlement, le Conseil d'Etat rendrait public un avis, au plus tard avant la première réunion de négociation au sein du Conseil comme au sein du Parlement européen, exposant :

- les points sur lesquels le texte aurait un effet direct qui n'impose aucune mesure supplémentaire ;
- les points sur lesquels un choix doit être fait ;
- les textes à abroger ou modifier ;
- les points sur lesquels la transposition nécessaire peut s'opérer par simple réplique du texte même de l'acte communautaire.

Cet avis devrait pouvoir être complété à la demande du gouvernement ou du Parlement au fur et à mesure de l'évolution de la négociation, et avant la transposition dès réception du texte finalement adopté par le Conseil et le Parlement européen.

- **Créer l'exception d'inconstitutionnalité**, utilisable par le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation ; recomposer le Conseil Constitutionnel (moitié désigné comme aujourd'hui, moitié par le Conseil d'Etat, et Cour de Cassation et élisant son président).

- **Diagnostic** : Complexité

Mesures :

- *Généraliser le rescrit administratif*, sur le modèle de la doctrine L80A du Livre des Procédures fiscales quant à son régime et son opposabilité, par lequel saisie d'une question par une ou plusieurs personnes, le ministre énonce les conditions de droit et de fait dans lesquelles il lui apparaît qu'elles peuvent trouver une réponse, le rescrit étant opposable (et les administrés pouvant s'en prévaloir devant les juridictions) aussi longtemps qu'il n'a pas été remplacé par un acte réglementaire ou annulé.

Il s'agit donc de répondre aux demandes des opérateurs par une décision qui lie par la suite l'administration devant les juridictions : cette pratique, dite du « rescrit » est une réponse formelle de l'administration ou du juge à une question de droit. Cette pratique facilite considérablement la vie des petites et moyennes entreprises ainsi que des artisans et des très petites entreprises. Elle est créatrice de sécurité juridique dans un contexte normatif particulièrement complexe et instable. Elle est devenue la garantie de l'état de droit dans un environnement juridique devenu trop complexe pour le citoyen, le travailleur ou l'entrepreneur.

Son développement est tout à fait nécessaire : il permettrait de soulager les entreprises du trop grand risque juridique qui pèse sur elles actuellement, et qui les conduit, par sécurité, à toujours préférer les décisions économiques les plus conservatrices et les plus sûres.

Il leur économiserait des coûts importants de conseils qui sont détournés de l'investissement ou tout simplement hors d'atteintes pour les plus petites ou les plus fragiles d'entre elles. Il permettrait en outre de réduire le coût financier que supportent nos entreprises du fait de cette insécurité juridique.

- Créer *un corps d'inspection de la réglementation*, dont disposerait le Secrétaire général du Gouvernement et le Conseil d'Etat, pour examiner l'activité réglementaire ; Il pourrait infliger des sanctions (interdiction d'appartenir à un cabinet, dissolution de bureau, gel normatif pendant quelques mois, ...).
- *Interdire les circulaires d'application des lois et décrets* ; les transformer en instruction administrative adoptée en même temps que l'exposé des motifs des actes réglementaires, publiées au journal officiel, sur Legifrance et sur les sites internet des ministères responsables, et communiquées au parlement.

► La réforme des administrations sociales

Les dépenses des administrations de sécurité sociale représentent environ 45% de la dépense publique et expliquent plus de la moitié de sa croissance. Ce dynamisme est avant tout lié aux dépenses de retraite et de santé. Le déficit prévisionnel du régime général pour 2007 est de 12,7 milliards d'euros, à raison de 6,2 milliards d'euros pour la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et de 4,6 milliards d'euros pour la caisse nationale d'assurance vieillesse. Pour 2008, le déficit serait de 14 milliards d'euros en tendance. Les autres branches (famille, accidents du travail et maladie professionnelle, et le fonds de solidarité vieillesse sont censés revenir à l'équilibre en 2008.

Les mesures prises ou envisagées au cours des derniers mois devraient le contenir à 13 milliards d'euros.

Les dépenses publiques sociales doivent évoluer au plus comme le PIB, soit 2% de croissance en volume ce qui n'a pas été le cas au cours des dernières années.

Ceci suppose d'augmenter les leviers d'action sur les dépenses de sécurité sociale et de faire passer les dépenses couvertes par la loi de financement de la sécurité sociale en crédits limitatifs comme les dépenses de l'Etat.

Le comité d'alerte de l'assurance maladie doit être renforcé, se réunir à dates fixes et être confirmé dans son indépendance par une association du Parlement, y compris de l'opposition, à la désignation de ses membres.

Au sein des caisses de sécurité sociale, les rôles respectifs des administrateurs, en charge de la gestion, et des partenaires sociaux, en charge des orientations stratégiques et des conseils de surveillance, doivent être clarifiés.

1. Mieux maîtriser les dépenses et recourir à des modes de financement alternatifs

L'Etat va cette année, et en 2008, compenser intégralement l'insuffisance du panier fiscal affecté au financement des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires. Il faut cependant clarifier l'ensemble des relations entre l'Etat et la sécurité sociale, sur la base d'une évaluation complète coût efficacité de l'ensemble des allègements de charges sociales cumulées au fil du temps par les lois successives.

Cette évaluation préalable doit précéder, en tout état de cause, la recherche de nouveaux comportements et financements.

Pour les régimes de retraite, il n'y a d'autres voies que celle qui consiste à augmenter le taux d'activité des seniors pour le rendre comparable à celui de nos principaux partenaires de l'OCDE. Pour cela, la commission propose de supprimer tous les dispositifs de préretraite qui subsistent encore, de lever toutes les interdictions de cumul emploi - retraite pour tous ceux qui sont déjà en retraite, de reculer progressivement l'âge de la retraite à taux plein à 65 ans, en ouvrant la possibilité de se maintenir en activité avec une surcote de retraite par la suite, comme viennent de le faire les allemands. On vit en moyenne 17 ans de plus qu'en 1936, mais on travaille en moyenne 17 ans de moins. L'équilibre ne peut être assumé par les générations futures.

Pour l'assurance maladie, il convient d'expérimenter des régimes privés d'assurance, de réfléchir à l'instauration d'un risque dépendance géré par des assurances privées dans des conditions fortement encadrées sur le modèle retenu pour l'assurance automobile.

Enfin il convient d'augmenter la ressource, notamment en développant un tourisme de santé, en rentabilisant l'excellente image des praticiens français dans le monde. Pour cela il faut que les hôpitaux soient en mesure de proposer des devis forfaitaires aux clients étrangers. Il y a là une possibilité de ressources de plusieurs milliards d'euros à condition de développer une offre compétitive.

Une ressource importante peut provenir d'une meilleure mutualisation des moyens avec les hôpitaux privés, en louant aux cliniques privées l'utilisation des plateaux techniques et des matériels les plus coûteux.

Enfin il est essentiel d'assouplir les statuts du personnel hospitalier, de revenir par accord collectif sur le régime des 35 heures et de renforcer les pouvoirs et compétences managériaux des directeurs d'hôpitaux. De même la création de maison de santé doivent libérer les moyens de l'hôpital public pour les interventions lourdes. Il convient de mettre en place les mécanismes incitatifs à cet égard notamment par la modulation des taux de remboursement.

Enfin la répression des abus et fraudes doit être amplifiée, notamment à l'égard des 10% de médecins trop fortement prescripteurs.

2. Regrouper la perception des cotisations obligatoires, puis de l'ensemble des prélèvements sur les entreprises

► A court terme, établir un interlocuteur clairement identifié pour le recouvrement des cotisations obligatoires sur les salaires, au travers d'une agence unique

Les URSSAF emploient 14.440 salariés. En 2006, elles ont recouvré 317,1 milliard d'euros, dont 32 milliards d'euros pour le compte de tiers (fonds de solidarité vieillesse, versement transport, retraites complémentaires). Elles gèrent 6 millions de comptes pour 22 millions de salariés, dont 2,4 millions de particuliers employeurs et 1,8 millions d'entreprises. Un contrôle a été effectué dans 245.000 entreprises en 2006, et les redressements ont franchi le seuil d'un milliards d'euros cette année. Le coût de gestion représente 0.35% des sommes encaissées mais les entreprises sont nombreuses à se plaindre de la mauvaise qualité de la relation avec les URSSAF. Elles déplorent également la multiplicité des formalités administratives redondantes qu'elles doivent effectuer pour le compte des divers organismes sociaux. La suppression de ces redondances de formalités, coûteuses en temps et en argent pour les entreprises doit constituer une priorité, comme elle l'a été depuis une dizaine d'années dans la plupart des pays de l'OCDE.

Un recouvrement unique des cotisations assises sur les salaires a déjà été mis en place pour certains publics ciblés, à la grande satisfaction des employeurs concernés :

- les particuliers employeurs avec le CESU ou le dispositif PAJEMPLOI
- les employeurs du spectacle vivant avec le GUSO

- les employeurs de salariés occasionnels avec le TEE pour le régime général ou le TESA pour le régime agricole
- les TPE de moins de 5 salariés avec le chèque emploi TPE

L'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) collecte déjà des cotisations pour le compte de tiers, au nom du Fonds de solidarité vieillesse, (FSV), de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et de certains régimes de retraite complémentaire et fonds de formation. Elle agit aussi d'ores et déjà pour les régimes d'assurance chômage des travailleurs indépendants et des personnels de maison.

Par ailleurs, un mouvement vient de s'amorcer en cette direction puisque les URSSAF pourraient collecter les cotisations d'assurance chômage pour le compte de l'UNEDIC. Ceci permettrait de libérer les 1.350 salariés chargés du recouvrement au sein des UNEDIC qui pourraient être répartis entre la nouvelle agence de conseil aux entreprises de moins de 50 salariés, et la mission de placement et d'accompagnement des chercheurs d'emplois.

Cependant la date de 2011 à ce stade retenue est beaucoup trop tardive au regard de l'urgence qu'il y a à simplifier l'existence des 2.700.000 entreprises de moins de 250 salariés.

► A moyen terme aller vers une collaboration accrue entre les administrations sociales en charge du recouvrement et les administrations fiscales

Les employeurs sont aujourd'hui en relation avec au moins quatre organismes de protection sociale (URSSAF, ASSEDIC, caisse de retraite complémentaire, organisme de prévoyance) concernant les cotisations sociales obligatoires dues pour leurs salariés. Il en résulte un foisonnement des déclarations, paiements et formalités diverses à accomplir qui peut s'avérer coûteux en temps et en complexité, notamment pour les PME.

Tous les organismes de collecte doivent faire apparaître leurs coûts de gestion de manière claire, à la manière des URSSAF. Les entreprises ont de nombreux interlocuteurs. Les administrations sociales et fiscales interviennent pour collecter des prélèvements différents. Leur collaboration, voire leur rapprochement, pourrait soulager les entreprises. Cet objectif peut s'organiser en trois temps :

- d'abord, inciter à la coordination entre les administrations concernées afin de ne pas demander plusieurs fois les mêmes informations
- ensuite, favoriser la coopération par un échange d'information plus poussé (horizon de 6 ans)
- enfin, envisager un « grand ministère des prélèvements obligatoires (horizon de 15 ans).

La collectivité devrait exiger des administrations qui collectent ces prélèvements qu'elles répondent à des objectifs de performance.

La complexité génère des erreurs, des redressements et donc de l'insatisfaction. Elle représente un frein à l'activité (ex : 75% des déclarations des primes pour l'emploi sont erronées) : il convient donc de simplifier et stabiliser le cadre réglementaire.

► Permettre à toutes les entreprises qui le souhaitent d'être en relation avec une seule URSSAF puis une seule agence

L'offre de déclaration et de versement en un lieu unique ne bénéficie pas aujourd'hui à toutes les entreprises. Certaines PME établies sur plusieurs départements sont donc actuellement en relation avec plusieurs URSSAF. Toute entreprise n'aura désormais plus qu'une seule URSSAF de rattachement. Les critères administratifs actuels d'accès à l'offre

de déclaration et versement en lieu unique (nombre d'établissements, nombre de salariés...) seront supprimés.

- Permettre à toutes les entreprises qui le souhaitent d'être en relation avec une seule URSSAF.
- Réduire les majorations de retard en matière sociale et mettre fin aux dérogations dont bénéficie l'Etat dans le domaine fiscal.

► *Simplifier et assouplir le dispositif des majorations de retard en matière fiscale et sociale*

Dans le domaine fiscal

Dans le cadre de la loi de finances 2006, il est prévu que les taux de l'intérêt de retard supporté par les entreprises (9 %) et celui de l'intérêt moratoire versé par l'administration (2 %) soient rapprochés progressivement vers le même taux cible de 4,8 %. Ils doivent être identiques.

Dans le domaine social

Même si elles font souvent l'objet d'une remise gracieuse sur demande motivée de l'entreprise, les majorations de retard appliquées par les URSSAF (10 % et 2 % complémentaires par trimestre de retard) sont aujourd'hui élevées et déconnectées des taux d'intérêt réels.

► *Diminuer le taux de majoration de retard pour qu'il soit le même que celui appliqué à l'administration, tout en distinguant plus clairement la sanction financière d'une part et le loyer de l'argent d'autre part.*

► *Garantir la mise en œuvre effective de la « convention d'objectifs et de gestion ».*

Obliger les organismes collecteurs à faire apparaître leurs coûts de gestion, afin de les responsabiliser et de créer de fait une pression pour une meilleure productivité.

► Une décentralisation achevée

• Le constat.

Les dépenses des collectivités territoriales représentent aujourd'hui 20% des dépenses publiques. Elles ont augmenté de 4% au cours des deux dernières années, dont 3% hors transferts de compétences. Cette progression trop rapide doit être jugulée. Des réformes structurelles sont donc indispensables. Il est temps de passer à l'acte 3 de la décentralisation, marqué par des régions fortes et des intercommunalités affirmées.

La France compte plus de 36 000 communes, 100 départements, 26 régions et plus de 2520 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Au total, on recense près de 500 000 fonctions électives dans ces différentes collectivités décentralisées. A ces structures s'ajoutent les services déconcentrés de l'Etat.

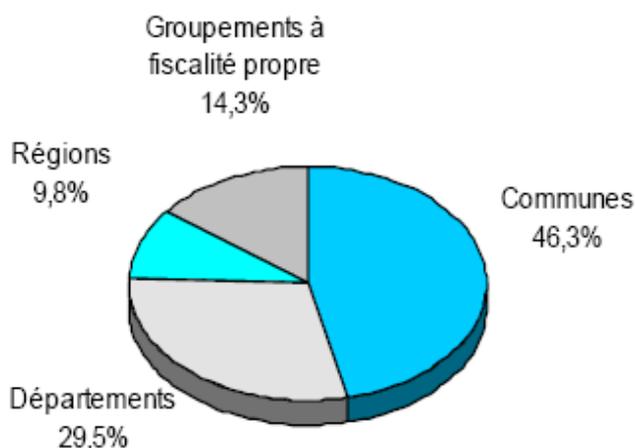
Les collectivités locales en France		
	1999	2007
Communes	36 779	36 783
Dont : métropole	35 565	36 569
DOM	114	114
autres	100	100
Départements	100	100
Dont : métropole	96	96
DOM	4	4
Régions	26	26
Dont : métropole	21	21
Collectivité territoriale de Corse	1	1
DOM	4	4
Territoires d'outre-mer (Wallis-et-Futuna, TAAF)	2	2
Collectivités à statut particulier (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin*, Saint-Barthélemy*)	4	6
* depuis la loi organique du 21 février 2007		
D'après « <i>Les Collectivités en chiffres – 2007</i> » Ministère de l'Intérieur		

Les redondances et chevauchements de compétences entre les divers échelons territoriaux sont à la fois fréquents, coûteux et pénalisants pour les entreprises et les citoyens. Les compétences partagées créent à la fois un éclatement de la responsabilité, la paralysie de la décision, et la déroute de l'administré.

L'acte II de la décentralisation, constitué de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, et des lois organiques de 2003 et 2004, n'a donc pas **achevé la nécessaire restructuration de nos collectivités territoriales autour de régions fortes**, plus particulièrement en charge du développement économique et de la formation professionnelle, **et**

d'intercommunalités affirmées, dont la population moyenne devrait se situer autour de 6.0000 habitants afin d'atteindre la taille critique qui permet de diminuer le coût des services publics locaux pour le citoyen.

) Répartition des dépenses des collectivités locales par type de collectivité (2004)



D'après « Les Collectivités en chiffres – 2007 » Ministère de l'Intérieur

• Les mesures

Cette réforme doit se faire selon un double principe : répartir clairement les compétences entre les collectivités, et accorder à chaque niveau de collectivité des ressources précises. De cette façon, la responsabilité politique sera accrue.

1. Diminuer les frais de fonctionnement et les strates de l'administration territoriale en renforçant les régions et en assurant leur représentation au Sénat

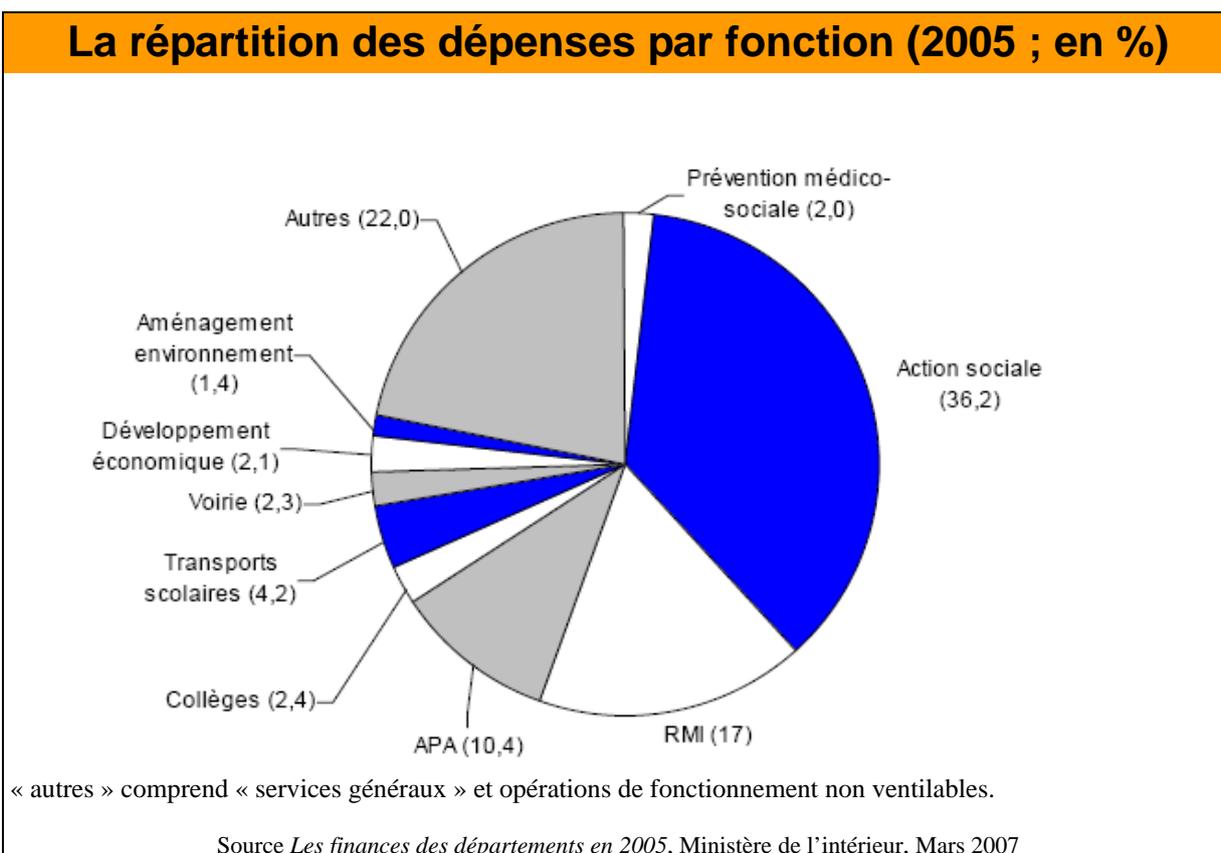
Diagnostic : la progression des dépenses des départements

Évolution des prélèvements obligatoires perçus par les administrations publiques locales*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
En milliards d'euros	74,57	74,37,	76,46	79,92	87,67	95,19
En % du PIB	5,17%	4,97%	4,94%	5,01%	5,28%	5,57%
*Impôts après transferts de l'Etat aux APUL, Sécurité Sociale, UE						
D'après « Les Collectivités en chiffres – 2007 » Ministère de l'Intérieur						

La composition du Sénat comme son mode de désignation n'intègrent pas les dernières étapes de la décentralisation, dans la mesure où elle ne reflète pas l'arrivée des régions comme collectivités territoriales à part entière. Il serait intéressant de s'inspirer de la composition de la délégation française au Comité des Régions à Bruxelles : sur 24 membres, il y a 12 représentants des régions, et 12 représentants des départements et des communes. Les sénateurs devraient pour moitié être désignés par les régions.

En second lieu, l'échelon de la région s'avère le plus pertinent pour l'exercice des compétences économiques et sociales, ainsi que pour la formation professionnelle. Il convient donc de transférer vers celles-ci un certain nombre des compétences départementales. Ce transfert serait de droit dès que la région en fait la demande.



Parallèlement des intercommunalités renforcées devraient, une fois leur carte définitivement arrêtée, pouvoir attirer vers elle certaines des compétences actuellement exercées par les départements. Ce transfert serait de droit si l'intercommunalité en fait la demande.

L'objectif est de supprimer à terme un échelon d'administration territoriale afin de clarifier les compétences et réduire les coûts considérables de l'administration territoriale.

2. Renforcer les intercommunalités.

Avec ses 36.000 communes, la France se caractérise par la plus faible taille moyenne des municipalités avec 1.600 habitants, contre 55.200 au Danemark, 34.900 aux Pays Bas, 31.100 en Suède, 12.100 en Finlande, 10.500 en Norvège, 7.200 en Italie et 5.300 en Espagne.

De nombreux pays européens se sont lancés dans la réduction du nombre de communes.

La réforme menée de 1965 à 1977 en Allemagne, dans l'ancienne république fédérale, a permis de réduire le nombre de communes de 25 000 à 8 500. La Suède, le Danemark, les Pays-Bas et, plus récemment, la Grèce ont également engagé d'importantes opérations de fusion.

Contrairement à un pays comme les Pays-Bas où le Parlement a le pouvoir de supprimer certaines communes et d'en créer de nouvelles, la France a préféré la voie de la fusion volontaire.

La loi de 1971 visant à favoriser les fusions et regroupements de communes n'a eu toutefois que des effets très limités. L'intercommunalité a été développée pour permettre des économies d'échelle et la rationalisation de la carte locale. Des incitations financières manifestement attractives ont été mises en place d'où un succès quantitatif : près de 85,5% de la population et 90% des communes sont membres d'un établissement public intercommunal (EPIC) à fiscalité propre¹.

Cependant, les conséquences du développement de l'intercommunalité sont mitigées. Le rapport Dallier souligne même le « bilan préoccupant du point de vue de l'efficacité de la dépense publique ». Il propose d'estimer le coût du lancement de l'intercommunalité issue de la loi de 1999 en cumulant de 2000 à 2004 l'ensemble de la croissance de la DGF intercommunale et l'ensemble de la croissance des produits fiscaux. Ce calcul (imparfait puisqu'une partie du produit fiscal provient du transfert des bases de taxe professionnelle des communes aux EPIC) donne toutefois une bonne mesure des moyens supplémentaires mis à la disposition des nouveaux EPCI : 8,3 milliards pour le produit fiscal et 1,11 milliard pour la DGF soit 9,41 milliards. Selon le rapport Dallier, « on a assisté à la mise en place d'une nouvelle administration territoriale. On reconnaît aujourd'hui que l'énorme bonus de DGF accordé par l'Etat a été absorbé pour moitié au moins par les charges des structures administratives et non par la production de services nouveaux. »

L'intercommunalité ne peut être bénéfique que si elle atteint un niveau d'intégration suffisant pour mener à bien un projet cohérent de développement et d'aménagement local. Dans le cas d'une réforme inachevée (ce qui semble être le cas aujourd'hui), on aboutit à un coût réel pour le contribuable et à des doublons. Le chevauchement des structures décisionnelles entraîne un accroissement de la complexité de l'ensemble et une absence de visibilité pour le citoyen.

En revanche, le coût par habitant des services publics diminue avec la taille de la population en raison des économies d'échelle ainsi permises.

¹ De véritables « primes à la création d'EPIC » (Philippe Dallier) ont été instaurées. Pour que les autres collectivités locales ne voient pas leur dotation diminuer, des abondements exceptionnels de la dotation d'intercommunalité existent. Les dépenses des EPIC à FP ont été multipliées par 3,9 entre 1993 et 2003, pour un montant de 22,9 Md€ en 2003, soit 22,3% du total des budgets communaux et des groupements.

Par ailleurs, une réforme des modalités d'organisation de contrôle démocratique doit être menée : la vocation généraliste des EPIC s'affirme sans que ces nouveaux lieux d'exercice du pouvoir local soient toujours identifiés comme tels par les citoyens².

Les intercommunalités doivent donc devenir le cadre permettant d'aboutir à des super communes pour ne plus être seulement un échelon supplémentaire mais permettre de véritables économies d'échelle et la rationalisation de la carte locale. Pour qu'une telle réforme aboutisse, les incitations à la fusion des communes au sein des super communes doivent être fortes, ce qui implique de :

- Diminuer la DGF des communes n'intégrant pas une intercommunalité
- Elire les présidents d'intercommunalité au suffrage universel
- Donner des majorations de DGF aux intercommunalités ayant la totalité des compétences communales et formant ainsi des super communes
- Transférer à l'intercommunalité la compétence de répartition des dotations aujourd'hui versées directement par l'Etat aux communes et aux intercommunalités

L'article L.5210-4 du code général des collectivités territoriales permet désormais à l'établissement public intercommunal de demander à exercer des compétences de la région ou du département. Cette délégation de compétence doit faire l'objet d'une convention entre les deux partenaires. Ainsi les communautés d'agglomération et communautés urbaines peuvent passer une convention avec le département pour exercer ses compétences d'action sociale notamment pour les zones urbaines sensibles ou pour la gestion des aides à la pierre en matière de construction, de réhabilitation des logements ou de rénovation de l'habitat privé.

Ces dispositifs doivent être fortement encouragés. Ils doivent être complétés par l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires afin de traduire la logique du passage de l'intercommunalité à la supra-communalité. Il faudra enfin passer de la fiction de l'établissement public à l'institution d'une collectivité territoriale dont la pertinence en terme de taille aura été affirmée et confirmée.

3. Mettre fin aux compétences partagées et aux doublons en précisant clairement les prérogatives de chaque autorité, locale ou centrale

L'enchevêtrement des compétences entre les collectivités territoriales elles mêmes, et entre celles-ci et l'Etat, n'a pas été réglé par l'Acte II de la décentralisation. Ces ambiguïtés créent des surcoûts et des difficultés dans la définition des responsabilités.

La responsabilité est ainsi partagée pour nombre de prestations sociales et de services publics. Ainsi l'Etat fixe les grandes lignes de la politique de l'emploi, gère l'Agence nationale pour l'Emploi (ANPE), et fixe le montant des allocations chômage. Les départements assurent quant à eux le financement du Revenu minimum d'insertion, dont l'Etat continue à fixer le montant et les bénéficiaires. En revanche, ce sont les régions qui s'occupent du développement économique et de la formation professionnelle.

² Selon la Cour des comptes, « ce sont bien les mécanismes mêmes de la démocratie locale qui devraient évoluer pour tirer toutes les conséquences d'une intercommunalité qui doit être parachevée si l'on veut atteindre les objectifs d'économie et d'efficacité dans l'emploi des fonds publics par les communes et leurs groupements. Cette question a d'autant plus d'acuité qu'existent des risques de dérive financière à terme ».

Partie d'une situation assez proche, l'Allemagne a redéployé les compétences dans la réforme Hartz de 2005 afin de mettre en cohérence les politiques de l'emploi, de la formation professionnelle, de l'assistance et de la réinsertion sociale.

Si nombre de pays de l'OCDE connaissent des difficultés comparables, la situation est aggravée en France par l'absence de hiérarchie entre les collectivités territoriales, caractérisée par la clause de compétence générale qui leur permettent d'intervenir librement « dans tous les domaines d'intérêt local qui les concernent. Cette situation conduit à une confusion, une multiplication des coûts, notamment des coûts de fonctionnement, à un saupoudrage de l'action publique et parfois à un phénomène de surenchère entre les collectivités.

Ainsi les communes peuvent-elles accorder des aides sociales pour l'accès au logement, les tarifs des cantines scolaires ou les transports qui peuvent aller à l'encontre de l'objectif de retour à l'emploi poursuivi par le Gouvernement. Les entreprises en jouent et essaient d'obtenir des aides aux différents niveaux

Il est donc essentiel de déterminer par domaine une collectivité chef de file.

Enfin, comme le souligne le rapport Pébereau, « tout transfert de compétence devrait s'accompagner d'un abandon effectif de la mission et du redéploiement de l'intégralité des agents concernés».

4. Une gestion financière locale responsable : une fiscalité responsable pour une bonne gestion des recettes, un pacte de stabilité pour une bonne utilisation des dépenses.

► *Réduire progressivement la dotation de financement des collectivités territoriales, et les amener à être davantage autonomes financièrement grâce à une montée en puissance de leurs ressources propres.*

A court terme, l'Etat ne peut agir qu'en responsabilisant les collectivités territoriales par le biais d'une réduction de la dotation globale de fonctionnement, qui représente aujourd'hui pratiquement le tiers des ressources locales, compensée par une augmentation progressive des ressources propres (fiscalité locale), ce qui reviendrait à inciter fortement les collectivités territoriales à limiter leurs dépenses.

Ceci correspond d'ailleurs à la demande de l'Association des maires de France (AMF), l'Association des Départements de France (ADF) et de l'Association des Régions de France. Elle aboutira dans un premier temps à la mise en place d'un Grenelle de la fiscalité locale annoncé par le Président de la République le 20 novembre 2007 lors du Congrès des maires de France. Elle pourrait conduire à la spécialisation des impôts par niveau de communes.

Elles ont, à juste titre, demandé que les prélèvements perçus par les collectivités territoriales soient en rapport avec leurs compétences.

► *Lancer un « pacte de stabilité » entre l'Etat et les collectivités territoriales pour contractualiser davantage leurs relations. Rationaliser la fiscalité locale en conséquence.*

La réduction de la dépense publique doit être encadrée par une contractualisation entre Etat et collectivités territoriales.

Un "pacte de stabilité" a été expérimenté entre 1996 et 1998 : il conviendrait donc d'améliorer cette idée de départ. Il est essentiel que les collectivités territoriales participent, au même titre que l'Etat et les administrations sociales, à l'effort de maîtrise de la dépense publique, principalement en ce qui concerne leurs dépenses de fonctionnement.

► *Développer des indicateurs de performance des services publics locaux*

L'Italie, la Norvège ou le Royaume-Uni y recourent désormais. L'union européenne le recommande. Ces dispositifs d'évaluation sont particulièrement utilisés dans le domaine de l'éducation, de la santé, du transport, ou de la protection sociale. La diffusion de ces informations constitue une incitation à la performance, ainsi que l'échange des bonnes pratiques.

► Un secteur parapublic sous contrat d'efficacité

• Le constat.

Les prélèvements obligatoires sur les salaires ou sur le chiffre d'affaire effectués au profit d'organismes para- publics viennent alourdir les charges versées par les entreprises : la formation professionnelle qui représente 3,14% de la masse salariale du secteur privé et 25,9 milliards d'euros collectés au profit d'organismes paritaires, le 1% logement qui représente plus de 3 milliards d'euros et les contributions aux organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers etc..) ; Il est donc essentiel d'évaluer le rapport coût efficacité de ces dépenses.

La France doit promouvoir une meilleure gouvernance du secteur parapublic, en particulier à travers deux principes fondateurs : la transparence et l'évaluation.

La France se caractérise en effet par un très grand nombre d'organismes parapublics bénéficiant de prélèvements publics obligatoires et directement affectés.

Pour une meilleure performance, les organismes parapublics doivent faire l'objet d'un meilleur contrôle suivant deux principes :

- justification de leur utilité
- rénovation de la gouvernance, en privilégiant la « transparence ».

Tous les organismes bénéficiant de prélèvements publics doivent pouvoir être audités. Il faut donc définir les règles précises auxquelles ils doivent se conformer.

Ils doivent être contraints d'afficher clairement leurs coûts de gestion et l'évolution de leurs tarifs par rapport à l'année précédente. Cette démarche constituerait une pression à la performance.

Ils doivent se voir confier des missions clairement définies. Leur performance serait évaluée à l'issue de l'exercice. Ceux qui n'auraient pas atteint leurs objectifs devraient justifier leur maintien, sous peine d'être supprimés. Cette démarche aurait l'avantage d'inverser la charge de la preuve, et de privilégier la confiance dans ces acteurs.

Un mandant doit pour cela être désigné dans chaque organisation.

Une mesure publique de l'impact de ces organismes doit être systématiquement menée, pour apprécier leur utilité.

• Les mesures

Cette réforme doit se faire selon un double principe : répartir clairement les compétences entre les collectivités, et accorder à chaque niveau de collectivité des ressources précises. De cette façon, la responsabilité politique sera accrue.

Quelques exemples :

1- Négocier des contrats d'objectifs et d'évolution avec les organismes d'HLM :

- Inciter à la fusion des organismes d'HLM :

Le parc locatif social représente 18% du parc total de logement. On distingue traditionnellement les 279 offices publics de l'habitat, les 298 sociétés anonymes d'HLM, les 160 sociétés coopératives d'HLM, les sociétés anonymes de crédit immobilier SACI (environ une soixantaine), les sociétés d'économie mixte intervenant dans le logement

social et les associations agréées dans le cadre de la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson. Cette situation est génératrice d'inégalités¹.

- 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'Etat).

- Soumettre les bailleurs sociaux à des objectifs de construction clairement définis assortis de sanctions effectives.

- L'article L 423 du Code de la concurrence et de l'habitation doit être appliqué sans faiblesse. Il prévoit la possibilité de dissoudre les organismes qui ont moins de 1.500 logements et ont construit moins de 500 logements au cours des 10 dernières années.
- Tout organisme HLM ne respectant pas ses obligations de service public clairement définies sera considéré comme un organisme constructeur de droit commun et perdra tout privilège fiscal, ainsi que les facilités de financement prévues par la Caisse des Dépôts et des consignations.
- Ainsi, tous les organismes HLM qui n'auront pas rénové, construit ou vendu au moins 5% de leur parc chaque année seront déconventionnés et ne bénéficieront plus du financement spécifique auquel ils ont aujourd'hui droit. Ces conventions, nécessaires, entre pouvoirs publics et HLM, devront prévoir la construction d'un nouveau logement socialement mixte pour chaque logement social vendu.
- Ce mécanisme de conventionnement sera un bon levier pour réorganiser le parc d'organismes HLM, en assurer une gestion plus efficace, plus concentrée et plus transparente.

- Renforcer l'efficacité et la transparence de la gestion des bailleurs sociaux

- 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 ; cet effort de transparence doit s'assortir d'une certification externe obligatoire des comptes des bailleurs.
- Donner la possibilité aux sociétés HLM de réévaluer leurs bilans par la cession de logements ou le déconventionnement, en s'engageant dans ce cas sur des constructions à venir.
- Simplifier et clarifier les mécanismes d'aide et de financement, tant pour la construction que pour l'entretien. Pour la construction, ces mécanismes peuvent prendre la forme de subventions ou de prêts bonifiés pour l'acquisition de foncier et le financement des coûts de construction.

- Promouvoir l'implication d'opérateurs privés tant dans la construction que la gestion de logements socialement mixtes.

2. Concentrer les organismes consulaires et les tribunaux de commerce

Les organismes consulaires jouent un rôle d'appui aux entreprises très important, que ce soit dans la formation ou l'appui à la création ou à l'exportation.

Cependant, et afin de réaliser d'importantes économies d'échelle, ils devraient se regrouper. Ainsi les **175 chambres de commerce et d'industrie** réparties sur le territoire français gagneraient à poursuivre le mouvement de regroupement déjà amorcé dans certaines régions pour parvenir au nombre d'une trentaine, constituée autour de grandes métropoles.

Ceci a déjà été réalisé dans le Nord Pas de Calais.

A titre d'exemple, la création d'une grande chambre de commerce et d'industrie pour l'Île de France permettrait de réaliser environ 60 millions d'euros d'économies. Quelle logique y a-t-il à ce que la Chambre de commerce et d'industrie de Paris gère HEC et l'École supérieure de commerce de Paris, tandis que l'ESSEC relève de la Chambre de commerce et d'industrie Val d'Oise -Yvelines.

Ce secteur devrait également être mis sous contrat d'efficacité et voir le maintien des contributions obligatoires soumis à la condition d'un regroupement, d'une évaluation et d'une meilleure efficacité.

Pourraient ainsi être regroupées les deux chambres de la région Alsace, être limitées à deux les chambres de la région Provence Alpes Cote d'Azur etc... **Il en va de même des tribunaux de commerce aujourd'hui au nombre de 191.**

Répartition des effectifs par tribunaux de commerce

Effectifs	Nombre de tribunaux de commerce	Pourcentage du total du nombre de tribunaux de commerce
172 magistrats consulaires	1*	1%
Entre 25 et 80 magistrats	21	11%
Entre 16 et 24 magistrats	36	19%
Entre 11 et 15 magistrats	69	36%
Entre 8 et 10 magistrats	47	25%
Entre 5 et 7 magistrats	17	8%

* Il s'agit du tribunal de commerce de Paris

Source : Statistiques fournies par la conférence générale des tribunaux de commerce

Outre la nomination de magistrats professionnels proposés dans la deuxième partie du rapport, afin d'en écheviner la composition, ils devraient être regroupés à raison d'un par région afin de réduire les frais généraux et d'atteindre la taille critique.

Alors que le tribunal de commerce de Paris concentre à lui seul 10% de l'activité juridictionnelle, les 22 tribunaux de commerce composés de plus de 25 juges absorbent plus de 60% du contentieux général, 66% des référés, et 31% des procédures de liquidation et de redressement.

1.3. Des révolutions à ne pas manquer.

► Réduire la dépense publique

• Le constat.

Les « coûts publics » engendrés par la complexité administrative ont été évalués par la Commission européenne à **3% du PIB européen** et par l'OCDE à un pourcentage compris entre **3 et 4% du PIB selon les pays**.

Deux efforts simultanés sont nécessaires :

- contraindre l'Etat à réduire dès maintenant ses dépenses
- l'amener à augmenter sa productivité (produire mieux avec moins)

Il convient d'accélérer très nettement le rythme de réduction de la dépense publique. A cet égard, un objectif réalisable serait de revenir dans la moyenne européenne en 2012.

Il faut contraindre l'Etat à une dépense efficace. Pour cela, il faut préalablement définir clairement quelles sont les fonctions de l'Etat : il faut s'inspirer de ce que font les autres Etats de l'OCDE.

Cette démarche d'optimisation de la dépense publique est tournée vers l'avenir : réduire les dépenses courantes pour augmenter celles d'investissement.

Dans cette démarche il convient donc de distinguer :

- Les dépenses opérationnelles, dites de fonctionnement, qui doivent impérativement diminuer : il conviendrait que la France réduise d'au moins **un point de PIB par an** le volume de ses dépenses publiques, soit une réduction annuelle d'environ **20 milliards d'euros**. En effet, la progression non contrôlée des dépenses publiques a constitué depuis des années un frein à la croissance française.
- Les dépenses d'investissement qui doivent augmenter.
- Les dépenses d'assurance qui doivent être mises en concurrence avec des modes de gestion privée.

La dépense publique doit être diminuée. Pour cela, 5 leviers peuvent être utilisés :

- l'organisation administrative doit être simplifiée et mise au service des usagers (partage des fonctions de « front office » des administrations publiques lorsque cela est possible - cette fonction pourrait être assurée par les bureaux de Poste. Maintien de « front office » propre uniquement lorsque cela est nécessaire).
- il faut mettre en œuvre une gestion par objectif et un principe d'autonomie de gestion

- la gestion des ressources humaines doit être efficace : les dépenses de personnel représentent aujourd'hui 45% des dépenses de l'Etat et elles augmentent de manière quasi automatique.
- il faut favoriser la modernisation technologique (interopérabilité des administrations et partage des données par les administrations, et au sein de l'administration)
- et l'e-administration :
- il faut encourager l'évaluation

Cette ambition ne semble pas irréaliste : 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 PIBⁱⁱ.

• Les mesures.

1. retenir une définition plus rigoureuse de la dépense publique

Malgré de nombreux progrès dans la présentation de la loi de finances, il conviendrait d'élargir le périmètre de la « norme de dépense » en y intégrant certains remboursements et dégrèvements, certaines dépenses fiscales ou certaines charges imputées sur des comptes spéciaux.

La simplification du calcul de l'impôt et la réduction des niches fiscales et sociales doit être instituée en objectif de premier rang.

Il est indispensable de procéder à une évaluation approfondie de l'efficacité des dépenses fiscales et sociales dont le montant dépasse un certain seuil. La cour des comptes pourrait être chargée de leur chiffrage. Toute dépense fiscale ou niche sociale qui n'est pas évaluée dans son coût ou dans son effet ne peut être proposée.

En prolongement de cette démarche, la lutte contre la prolifération des dépenses fiscales doit être poursuivie : celles-ci minent l'assiette fiscale. La règle devrait être clairement posée : la création de toute nouvelle dépense fiscale doit, en vertu d'une loi organique, être réservée à la seule loi de finances. Il devrait être posé en principe que la création de toute nouvelle dépense fiscale ou sociale doit être gagée par la suppression d'une autre d'un montant équivalent.

De même les « niches sociales » qui par leur ampleur compromettent le financement de la protection sociale doivent être limitées. Ainsi la création de nouvelles exonérations de cotisations sociales doivent impérativement être réservées à la seule loi de financement de la sécurité sociale. Notre politique de l'emploi coûte actuellement environ 4% du PIB là où chez nos partenaires elle n'absorbe qu'1%.

La même règle doit d'appliquer pour toutes les exemptions et dégrèvements à la fiscalité locale : ceux-ci finissent par transformer l'Etat en premier contribuable de la fiscalité locale.

Cette même loi organique doit imposer l'évaluation ex ante de l'impact des dispositifs soumis au Parlement en terme de dépenses. Cette évaluation des avantages et des coûts doit être faite sur le moyen et long terme. Elle permet de prendre davantage en considération les conséquences financières locales des mesures nationales. Les collectivités territoriales doivent être associées à l'activité normative de l'Etat, notamment lors de la réalisation de ces études d'impact. Ceci doit être accompagné par la systématisation de l'audit et de l'évaluation de la performance des services publics locaux et par la mise en valeur des meilleures pratiques.

Le recours à l'endettement doit être limité aux seules dépenses d'investissement.

Enfin le nouvelle office du Budget rattaché au Premier ministre doit redéfinir les rapports entre l'Etat et ses différents opérateurs participant à la mise en œuvre des politiques publiques : contrôle de la performance, maîtrise des coûts et des effectifs.

2. recourir à une gestion pluri-annuelle

Seule une véritable pluri-annualité peut sécuriser la trajectoire du redressement à moyen terme des finances publiques et permettre aux gestionnaires des politiques publiques une véritable visibilité de l'action à mener à moyen terme.

Cette gestion pluri-annuelle implique la modification du calendrier d'élaboration des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale, en vue de permettre une véritable continuité et la réalisation des évaluations ex ante des réformes envisagées.

Ces projets comportent trop de dispositions : 37% des dispositions du code général des impôts ont été modifiées au cours des deux dernières années.

De même est-il indispensable de donner une dimension pluri-annuelle aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

3. Engager la responsabilité des plus hautes autorités de l'Etat et des ministres sur une révision générale des politiques publiques permettant une réduction de 20% sur 4 ans des dépenses de fonctionnement des ministères.

En suivant l'exemple du Canada, ces réductions ne peuvent être obtenues que si elles relèvent de choix politiques assumés au plus haut niveau de l'Etat et se traduisant par des réformes d'organisation au sein de chacun des ministères. Il faut en effet que les propositions de réforme et d'économies viennent des ministères eux-mêmes, et pas qu'elles leur soient imposées par des autorités extérieures.

Dans un deuxième temps, il faudra examiner chaque politique pour réaliser les économies nécessaires. Dans ce cadre, la revue générale des politiques publiques fondée sur les audits d'ores et déjà réalisés constitue un outil important.

La révision de l'ensemble des politiques publiques doit avoir pour objectif une réduction des budgets des ministères d'au moins 20%. Ceci n'est possible que sous l'égide d'une volonté politique forte, et en organisant la concurrence entre le secteur public et le secteur privé pour la gestion des grands services publics pour un arbitrage citoyen. Il faut composer les ministères en fonction des politiques de l'Etat.

4. Compenser la création de tout nouvel organisme par des réductions d'effectifs proportionnés. Attribuer à tout nouvel organisme une durée de vie limitée et reconductible sur preuves.

5. Simplifier les procédures administratives.

Réduire massivement formulaires et procédures en partant de la situation des usagers : citoyens, entreprises etc plutôt que des besoins de chaque administration. Ce point a déjà été longuement été développé au début de cette partie.

► Mettre la fiscalité au service de la croissance

➤ *La structure de la fiscalité est avant tout déterminante pour la croissance*

Le potentiel de croissance d'une économie n'est pas directement conditionné par le niveau de prélèvements obligatoires, mais bien davantage par l'architecture du système fiscal.

Il convient ainsi de **limiter les effets de distorsion** engendrés par la structure des prélèvements. Les caractéristiques de l'impôt « idéal » peuvent être résumées ainsi :

- assiette large et taux modéré (comme la CSG) ;
- neutralité par rapport aux circuits économiques et imposition en aval (comme la TVA)

Les recettes publiques ainsi dégagées doivent permettre de financer, **en contrepartie, des dépenses publiques productives**, assurant la fourniture de biens et services publics qui augmentent le bien-être social ainsi que le niveau et la productivité du capital physique et humain, et de redistribuer les fruits de la croissance dans un objectif de justice sociale.

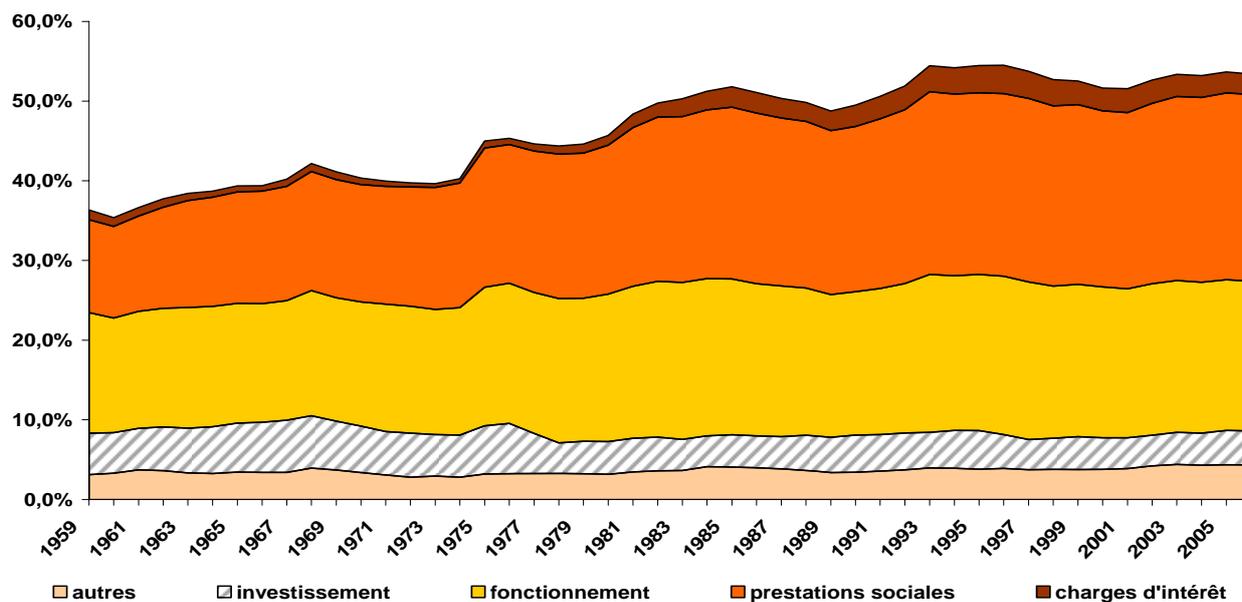
➤ *La fiscalité française se caractérise à la fois par un niveau élevé et une structure déséquilibrée*

Le taux de prélèvements obligatoires rapporté au PIB s'élevait en France à 44,5% en 2006, soit l'un des taux les plus élevés de l'OCDE³.

Ce niveau élevé traduit le **besoin de financement de dépenses publiques en forte croissance sur moyenne période, en particulier s'agissant des prestations sociales** (cf. Graphique 1).

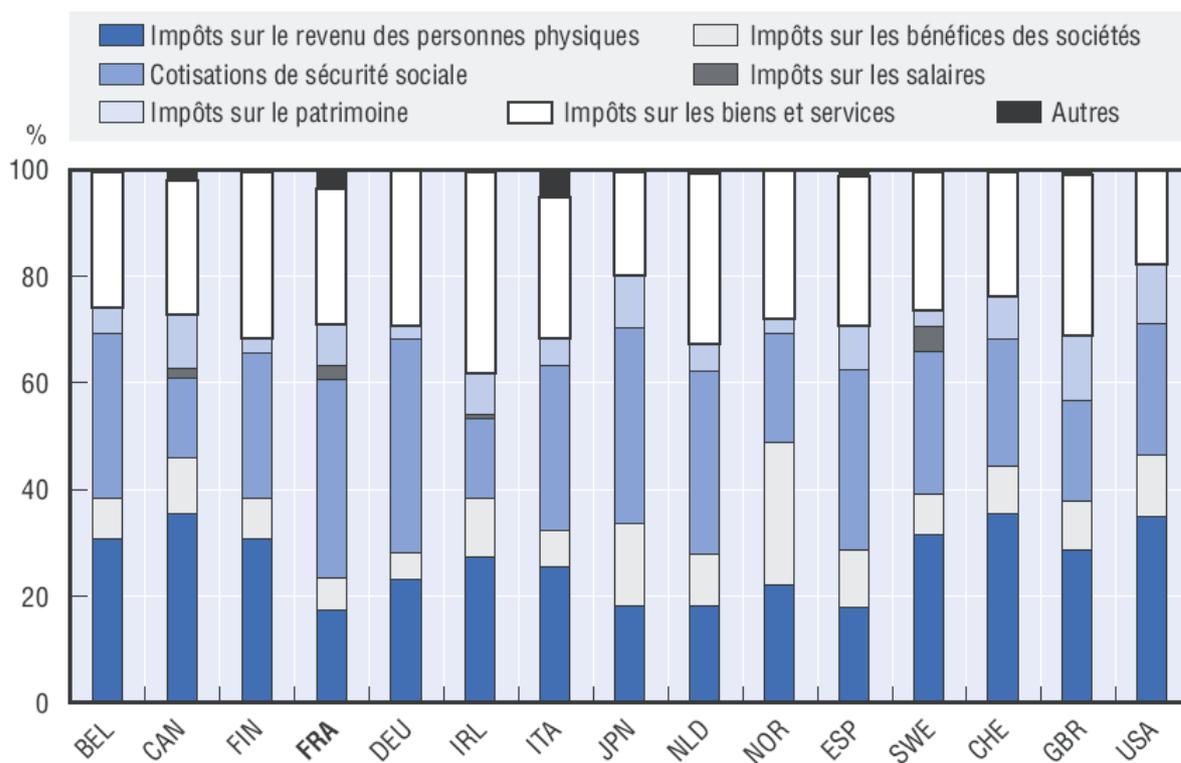
³ Derrière la Suède (50,1 %), le Danemark (49 %) et la Belgique (44,8 %).

Graphique 1 : La dépense publique dans le PIB depuis 1959



En conséquence, l'architecture du système fiscal français fait notamment apparaître le **niveau élevé des cotisations sociales** (cf. Graphique 2).

Graphique 2 : Décomposition (en pourcentage) des recettes fiscales totales en 2005



Compte tenu de la situation des finances publiques françaises, toute réforme fiscale ne peut être envisagée qu'à rendement positif ou constant (tout en améliorant la compétitivité) et doit avant tout porter sur la structure des prélèvements. Ce n'est qu'à moyen terme et après diminution de notre dette publique qu'une baisse du niveau des prélèvements obligatoires pourra être envisagée (en particulier à travers la baisse des taux marginaux moyens).

Objectif 1: Rendre l'environnement fiscal plus favorable à l'emploi

1.1. Poursuivre l'allègement du coût du travail

Constat :

Le coin socialo-fiscal, correspondant à l'ensemble des charges qui séparent le coût du travail pour l'employeur et le revenu net pour le salarié, est particulièrement élevé en France (cf. graphique 2) et pénalise l'emploi.

Les allègements de cotisations sociales employeur actuellement en vigueur sont maximaux au niveau du SMIC puis décroissent de façon linéaire jusqu'à 1,6 SMIC⁴. Ils permettent de réduire le coût du travail sans abaisser le niveau de rémunération du salarié, et améliorent donc l'ajustement de l'offre et de la demande de travail. Ils conduisent ainsi à une réduction du chômage des peu qualifiés tout en préservant leur pouvoir d'achat. Ils bénéficient particulièrement aux PME/TPE : l'ACOSS ((Agence centrale des organismes de sécurité sociale) indique que le rapport des allègements de charges à la masse salariale s'établit à 6,9% dans les entreprises de moins de 10 salariés, 4,5% dans les entreprises de 50 à 99 salariés et 3,1% dans les entreprises de plus de 2000 salariés. L'estimation communément admise (validée par la DGPTTE et la DARES) est que la remise en cause de ces mesures occasionnerait 800 000 suppressions d'emploi (ce qui ferait donc augmenter le taux de chômage d'environ 4 points).

Mesures :

Il est avant tout proposé de **fusionner les charges patronales et salariales**. L'actuelle distinction contribue à complexifier le dispositif et à paralyser les réformes. Les réductions de charges patronales sont en effet perçues comme des avantages faits aux employeurs plus complexes à afficher politiquement. Les réductions de charges salariales ne permettent quant à elles que marginalement de relancer l'emploi dans la mesure où elles conduisent la plupart du temps à une augmentation du salaire net (les négociations salariales se faisant sur le salaire brut i.e. salaire net et charges sociales salariales).

Il pourrait aussi être procédé à un basculement d'une partie du financement de la protection sociale des cotisations sociales versées par employeurs et les seuls salariés vers :

- la CSG, (une option pouvant être d'aligner le taux applicable aux pensions (6,6%) sur celui applicable aux revenus d'activité (7,5%), pour tenir compte des évolutions démographiques et de la concentration des richesses dans la population française, qui ne permettent pas de justifier pas le traitement de faveur actuellement consenti aux retraités) ;

⁴ En conséquence, les trois quarts du volume total des allègements concernent des salariés percevant une rémunération inférieure à 1,2 SMIC, ce qui correspond à la population au sein de laquelle la proportion de l'emploi non qualifié est la plus importante.

- l'IR, dont un relèvement de taux pourrait être rendu acceptable par l'introduction de la retenue à la source (cf. infra, 3.1.)⁵ ;
- une TVA emploi, à condition que les mesures proposées par la Commission dans le rapport d'étape présenté le 15 octobre 2007 aient préalablement produit des effets perceptibles en termes de baisses de prix, ce qui permettrait de corriger l'image d'injustice sociale que peut véhiculer la TVA emploi (qui peut constituer, en soi, une réponse fiscale pertinente à la mondialisation).

Pour amplifier l'allègement du coût du travail et dynamiser ainsi l'emploi, il est dès lors proposé d'accentuer les allègements de charges, en mettant en place une **exonération totale de cotisations sociales employeur au niveau du SMIC pour toutes les entreprises**, y compris celles qui emploient plus de 20 salariés. Cette mesure porterait donc sur 2,1 points de cotisations sociales. Cette mesure d'uniformisation du barème au niveau du SMIC permettrait de supprimer l'effet de seuil au 20^{ème} salarié. Elle coûterait 975 millions d'euros et permettrait la création de 45 000 emplois (DGTPE).

A titre d'exemple une telle mesure serait financée par le relèvement de 0,13 point de la CSG sur les revenus d'activité, de 0,57 points sur la CSG des retraités, de 0,15 point sur la TVA au taux normal ou de 0,2 point sur les quatre taux de l'impôt sur le revenu.

Il pourrait aussi être envisagé de **réduire les cotisations sociales salariales** (qui constituent donc la différence entre le salaire brut et le salaire net effectivement perçu par les salariés). Les marges de manœuvre ainsi dégagées pourraient être réparties entre une augmentation du salaire net (effet positif sur le pouvoir d'achat) et une diminution du salaire brut (effet positif sur l'emploi)⁶.

Ce scénario, outre son impact économique et social, présente également un intérêt en termes d'équité : il est légitime que le financement d'une protection sociale de plus en plus universelle (avec des prestations qui bénéficient à tous, et non exclusivement, voire non prioritairement, à ceux qui occupent un emploi) soit assuré, non par une ponction sur le travail, mais par une contribution supportée de façon plus uniforme par l'ensemble des agents économiques.

Le tableau ci dessous synthétise de manière chiffrée les différentes hausses nécessaires afin de financer une baisse des cotisations.

Tableau : Relèvement de la CSG, de l'IR ou de la TVA nécessaire pour financer un allègement de cotisations sociales salariales

Baisse de cotisations sociales salariales de :	Coût	Hausse requise (scénarios alternatifs) :			
		CSG	IR ⁷	TVA	Exemples de solutions mixtes
1 point	4,6 Mds€	Au choix : - Relèvement de 0,45 point de tous les taux de CSG	Relèvement d'1 point du taux de chacune des 4 tranches du barème	Au choix : - Relèvement de 0,5 point de tous les taux de TVA	Au choix : - Relèvement de 0,3 point de tous les taux de CSG et

⁵ Cette mesure s'inscrirait dans la même logique que celle présentée au 3.2., visant à assurer une certaine neutralité entre l'imposition des revenus issus du travail et les autres revenus.

⁶ Cette mesure présenterait l'avantage de porter également sur l'emploi qualifié. La capacité de la France à attirer des chercheurs et des cadres de haut niveau est un déterminant essentiel de sa compétitivité.

⁷ Pour l'IR, les relèvements proposés ne sont pas différenciés suivant les tranches du barème (ex. : hausse uniforme de 1 point sur tous les taux) afin de préserver la progressivité existante.

		- Alignement du taux de CSG des retraités (actuellement 6,6%) sur le taux normal et relèvement de 0,3 point de tous les taux de CSG	de l'IR (passage de 5,5% à 6,5%, de 14% à 15%, de 30% à 31% et de 40% à 41%).	(passage de 2,1% à 2,6%, de 5,5% à 6,1% et de 19,6% à 20,1%) - Relèvement de 0,7 point du seul taux normal de TVA (passage de 19,6% à 20,3%)	d'IR - Relèvement de 0,2 point de tous les taux de CSG et relèvement de 0,4 point du taux normal de TVA
3,1 points	14,2 Mds€	Au choix : - Relèvement de 1,4 point de tous les taux de CSG - Alignement du taux de CSG des retraités (actuellement 6,6%) sur le taux normal et relèvement d'1,2 point de tous les taux de CSG	Relèvement de 3 points de chacun des 4 taux de l'IR	Au choix : - Relèvement de 1,5 point de tous les taux de TVA - Relèvement de 2,25 point du seul taux normal de TVA	Relèvement d'1 point de tous les taux de CSG et relèvement de 0,4 point de tous les taux de TVA (passage à 2,5%, 5,9% et 20%)
7,25 points	102,7 Mds€	Au choix : - Relèvement de 10 points de tous les taux de CSG - Alignement du taux de CSG des retraités (actuellement 6,6%) sur le taux normal et relèvement de 9,7 points de tous les taux de CSG	<i>A titre indicatif : Relèvement de 22 points de chacun des 4 taux de l'IR</i>	<i>A titre indicatif, au choix :</i> - <i>Relèvement de 11 points de tous les taux de TVA</i> - <i>Relèvement de 16,3 points du seul taux normal de TVA</i>	Combinaison des mesures suivantes : Alignement du taux de CSG des retraités (actuellement 6,6%) sur le taux normal et relèvement de 5 points de tous les taux de CSG + relèvement de 3 points de tous les taux de l'IR + relèvement de 5,4 points du taux normal de TVA (passage à 25%) et relèvement de 0,2% du taux réduit (passage à 5,7%)

1.2. Mener à bien l'élimination des trappes à inactivité

Constat

L'architecture des prélèvements et des prestations est susceptible de créer une désincitation à l'accès ou au retour à l'emploi, donc de décourager l'offre de travail et de peser sur le taux d'activité. Pour une famille monoparentale avec deux enfants, le taux marginal d'imposition lors du passage du chômage à l'emploi est de 90% (i.e., pour un euro gagné, 90 centimes sont perdus en baisse de prestations ou en hausse de prélèvements), contre 75 % en moyenne dans l'OCDE. Le passage de l'inactivité à l'activité ne se traduit que par

une augmentation du revenu net d'environ 18 % du salaire perçu, contre 40 % en moyenne dans l'OCDE.

La prime pour l'emploi, créée en 2000, a permis de réduire ces trappes à inactivité en procurant un surcroît de ressources aux salariés à revenus modestes. La PPE a fait l'objet en 2007 d'un recalibrage destiné à mieux prendre en compte les situations de travail à temps partiel (son montant revalorisé atteint désormais 877€ pour un SMIC à mi-temps et 948€ pour un SMIC à temps plein). Toutefois, la PPE est perfectible à un double titre :

- elle bénéficie davantage aux 4^e et 5^e déciles, i.e. aux ménages à revenus moyens (qui reçoivent chacun 20% du montant total versé) qu'aux 2^e et 3^e déciles, i.e. aux ménages à revenus modestes (qui reçoivent respectivement 17% et 18% du montant total versé), qui auraient pourtant pu constituer son cœur de cible – le 6^e décile reçoit même 12% du montant de la PPE ;
- par principe, le versement de la PPE (qui prend la forme d'un crédit d'impôt) est décalé et peut intervenir plus d'un an après la reprise d'activité, ce qui limite l'incitation perçue par ses bénéficiaires potentiels (un système d'acomptes à hauteur de 400€ a été mis en place, mais sans être véritablement promu à ce stade).

Par ailleurs, la situation contrainte des bénéficiaires de minima sociaux a pu conduire à une prise en charge de certaines de leurs dépenses courantes à la fois par l'Etat (CMU complémentaire, notamment) et par les collectivités territoriales (aides financières directes, modulations de tarification des services publics⁸, aides en nature, priorités d'accès aux logements sociaux...). Cependant, ces mesures présentent le caractère de droits connexes conditionnés à un statut d'inactif, ce qui est susceptible de dissuader la recherche d'un emploi, mais aussi d'encourager le travail non déclaré (qui permet de conserver le bénéfice des droits connexes tout en enregistrant un gain monétaire). Ce dernier effet est particulièrement dommageable en termes d'efficacité économique (notamment parce qu'il affecte le financement de la protection sociale), mais aussi d'équité civique (puisqu'il crée une concurrence déloyale sur le marché du travail).

Mesures

Le retour d'expérience de la PPE et l'analyse des dispositifs étrangers (aux Etats-Unis, l'*Earned Income Tax Credit* (EITC), dispositif fédéral de crédit d'impôt ciblé sur les familles avec enfants et sur les parents isolés, mis en place en 1975; au Royaume-Uni, le *Working Family Tax Credit* (WFTC), dispositif de crédit d'impôt mis en place en 1999⁹, articulé autour d'un triple objectif : sortir de la pauvreté par l'emploi (*workfare*), réduire les trappes à inactivité et la pauvreté au travail (*make work pay*), remédier à la pauvreté des ménages avec enfants) souligne l'intérêt d'une réforme de la PPE poursuivant deux objectifs :

- un reciblage du barème sur les ménages à revenus modestes, qui sont à la frontière de l'emploi ;
- une amélioration de la lisibilité du dispositif, notamment par une extension et une promotion du système d'acomptes, qui assure la réactivité du versement de la PPE.

⁸ Dans le domaine des transports publics (l'exemple emblématique étant celui de la gratuité octroyée aux bénéficiaires du RMI en Ile-de-France), des cantines scolaires, etc.

⁹ En 2003, le WFTC a été scindé en un crédit d'impôt en cas d'activité (Working Tax Credit, WTC) et un crédit d'impôt pour les familles avec des enfants à charge (Child Tax Credit, CTC)

Il conviendra, à l'occasion de la mise en place du revenu de solidarité active, de rationaliser, dans un souci de lisibilité, de cohérence et d'efficacité, les dispositifs actuels, largement sédimentés, et de veiller à ce que chaque heure travaillée procure effectivement un bénéfice tangible par rapport à une situation d'inactivité. En outre, il est crucial de prévenir le risque que certaines communes, faute de pouvoir continuer à conditionner l'octroi d'aides au statut de bénéficiaire du RMI (appelé à disparaître si le RMI est intégré dans le RSA, dispositif plus large) ne choisissent d'opérer un glissement vers le statut de demandeur d'emploi, pour en faire la condition d'éligibilité à ces aides. L'effet de trappe à inactivité serait alors potentiellement dirimant.

Il apparaît donc souhaitable d'engager un effort de communication pour mettre en évidence l'intérêt du travail déclaré en termes de protection sociale (notamment pour la préparation de la retraite)¹⁰ et, à l'inverse, les risques liés au travail non déclaré (non-couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles, notamment).

1.3. Inciter davantage les entreprises à embaucher

Constat

La valeur sociale et la valeur privée des emplois sont aujourd'hui déconnectées en raison des modalités de contribution des entreprises à l'assurance chômage. En effet, les entreprises paient des contributions d'assurance chômage élevées mais basées sur leur masse salariale, donc indépendantes de leur comportement en matière de licenciement. Par conséquent, les entreprises n'internalisent pas l'ensemble des coûts engendrés par les licenciements (perte de recettes fiscales et dépenses sociales induites) et peuvent être conduites à licencier plus qu'elles ne le feraient si elles supportaient l'ensemble des coûts associés à cette décision.

Mesure

Il est proposé de responsabiliser les entreprises quant au coût social de leurs décisions de licenciement sans les décourager d'embaucher.

Pour cela, une cotisation d'assurance chômage en fonction des décisions de licenciements des entreprises pourrait être instaurée, laquelle pourrait être mise en œuvre en suivant deux dispositifs :

- une cotisation assise sur les dépenses de l'assurance chômage : aux Etats-Unis, la formule la plus courante, dite du ratio de réserves, adoptée par 33 Etats, établit des comptes fictifs pour les entreprises. Les cotisations sont des crédits et les versements d'allocations chômage aux ex-employés sont des débits (les indemnités sur lesquelles sont basées les cotisations sont limitées dans le temps, en général 26 semaines). La cotisation est calculée sur une fraction du solde.
- une cotisation fonction du nombre de licenciements passés indépendamment du coût ex post pour l'assurance chômage.

¹⁰ Cet enjeu vaut également pour la promotion du chèque emploi service, à destination non des employeurs potentiels, mais bien des employés potentiels, qui n'en perçoivent pas toujours l'intérêt.

	Cotisation assise sur les dépenses de l'assurance chômage	Cotisation assise sur le nombre de licenciements
Avantages	Incite les entreprises à entretenir les compétences de leurs salariés pour faciliter leur réinsertion en cas de licenciements	Evite d'accroître la sélectivité du marché du travail
Inconvénients	Accentue la sélectivité du marché du travail en désincitant les entreprises à embaucher les personnes plus fragiles	Ne permet qu'une internalisation incomplète du coût social

Ce dispositif est susceptible d'aggraver la situation des entreprises qui sont déjà en difficulté. Demander aux entreprises dont la situation financière est fragile de payer des taxes de licenciements peut rendre en effet leur situation encore plus délicate, et les empêcher, par exemple, de financer les investissements nécessaires à leur redressement. Cet effet n'a pas été mis en évidence par les travaux empiriques sur le sujet¹¹.

Deux aménagements du dispositif sont envisageables :

- un étalement de la charge de la taxe dans le temps. Aux Etats-Unis, un barème est utilisé pour déterminer la proportion que l'entreprise doit payer dans l'année. Il est ainsi possible de moduler la charge en fonction de la conjoncture économique par exemple.
- le maintien d'une mutualisation partielle de l'assurance chômage. Toujours aux Etats-Unis, chaque Etat a défini un taux plancher et un taux plafond de cotisation.

Ces aménagements permettraient de conserver un certain degré de mutualisation et donc une forme de solidarité entre les secteurs dynamiques et les secteurs en déclin.

Objectif 2: Encourager la mobilité professionnelle et sociale

Constat :

La structure actuelle des impôts directs et indirects en France est de nature à entraver la mobilité professionnelle et sociale. En effet, les allègements des droits de succession et de donation consentis depuis 2004 tendent à vitrifier les trajectoires socio-professionnelles et à engendrer la perpétuation des situations acquises. Elles sont favorables à la conservation du capital, plus qu'à sa circulation. Ainsi, la transmission du patrimoine bénéficie d'un régime fiscal allégé, tandis que la création de richesses voit son produit soumis à l'ISF, ce qui peut décourager l'esprit d'initiative et d'entreprise en France. Parallèlement, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) exigibles lors de toute cession de bien immobilier sont un frein à la mobilité géographique, donc à la fluidité du marché du travail.

Mesures :

¹¹ Moduler les cotisations employeurs à l'assurance chômage : les expériences de bonus-malus aux Etats-Unis », Revue Française d'Economie, D.Fougère et D. Margolis, 2000

Il est proposé d'augmenter la taxation des successions et des donations pour pouvoir financer une réforme des droits de mutation à titre onéreux et de l'impôt de solidarité sur la fortune :

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Accroître les droits de succession et de donation, non seulement en revenant sur les allègements consentis depuis 2004, mais aussi en adoptant le mode de calcul applicable aux Etats-Unis (i.e. sur la masse successorale et non sur chaque part). ➤ <i>Total : 5,5 Mds€</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Exonérer de DMTO¹² les transactions immobilières liées à une mobilité pour motif professionnel, dans la limite d'une franchise de 150 000€ ➤ <i>Total : 0,2 Mds€ (mesure limitée aux changements de domicile portant sur plus de 200 km)</i> <hr/> <p style="text-align: center;">Suppression de l'ISF <i>Total : 4,2 Mds€</i></p>
--	--

- Si l'option d'une suppression de l'ISF n'est pas retenue, son assiette pourra toutefois faire l'objet d'une réforme
 - Exonérer la résidence principale¹³ (coût : 650 M€);
 - Abaisser de 25% à 10% du capital le seuil de détention requis pour pouvoir bénéficier d'une exonération au titre de l'outil professionnel, ce qui pourra notamment encourager l'ouverture du capital des PME, donc lutter contre leur insuffisance de fonds propres ;
 - Exonérer la totalité des sommes investies dans une entreprise en contrepartie d'une réintégration dans l'assiette des œuvres d'art.

S'agissant de l'ISF, la mise en place d'une forme d'impôt minimal permettant de limiter les effets d'évasion massive de certains contribuables pourrait être appréhendée, en particulier si la troisième mesure relative à l'ISF est appliquée.

Toutefois, ces dernières mesures contribueraient à poursuivre le mitage d'un impôt qui aujourd'hui constitue un signal négatif fort en terme d'attractivité et dont le problème est l'évolution. Si la suppression n'était pas retenue par la Commission, il conviendrait donc de s'interroger aussi sur une réforme des mécanismes d'indexation.

Objectif 3: Rendre la fiscalité des ménages plus juste et accroître le pouvoir d'achat tiré des revenus du travail

3.1. Accroître l'équité de l'impôt sur le revenu par une plus juste prise en compte des capacités contributives et par la mise en place d'une retenue à la source

Constats :

La multiplicité des niches fiscales affectant l'IR crée une rupture d'équité au profit des contribuables les mieux conseillés, qui sont les plus aptes à en faire un usage optimisé.

Elle contribue en outre au manque de lisibilité du système fiscal français, et peut à ce titre porter atteinte à la conscience civique des contribuables en accréditant la conviction que des contribuables aux capacités contributives identiques obtiennent un traitement fiscal différent.

¹² Les droits de mutation à titre onéreux (MTO) correspondent au droit départemental d'enregistrement sur les MTO d'immeubles (qui rapporte quelque 300 M€ par an) mais aussi et surtout à la taxe de publicité foncière sur les MTO (dont le produit est estimé à 7,4 Mds€ en 2007 et 7,7 Mds€ en 2008).

¹³ Plus d'un demi-million de foyers sont redevables de l'ISF en 2007, soit un quasi-triplement en dix ans. A défaut d'aménagements d'assiette, cette tendance est appelée à se poursuivre et l'ISF concernera donc une proportion sans cesse plus importante de contribuables.

Aujourd'hui l'IR est concentré sur une minorité de ménages (48%), ce qui, par construction, limite sa progressivité.

De plus, la perception de l'impôt sur le revenu (IR) engendre un sentiment d'injustice et de matraquage. Ce phénomène apparaît en décalage avec le poids réel de l'IR (qui représente à peine plus de 4% du PIB, soit un niveau sensiblement inférieur à la moyenne constatée au sein de l'OCDE) et est essentiellement due au fait que l'IR est fréquemment acquitté par tiers, induisant des échéances lourdes.

Mesures :

Il est proposé de :

- restructurer l'ensemble de ces niches pour limiter leur coût total à 5% au maximum de l'IR (soit 3 Mds€) ;
- créer, à titre symbolique et dans une logique de cohésion collective et de contribution commune, un IR de citoyenneté (pour un montant plancher de quelques dizaines d'euros par an) ;
- mettre en place la retenue à la source, permettant de lisser sur une base mensuelle le prélèvement de l'IR, ce qui accroîtrait l'acceptabilité sociale de cet impôt (entre autres avantages, puisqu'elle conduirait également à des gains d'efficacité en gestion).

En revanche, un scénario de fusion de la CSG et de l'IR risquerait de porter atteinte aux caractéristiques positives de la CSG (faible taux et assiette large), sans que son rapport coût/bénéfice n'établisse l'opportunité de le mettre en œuvre¹⁴.

3.2. Moins avantager l'épargne financière pour mieux encourager les dividendes du travail

Constat :

Les justifications économiques du caractère favorable de la fiscalité de l'épargne, dans une logique incitative, apparaissent aujourd'hui largement caduques. En effet, le niveau élevé du taux d'épargne¹⁵ des ménages français, qui s'établissait en 2005 à 14,9%, tient essentiellement à deux motifs :

- la volonté de constituer une épargne de précaution, faute de garanties perçues comme suffisantes quant à la viabilité financière des régimes de retraite¹⁶, voire d'assurance-chômage ;
- la nécessité de compenser la sur-allocation de l'épargne financière en produits de taux, peu risqués mais peu rémunérateurs - quand le rendement est plus faible, l'obtention d'un même revenu, en valeur absolue, nécessite un effort d'épargne plus important (le volume de l'épargne brute des ménages français atteignait 167 Mds€ en 2005) ; la DGTPE estime que les ménages français auraient pu réduire de 2 points leur taux d'épargne moyen au cours des 25 dernières années si leur surcroît d'épargne liquide par rapport aux ménages américains avait été placé en contrats d'assurance-vie investis à 50% en actions.

Mesures :

¹⁴ On rappelle en outre que la CSG n'est pas un prélèvement strictement proportionnel, puisqu'un taux réduit de 3,8% est applicable aux ménages les plus modestes.

¹⁵ Le taux d'épargne correspond à l'épargne brute (incluant le logement, sans déduction de son amortissement) rapportée au revenu disponible brut.

¹⁶ Et incidemment, quant à l'incertitude sur la prise en charge du risque dépendance.

Il apparaît donc urgent de mettre fin aux avantages fiscaux dont bénéficient les produits de taux (au total, les niches fiscales biaisant l'allocation de l'épargne coûtent 13 Mds€ en pertes de recettes)¹⁷. Cette mesure permettra de dynamiser le financement de l'économie, en incitant à la réallocation d'un capital aujourd'hui peu utile à l'investissement (les fonds des particuliers placés en épargne réglementée, en outre, sont peu mobiles : il est donc plus plausible que ce rééquilibrage de la fiscalité de l'épargne conduise à un renforcement des fonds propres des entreprises françaises qu'à une délocalisation vers des produits de taux à l'étranger).

Plus particulièrement, la remise en cause de la fiscalité des produits d'assurance vie reposant sur des supports monétaires ou obligataires irait en ce sens et permettrait de ne cibler l'avantage fiscal que sur les supports actions.

Cette suppression des distorsions dans l'allocation des ressources contribuera en outre à rééquilibrer la fiscalité du capital et la fiscalité du travail pour les ménages, ce qui paraît opportun : il s'agit de taxer le revenu dans son ensemble, et non spécifiquement le revenu tiré du travail.

Enfin, il est proposé que les sommes versées en application d'un accord d'intéressement soient déduites des bases de la taxe professionnelle, ce qui créerait une incitation clairement différenciante pour les employeurs.

Objectif 4: Inciter les entreprises à l'innovation et à la performance

4.1. Rapprocher le taux de l'IS de la moyenne européenne en le ramenant de 34,33% à 30%

Constat :

Les produits attendus en 2008 de l'impôt sur les sociétés (IS) et de la taxe professionnelle (TP) s'élèvent respectivement à 54 Mds€ et à 24 Mds€.

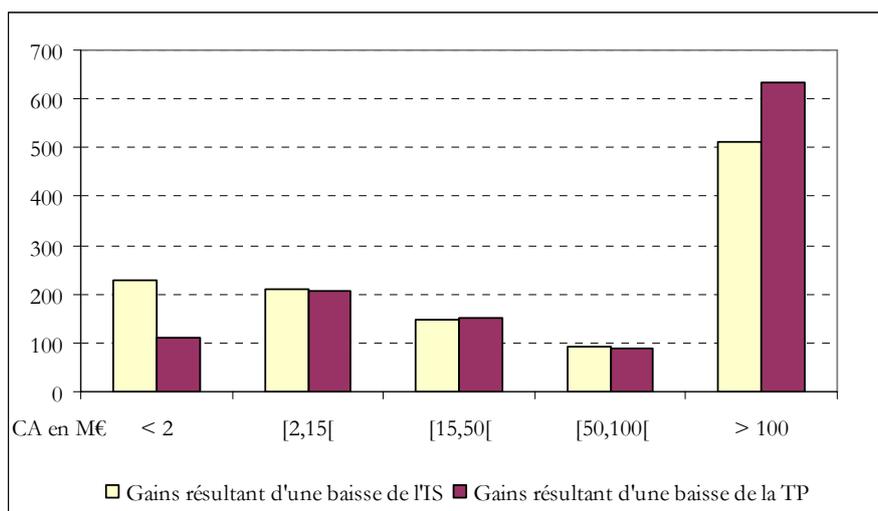
En taxant les facteurs de production indépendamment de toute existence de profit, la TP taxe relativement plus les entreprises moins rentables. Il en résulte qu'**une baisse de l'IS plutôt que de la TP accélère les restructurations et les mutations alors que, a contrario, une baisse de la TP plutôt que de l'IS les freine**. Du point de vue de l'efficacité économique, il est donc préférable de baisser l'IS et de maintenir la TP à son niveau, et d'utiliser des instruments non fiscaux pour accompagner les restructurations et mutations industrielles.

De surcroît, les résultats de simulations¹⁸ effectuées par la DGTPE montrent qu'**une baisse d'IS profiterait davantage aux PME et à la compétitivité internationale de la France, donc à la croissance, qu'une baisse de TP** (cf. Graphique 3).

Graphique 3 : Gains en fonction de la taille de l'entreprise, selon le critère du chiffre d'affaires dans le cas d'une baisse de la TP ou de l'IS (en M€).

¹⁷ Il est également envisageable de s'inspirer de la réforme fiscale mise en œuvre aux Pays-Bas qui conduit à imposer le patrimoine des ménages de manière homogène à 1,2% de son montant, après abattement, ce qui confère implicitement un avantage à l'épargne risquée et rémunératrice.

¹⁸ Elles consistent à simuler une baisse d'IS et de TP d'un même montant budgétaire, égal à la réduction de recettes fiscales correspondant à la suppression de la contribution additionnelle de 3 % sur l'IS.

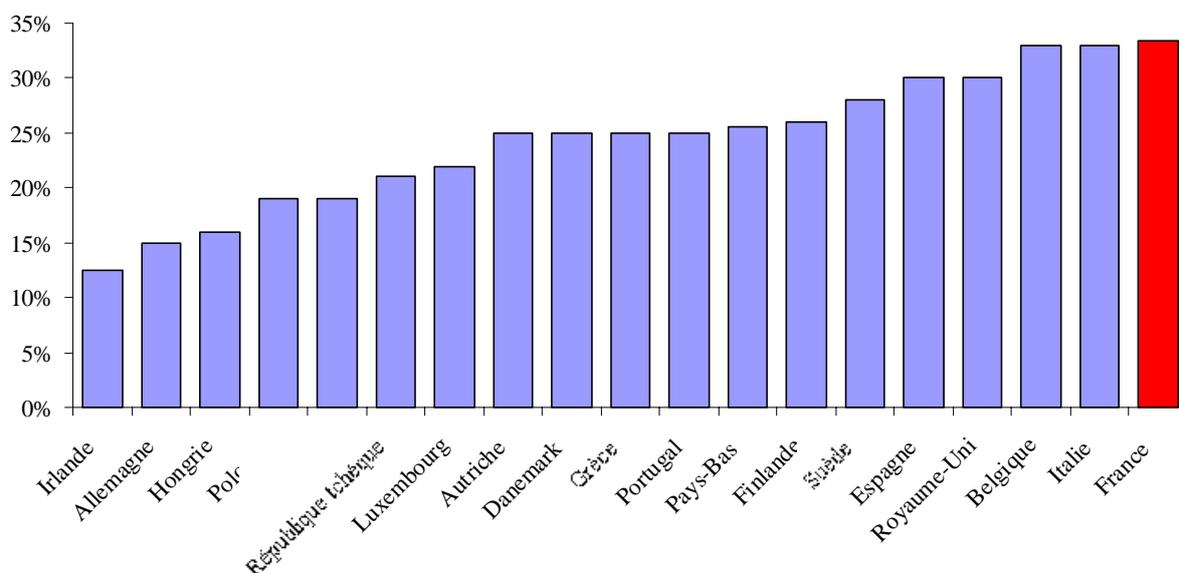


Sources : DGI, DGTPE.

On ne peut avancer que la taxe professionnelle obère l'attractivité du territoire français au seul motif qu'elle taxe les facteurs de production avant que tout profit ne soit réalisé. En effet, ce type d'imposition au niveau local se retrouve au sein de la plupart des pays de l'OCDE (notamment aux Etats-Unis et dans tous les Etats-membres de l'UE sauf la Grèce et Malte), qui pratiquent à la fois une imposition des bénéfices et une imposition sur le foncier ou les facteurs de production (indépendamment du résultat). Il convient également de garder à l'esprit que pour 90% des entreprises, la TP représente moins de 1,96% de leurs charges d'exploitation.

A l'issue des réformes annoncées par l'Espagne et par l'Allemagne, la France risque de présenter, à compter de 2008, le taux nominal d'imposition des bénéfices des sociétés le plus élevé de l'Union européenne (cf. Graphique 4), alors que ce paramètre, lisible et fréquemment utilisé dans les comparaisons internationales, est un déterminant essentiel de l'attractivité fiscale d'un pays.

Graphique 4 : Comparaison de taux faciaux d'IS applicables dans les conditions de droit commun en 2008



Source : d'après DLF.

Mesures :

L'objectif de la réforme proposée est donc de rapprocher le niveau de la fiscalité des entreprises de la moyenne européenne, en abaissant le taux nominal de l'impôt sur

les sociétés à 30 % et en supprimant la contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB) et l'imposition forfaitaire annuelle (IFA).

La mise en œuvre de cette réforme occasionnerait une perte budgétaire de l'ordre de 5,5 Mds €. Compte tenu de la situation contrainte des finances publiques, il apparaît nécessaire que son coût net soit nul. A cette fin, deux mesures complémentaires sont proposées pour financer la réforme :

- d'une part, porter de 5% à 10% le taux de détention du capital de la société émettrice pour bénéficier de l'exonération des dividendes (rendement attendu de 1,3 Md €)¹⁹;
- d'autre part, instaurer un impôt minimal assis sur un solde intermédiaire de gestion pour dégager 4 Mds € de recettes. Les entreprises n'acquitteraient cet impôt que lorsque leur IS calculé dans les conditions de droit commun lui serait inférieur. Cette piste de solution est développée en annexe.

La réforme de la TP, si elle apparaît moins prioritaire qu'un allègement de l'IS, peut être envisagée selon plusieurs modalités, exposées en annexe.

4.2. Renforcer l'attractivité de la place financière de Paris

Constat

L'attractivité de la place financière de Paris pâtit d'un environnement fiscal dissuasif. Si la suppression de l'impôt sur les opérations de bourse a permis d'améliorer celui-ci, les entreprises du secteur sont toujours soumises à la taxe sur les salaires, à hauteur d'environ 2 Mds€ par an (corrélativement, les opérations de banque et d'assurance sont exclues du champ de la TVA). Cette configuration induit des rémanences de TVA (le flux net de TVA versé à l'Etat par les entreprises du secteur financier, non déductible par construction, atteint 5,6 Mds€) et porte atteinte à la compétitivité de la place de Paris (au sein de l'Union européenne, le Danemark est le seul État où est applicable un impôt comparable).

Mesure :

Pour désamorcer les effets négatifs de la taxe sur les salaires sur l'activité des banques dans le domaine des services aux entreprises (B2B), un droit d'option permettant de choisir, opération par opération, le mécanisme de TVA (assujettissement / déductibilité) pourrait être instauré, sur le modèle du dispositif applicable en Allemagne.

4.3. Mettre en place une fiscalité écologique alignant les taux d'imposition sur les dommages causés à l'environnement

Dans la lignée des recommandations de l'OCDE, il est notamment suggéré de porter la taxation du gazole à un niveau au moins égal à celui qui s'applique à l'essence et d'internaliser les externalités liées au transport routier de marchandises.

Objectif 5: Renforcer la transparence, la lisibilité et la stabilité du système fiscal

5.1. Simplifier le système fiscal en réduisant le nombre de niches

¹⁹ Régime dit « mère-fille », portant actuellement sur les filiales détenues à plus de 5%.

Constat

La profusion des niches fiscales engendre un coût pour les finances publiques sans rapport avec son impact sur la croissance²⁰.

Ainsi, une liste indicative, sans prétention à l'exhaustivité, pourrait permettre un gain de 5,6 Mds€, en remettant en cause l'abattement spécial d'IR sur les plus-values réalisées lors de la cession d'un cheval de course ou de sport, l'exonération d'IR des bénéficiaires forfaitaires issus de la culture d'arbres truffiers pendant quinze ans à compter de la plantation, l'exonération partielle d'ISF des bois et forêts et des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de GFA, la déduction de l'IR et de l'IS sur cinq ans du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants, le taux de TVA de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles, l'exonération de TIPP pour le ministère de la défense, l'exonération d'IR des intérêts des CODEVI puis des livrets de développement durable, l'abattement sur certains revenus de capitaux mobiliers, le taux de TVA de 5,5 % applicable à la fourniture de logement dans les terrains de camping classés, l'enregistrement gratuit des constitutions et dissolutions de sociétés de bains-douches et organismes de jardins familiaux, l'exonération d'IR des intérêts des livrets A, l'exonération partielle d'IR des intérêts des livrets bleus, l'exonération d'IR des intérêts des livrets d'épargne populaire, l'exonération d'IR des intérêts du livret jeune, la réduction d'IR au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les Terres australes et antarctiques françaises, l'exclusion des DOM du champ d'application de la TIPP, les allègements de droits de succession et de donation consentis depuis 2004, l'exonération totale de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) en faveur des terres agricoles situées en Corse, la réduction de 25% des bases imposées en Corse au profit des communes et des EPCI et la suppression des parts départementale et régionale de la TP, l'exonération du droit de 1 % des actes de partage de succession et des licitations de biens héréditaires à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse, l'exonération d'IR, dans la limite de 14,5% d'un plafond révisable chaque année, des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs, la déduction spécifique d'IR sur les revenus des logements loués sous conditions de loyer et de ressources du locataire (dispositif BESSON ancien), la déduction dégressive d'IR sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale sous conditions de loyer et de ressources du locataire (dispositif PERISSOL), la déduction dégressive d'IR sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés à compter du 3 avril 2003 (dispositifs ROBIEN classique et ROBIEN recentré), l'exonération d'IR des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement, la réduction d'IR au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles, la déduction intégrale de la TVA par les organismes du service public de la communication audiovisuelle.

Mesures :

1. Un passage en revue de toutes les niches fiscales existantes devrait être engagé dès 2008, selon un cahier des charges strict : limiter leur coût total à 5% de l'impôt auquel elles se rapportent.

2. Toute nouvelle disposition fiscale dérogatoire s'apparentant à une niche fiscale ne devrait pouvoir être adoptée que sur le fondement d'une expertise établissant son utilité pour la croissance (rapport coût /bénéfice attendu, faisant l'objet d'une clause de

²⁰ L'OCDE souligne que les politiques fiscales qui permettent de promouvoir la croissance sont généralement celles qui réduisent au minimum la complexité des abattements et exemptions spécifiques, en permettant aux entreprises de mettre l'accent sur l'amélioration de leur productivité plutôt que sur la manipulation de l'impôt qu'elles ont à verser.

Le système fiscal français se caractérise par des taux nominaux relativement élevés, mais des taux effectifs plus faibles, résultant de l'érosion des bases par de nombreuses niches fiscales.

revoiture au bout de deux ans conduisant à la suppression du dispositif en cas de résultats non probants).

3. Enfin, un indicateur de complexité fiscale pourrait être mis en œuvre (en prenant en compte le nombre d'articles du CGI, en suivant le temps mis par le contribuable pour remplir ses obligations fiscales, etc.) afin que le Parlement comme l'administration puissent se donner collectivement un objectif de simplicité normative.

5.2. Rationaliser l'architecture des impôts locaux

Le mode de calcul et la répartition du produit des impôts locaux obéissent à des règles complexes et désuètes, qui ne satisfont ni à l'objectif d'efficacité ni à l'impératif d'équité.

Une rationalisation pourrait donc être mise en œuvre, en application du principe selon lequel l'autonomie politique est liée à l'autonomie budgétaire mais non à l'autonomie fiscale :

- l'article 72-2 de la Constitution serait modifié pour supprimer la référence aux ratio d'autonomie financière (ressources propres rapportées à l'ensemble des ressources),
- ces ressources propres seraient financées par le partage d'impôts prélevés à l'échelle nationale (comme en Allemagne).
- A défaut, une spécialisation des impôts locaux par catégorie de collectivité²¹, qui aurait l'avantage de responsabiliser celles-ci, pourrait être envisagée ; ce scénario présente cependant un inconvénient majeur lié à la volatilité des bases et pourrait conduire à rigidifier une situation à ce jour non optimale.

5.3. Assurer davantage de stabilité à la loi fiscale

L'accès à l'ensemble des règles fiscales s'avère particulièrement difficile pour les contribuables (en particulier les plus modestes dont l'accès à l'information est moins bon) compte tenu du renouvellement permanent du Code général des impôts. Cette instabilité est aussi un handicap en terme d'attractivité française dans la mesure où elle prive les entreprises désireuses d'investir sur le long terme de toute visibilité quant à leur fiscalité.

Afin de promouvoir une stabilité plus grande de la loi fiscale, il est proposé d'encadrer l'activité normative en ce domaine en s'imposant un programme de réforme et partant une stratégie sur une législature et en limitant les dispositifs fiscaux exclusivement à la loi de finances initiale.

²¹ Par exemple :

- taxe intérieure sur les produits pétroliers et droits de donations aux régions ;
- taxe d'habitation, droits de mutation à titre onéreux réformés et droits de succession aux départements ;
- taxe professionnelle et taxe foncière aux communes.

► Moderniser le dialogue social

1. Revoir les règles de représentativité et de financement des organisations syndicales et patronales en incluant une offre de services aux adhérents.

► Refonder la représentativité patronale en l'élargissant à l'ensemble des entreprises

Situation actuelle

Le taux de syndicalisation en France est un des plus faibles des pays de l'OCDE. Il est de 5% pour les salariés du secteur privé et environ de 8% pour ceux du secteur public qui sont à comparer avec les taux respectifs de 70% et 80% en Suède. Une telle situation, en partie liée à l'absence de services effectifs proposés aux adhérents, préjudicie à la qualité du dialogue social.

Le MEDEF, plus puissante des organisations patronales, regroupe environ 750.000 entreprises, soit près d'une entreprise sur trois en France. 70% des entreprises adhérentes ont moins de 50 salariés.

Il regroupe des fédérations professionnelles allant de l'Union des industries métallurgiques et minières à la fédération des centres d'appel. Une entreprise appartient donc au MEDEF du fait de l'appartenance à une fédération professionnelle mais aussi par son adhésion à un MEDEF régional.

La CGPME regroupe également des fédérations professionnelles et locales mais avec une plus forte proportion de PME et d'entreprises de services.

Enfin l'Union professionnelle des artisans regroupe les entreprises unipersonnelles ou de très petites entreprises.

Pistes proposées

Une meilleure représentativité appelle à la fois un choix entre une représentation uniforme, sur le modèle de ce qui existe dans beaucoup de pays comparables ou une représentation multiple (MEDEF et CGPME).

Dans les deux cas les règles de représentativité doivent être revues dans un double objectif :

- une meilleure représentation de toutes les entreprises de France y compris les moyennes et les petites
- une représentation plus affirmée des entreprises qui ont l'essentiel de leur activité en France et sont donc directement concernées par le contexte administratif, fiscal et social.

Cette révision des règles de représentativité, dans le sens « une entreprise- une voix » doit être accompagnée d'une transparence dans le financement et de la certification des comptes des fédérations et confédérations patronales.

► Refonder la représentativité syndicale sur les résultats aux élections

Situation actuelle

Les critères de la représentativité (indépendance, importance des effectifs, montant des cotisations reçues, expérience et ancienneté du syndicat et attitude patriotique pendant l'Occupation) apparaissent peu adaptés à la mesure de la représentativité aujourd'hui. Les deux critères ajoutés par la jurisprudence (activité du syndicat, en termes d'ampleur et d'efficacité et influence du syndicat, c'est-à-dire sa capacité à mobiliser les salariés) n'ont pas permis de surmonter ces difficultés.

Les cinq syndicats reconnus représentatifs au regard de ces critères posés bénéficient actuellement *de la présomption irréfragable de représentativité* qui leur confère des prérogatives majeures :

- au niveau national : possibilité de négocier des accords collectifs, participation à la définition et à la gestion du régime d'assurance chômage, des caisses de sécurité sociale, des régimes complémentaires de retraite et des organismes collecteurs du secteur de la formation professionnelle, octroi d'aides financières de l'Etat et des collectivités territoriales, destinées à la formation des représentants syndicaux ,
- au niveau de la branche : cette présomption conditionne la possibilité de négocier des conventions et accords collectifs ;
- au niveau de l'entreprise ou de l'établissement.

Un profond clivage entre les cinq organisations en bénéficiant et les autres syndicats marque donc le paysage français. Les inconvénients de ce système sont unanimement reconnus : monopole excessif des syndicats bénéficiant d'une présomption irréfragable dans le dialogue social, déficit démocratique et durcissement des positions syndicales.

Objectif : moderniser les règles de la représentativité syndicale

Mesures proposées

► *Fonder la représentativité sur le seul critère de l'élection*

L'audience électorale doit devenir le critère incontournable de la représentativité.

Cette audience doit être appréciée au regard des résultats des élections des délégués du personnel et des représentants du personnel au comité d'entreprise, complétés le cas échéant par les résultats aux élections prud'homales.

Devraient pouvoir présenter des candidats tous les syndicats légalement constitués selon l'article L.411-1 du code du travail et ayant pour objet social la défense des intérêts des salariés, le respect des principes républicains, l'indépendance et une autonomie assise sur un financement venant exclusivement des cotisations des adhérents, ayant un fonctionnement régulier et une durée d'existence minimale (12 mois par exemple).

- *Au niveau de l'entreprise* seraient considérés comme représentatifs les syndicats ayant obtenu au minimum 15% des suffrages. Ces syndicats pourraient désigner des délégués syndicaux qui garderaient les prérogatives actuelles.

- *Au niveau de la branche professionnelle*, pourraient être considérés comme représentatifs les syndicats ayant réuni plus de 10% des suffrages exprimés sur la base des résultats collectés par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et la direction générale du travail (DGT) aux élections des délégués du personnel et des représentants du personnel au sein des comités d'entreprise présentent l'avantage de lier directement la représentativité des organisations syndicales à leur implantation dans l'entreprise, quitte à agréger les données au niveau de la branche.

L'utilisation, en complément ou à défaut, du résultat des élections prud'homales présente l'avantage de donner un résultat d'élections ouvertes à l'ensemble des syndicats²². Il offre un instrument de mesure immédiatement mobilisable au niveau national interprofessionnel.

²² Aux termes de l'article L. 513-3-1, seules en sont exclues les listes présentées par un parti politique ou par une organisation prônant les discriminations.

- *Au niveau national et interprofessionnel* pourrait être défini un seuil de 12% au niveau national et interprofessionnel, assorti de l'obligation d'être partie à au moins 1/3 des 50 conventions collectives les plus importantes.

Pour la fonction publique, serait pris en compte les résultats lors des élections aux commissions administratives paritaires et aux comités techniques paritaires.

► *Ouvrir le jeu lors des élections*

Au-delà de la question de la mesure de la représentativité, la question des prérogatives attachées à cette représentativité doit être posée.

Il est proposé de supprimer le monopole de présentation des candidats afin d'ouvrir le jeu.

► Clarifier le financement des partenaires sociaux.

Situation actuelle

Le financement des partenaires sociaux reste régi par les principes de la loi de 1884. Il est proposé de moderniser le système à l'exemple des mesures prises concernant le financement des partis politiques.

Objectif : adapter le financement aux missions

Mesure proposée : *Actualiser les règles de financement afin d'introduire plus de transparence et un meilleur ciblage des différentes catégories de ressources. Il propose en outre d'introduire un principe de certification des comptes.*

- Le fonctionnement des partenaires sociaux doit reposer sur la base des cotisations de leurs membres et de leur participation à des missions de service public.

- Le financement public devrait cependant être lié à des missions particulières, être transparent, et prendre en compte la représentativité de chacune des organisations.

Pour les syndicats de salariés, il pourrait plus particulièrement concerner la formation de leurs élus, la mise en place de services à destination des salariés, en particulier ceux des PME tels que le soutien juridique, l'aide à l'orientation professionnelle, les informations sociales, enfin les campagnes de développement dans les secteurs où les organisations ne sont pas présentes.

- Une amélioration des dispositions fiscales au bénéfice des adhérents à une organisation syndicale, sur le modèle des partis politiques pourrait être envisagée. Alternativement un système de chèque syndical pourrait être développé par les entreprises.

2. Renforcer le dialogue social et moderniser le code du travail.

Situation actuelle

Le droit du travail a fait l'objet, notamment au cours des vingt dernières années de stratifications législatives successives, complétées par la multiplicité des accords interprofessionnels, des accords de branche et des accords d'entreprise, qui ont conduit à un ensemble particulièrement complexe (plus de 2900 pages rien que pour le code du travail). Il en résulte que ni les entreprises, notamment les petites et moyennes

entreprises qui représentant 75% de l'emploi salarié privé en France, ni les salariés eux-mêmes ne s'y retrouvent.

A cette complexité, l'instabilité des règles et leurs fréquentes modifications viennent renforcer encore l'insécurité juridique qui caractérise ce domaine du droit.

Il en résulte deux conséquences :

- le recours fréquent au juge, à la fois long et coûteux
- la dissuasion à l'embauche

Plusieurs modifications peuvent être par conséquent introduites.

► consulter les partenaires sociaux avant toute initiative législative relative au droit du travail

La loi du 31 janvier 2007 sur la modernisation du dialogue social, dite loi « Larcher » s'inspirant du rapport Chertier, a prévu que sauf urgence avérée, tout projet de réforme portant sur le dialogue social, les relations individuelles et collectives de travail, l'emploi et la formation professionnelle, fait l'objet d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux afin de leur permettre de choisir éventuellement la voie de la négociation.

Plusieurs améliorations pourraient compléter ce dispositif :

- tout projet de loi relatif au droit du travail devrait être soumis à une évaluation préalable des dispositifs existants et à une étude d'impact interministérielle contre-expertisée, présentée aux partenaires sociaux et en temps voulu au Parlement;
- toute loi sociale devrait faire l'objet d'une évaluation au bout d'une période à déterminer (3 ou 5 ans) afin d'en dresser un bilan coût efficacité.

► consacrer le principe majoritaire pour la validation des accords

Le principe majoritaire s'est progressivement développé mais demeure pour l'instant largement théorique (cf. annexe 1).

Pour renforcer la légitimité des accords collectifs, il convient d'aller plus loin en consacrant pleinement l'accord majoritaire. Ainsi

- pour qu'un accord soit valide, il devrait être signé par une ou plusieurs organisations syndicales représentant la majorité des salariés couverts par l'accord ;
- les signataires non majoritaires pourraient faire valider l'accord par un référendum auprès des salariés ;
- dans tous les cas, une opposition majoritaire empêcherait l'accord de s'appliquer.

► expérimenter un espace de négociation légitime et efficace dans les PME

Les PME doivent faire l'objet d'un traitement particulier : la présence des organisations syndicales y est rare (moins d'un quart des établissements de moins de 50 salariés ont un délégué syndical), et le dialogue social ne peut y être envisagé de la même façon. Pour y remédier :

- le développement du mandatement.

Introduite lors de la réforme de réduction du temps de travail, cette technique prévoit qu'en l'absence de délégué syndical, un salarié puisse être mandaté pour négocier un accord ; l'accord doit ensuite être soumis à la consultation du personnel.

Près de quatre accords d'entreprise sur dix concernant la réduction du temps de travail ont ainsi été signés par des salariés mandatés. La loi du 4 mai 2004 confirme le mandatement, avec des représentants élus du personnel ou, à défaut, avec des salariés, mais ne l'autorise que si un accord de branche le prévoit, ce qui restreint son développement. Ce système doit s'appliquer dans chaque PME.

- **l'expérimentation d'une représentation unique dans toutes les PME de moins de 250 salariés**, sous la forme d'un conseil d'entreprise regroupant membres du comité d'entreprise, délégués du personnel et délégués syndicaux. Ce conseil d'entreprise serait le lieu privilégié de la négociation.

Impact

- Une meilleure adéquation et probablement une plus grande stabilité des normes définies
- Plus grande légitimité donnée aux conventions sociales à tous les niveaux compte tenu de la règle de l'accord majoritaire.
- Responsabilisation des syndicats de salariés et d'employeurs.

3. Déployer une offre de services notamment en direction des salariés les plus fragiles

► Situation actuelle

Le faible taux de syndicalisation en France reste en grande partie liée à l'absence de services effectifs proposés aux adhérents. Il préjudicie à la qualité du dialogue social et à la défense effective des salariés les plus fragiles : ceux des petites et moyennes entreprises, ceux qui sont à la recherche d'un emploi, ceux qui sont en situation d'exclusion professionnelle, notamment les jeunes, les femmes, les seniors.

Il serait donc opportun à l'équilibre social que les syndicats offrent une assistance à ces catégories les plus en difficulté en veillant notamment à leur requalification professionnelle et à l'adaptation de leur formation aux emplois disponibles ou prévisibles.

► Objectif :

Plusieurs études ont mis en évidence une corrélation entre taux de syndicalisation et offre de services déployée par les syndicats à destination de leurs adhérents. Dès lors, le retour aux missions traditionnelles d'assistance aux salariés apparaît nécessaire si on veut mettre un terme à la désaffection syndicale.

► Mesure proposée

Promouvoir l'offre de services des syndicats en vue d'accroître leur attractivité

La gamme de services envisageables est assez vaste et touche plusieurs domaines de la vie économique et sociale :

information et conseil sur les relations professionnelles collectives (contenu des conventions collectives) et individuelles (mutation, augmentation salariale) ;
protection juridique en cas de litige avec l'employeur ;

aide et assistance à la réorientation professionnelle comme en Suède
participation aux actions de requalification ou de mise à niveau
réflexions prospectives sur les emplois de demain..

► Impacts :

La contractualisation de l'exercice avec les partenaires sociaux des missions d'intérêt général qui leur seraient déléguées permet à l'État d'assurer une meilleure efficacité des fonds qu'il leur distribue en mettant en place des processus de contrôle de la qualité du service rendu ;

Le renforcement du rôle et de la visibilité des syndicats dans la vie de l'entreprise, comme dans les situations d'exclusion du marché du travail, pourrait jouer un réel rôle d'attraction, relançant ainsi les adhésions et permettant de mieux légitimer l'action syndicale ;

La diversification des missions exercées par les syndicats pourrait également permettre de diversifier la population des adhérents (comme on le constate en Italie, où la part des retraités parmi les adhérents est élevée ou en Suède et en Belgique avec les demandeurs d'emploi) ;

Une telle diversification permettrait une meilleure prise en compte par des syndicats de la défense des intérêts de ces catégories (retraités, chômeurs, populations exclues du marché du travail) que la théorie économique qualifie d'« *outsiders* », ce qui, à terme, pourrait contribuer à atténuer le dualisme du marché du travail.

ⁱ 3,6 millions de logements relèvent du parc des organismes HLM fédérés dans l'Union sociale pour l'habitat (USH), 250 000 du parc conventionné des sociétés d'économie mixtes (SEM) et 200 000 du parc privé locatif.

ⁱⁱ Cité par « Rapport de la Commission Pébereau : la France face à sa dette. »