

NOUVELLES VISIONS
Pour une société de la connaissance



Une étude
de la FONDATION CONCORDE

REDUIRE LA DEPENSE PUBLIQUE POUR
RELANCER L'ECONOMIE PRODUCTIVE
STRATEGIE ET METHODES

Avril 2017

Dossier édité par la Fondation Concorde
Toute correspondance est à adresser au :
6, Place de la République Dominicaine – 75017 Paris
Tél : 01.45.61.16.75
Fax : 01.45.61.15.19
Email : info@fondationconcorde.com

www.fondationconcorde.com

Directeur de la publication : M. Rousseau

Sommaire

Préambule : Le redressement économique : un objectif prioritaire.....	4
Introduction	6
Stratégie globale de réduction de la dépense publique et de relance du système productif.....	9
1) Quelles sont aujourd’hui les principales dépenses publiques en France :	8
2) De combien pouvons-nous réduire notre dépense publique ?	8
3) Articuler la réduction de la dépense publique avec une relance de la croissance par une politique d’offre tournée vers l’exportation est crucial	8
4) Réduire la dépense de la manière qui affecte le moins la croissance voire qui la renforce. Par exemple :.....	10
5) Réinjecter de l’activité économique privée dans les territoires	10
Quelle méthode et quel programme d'économie pour le budget de l'Etat ?	12
1) Les potentiels d'économies résident principalement dans deux domaines.....	11
2) Les orientations de méthode	12
3) Le programme de court terme de réduction du déficit de l'Etat	15
4) Le programme de moyen terme	18
Comment réduire les subventions multiples que l'Etat verse à la sécurité sociale.....	22
1) Les subventions et rétrocessions d'impôts de l'Etat à la sécurité sociale représentent chaque année près de 88 Mds€ à comparer au déficit public qui s'élève à 77 Mds€ ; l'Etat verse donc l'équivalent de 122% de son déficit à la sécurité sociale.	21
2) Lancer trois actions concomitantes au programme de réduction des dépenses de l'Etat. .	21
Tableau de marche du redressement économique avec retour de la croissance, création d'emplois et désendettement.....	26

Préambule : Le redressement économique : un objectif prioritaire

L'histoire de notre endettement est simple.

Sous la pression de l'opinion, les élus ne résistent pas à multiplier les missions, les services et à recruter. L'argent bon marché facilite les emprunts, et la France a une signature solide.

Cette facilité qui a caractérisé en particulier les collectivités locales (+ 1 000 000 emplois en 20 ans) ne tient pas compte de l'équilibre qui doit être maintenu entre charges publiques et création de richesse, qui finance ces charges.

La création de richesse doit assurer le financement des dépenses ; un déséquilibre dû à des charges trop lourdes pour les ménages et les entreprises freinent évidemment la croissance et nuit à l'emploi.

Le travail s'en va là où les conditions de rentabilité sont plus favorables.

La décision politique n'est jamais facile lorsqu'il s'agit de reprendre une partie de ce qui a été accordé au-delà du raisonnable effort pour rétablir un rythme de croissance suffisant pour développer les emplois.

Plusieurs pays ont montré la voie en pratiquant ce que la gauche appelle des politiques d'austérité, terme inapproprié mais qui reflète la myopie d'un mode de pensée, comportant une dose élevée de démagogie alors qu'il s'agit de restreindre la dépense publique pour gagner plus de croissance.

Nous proposons donc d'éviter d'utiliser le terme mesures d'austérité mais plutôt celui de mesures de prospérité appropriées au retour de la croissance et de l'emploi.

Pour l'exemple, et pour convaincre nos concitoyens, nous revenons sur plusieurs expériences connues, l'Irlande, l'Espagne, la Grande Bretagne, l'Italie, mesurant les efforts produits et surtout en appréciant leurs bons résultats.

Réduction des effectifs dans la Fonction publique, encadrement des dépenses dans les collectivités locales, recul de l'âge de la retraite, limitation des aides sociales sont les principaux points sur lesquels les gouvernements de ces pays ont agi.

Après l'application de ces mesures appropriées l'Espagne a pu baisser son taux de chômage de 4,7 points (il était à 25,2 % en 2009) et obtenir une croissance de 3,2 % en 2015.

L'Irlande partie de 15,1% de taux de chômage et 0,4% de croissance en 2010, a amélioré sa situation, comptant maintenant respectivement 8,6% de sa population active au chômage et 5,2 % de croissance annuelle.

Le Royaume-Uni a diminué son taux de chômage de 3,2 points le ramenant à 5,1% en 2015 et obtenu 2,2 % de croissance.

Pour ce qui concerne l'Italie, l'application des réformes lui a permis de baisser son taux de chômage de 1,7 point (qui est aujourd'hui à 11,3%) et augmenté son taux de croissance, passant de -2,8 à 0,8% aujourd'hui.

Les expériences plus anciennes réalisées au Canada et en Suède valident l'unique méthode efficace qui passe par la réduction de la dépense publique. Avec la baisse des charges les emplois et la croissance reviennent.

La France bloquée à 10,6 % de taux de chômage, supporte un niveau insupportable de charges et n'a entrepris aucun effort pour réduire sérieusement sa dépense publique ; elle ne peut obtenir la croissance nécessaire à un retour de l'emploi.

Ce sont les mesures appropriées au retour de la prospérité que nous proposons dans ce document.

La réussite de la mise en place et de l'exécution de ces mesures comporte plusieurs conditions :

- Disposer d'un mandat clair, inscrivant ces mesures dans un projet politique qui s'adresse au pays ;
- Tenir un discours de vérité à l'opinion publique, donner des objectifs et s'appuyer sur les expériences réalisées ;
- Agir vite, sous 100 jours pour être efficace ;
- Faire preuve de constance et de détermination. Tenir les objectifs fixés et ne pas céder aux contestations de la rue.

C'est à ce prix initial que notre pays pourra retrouver prospérité et emploi.

Introduction

Le redressement de nos finances que doit mettre en œuvre tout nouveau gouvernement patriote et responsable est urgent. Il faut arrêter de sacrifier nos emplois au profit d'une sphère publique et sociale dont la dérive depuis des décennies est constatée dans les chiffres et dont le poids en termes financier et de réglementations constitue aujourd'hui une entrave majeure au développement de l'économie productive.

Ainsi, de la réduction de la dépense publique tout dépend.

- Une première priorité est d'enrayer la croissance de notre endettement. Eviter la déroute des finances publiques qui est une menace réelle et revenir dès 2020 à 1,5 % de déficit par rapport au PIB, ce qui nous placerait dans une spirale vertueuse de désendettement.
- Une deuxième priorité est de mettre en place des mesures d'amélioration de la compétitivité, en particulier en faveur du secteur productif soumis à la concurrence internationale, afin d'assurer une croissance d'au moins 2% et ainsi diminuer le ratio dette/PIB, afin de réduire le déficit de notre commerce extérieur.

Ce programme pour enrayer le décrochement de notre pays demande une vraie volonté politique.

La réorganisation des services dans nos administrations fera souffler un vent bienfaisant en procurant des opportunités de changement et d'avancement à bien des fonctionnaires de qualité, englués actuellement dans leur hiérarchie.

Le non remplacement de tous les départs en retraite (sauf pour la défense, les forces de l'ordre et la justice, et dans une moindre mesure dans l'éducation nationale) et l'arrêt pendant 3 ans de tout recrutement, y compris de l'ENA et des IRA démontrera que nos administrations peuvent se réformer et se réduire ; ce qui est indispensable au retour de la croissance et à la réduction du chômage. Il sera accompagné de réorganisations de services de l'administration et de simplification des lois et règlements. Au total, beaucoup de nos fonctionnaires gagneront en responsabilité.

Ces réorganisations nécessiteront dès la création d'un nouveau gouvernement de déployer un dispositif d'intervention auprès du Premier ministre relayé par des pôles de réformes dans chaque ministère. Des parlementaires devront y être associés pour assurer les changements de texte nécessaires aux simplifications et organiser une grande souplesse en termes de gestion de ressources humaines.

Pour leur part, les mesures en faveur de la compétitivité doivent débiter dès 2018 pour environ 30 milliards d'euros avec des impôts stabilisés pour les ménages et en vendant des actifs de l'Etat ; dès 2019, les économies réalisées devraient permettre le financement de ces mesures, et après trois ans d'une nouvelle stratégie d'atteindre les 1,5 % de déficit et le début d'un désendettement significatif nous mettant à l'abri des conséquences d'une hausse de taux, toujours possible.

Comparées à 2016, **les économies réalisées dans la sphère publique seront d'environ 90 milliards d'euros, ce qui permettra de consacrer 30 milliards € à l'amélioration de la compétitivité sans aucun prélèvement fiscal supplémentaire ; loin encore des 140 milliards d'euros pour nous mettre à parité de compétitivité avec l'Allemagne mais sur le bon chemin.**

La suppression de l'ISF, impôt nuisible est inclus dans nos mesures en faveur de la compétitivité. Nous ne proposons ni TVA sociale supplémentaire, ni allègements des impôts la première année. Tout l'effort devra contribuer au retour de la confiance et à la croissance.

I. Stratégie globale de réduction de la dépense publique et de relance du système productif

1) Quelles sont aujourd'hui les principales dépenses publiques en France :

- a. Sécurité sociale : 573,9 milliards€
- b. Etat : 381,7 milliards €
- c. Collectivités locales : 249,5 milliards €

2) De combien pouvons-nous réduire notre dépense publique ?

Référence	Ecart en point de PIB	Ecart en milliards €	Economies potentielles
Allemagne	13,2	263	23%
Allemagne à périmètre égal	12,2	245	21%
Royaume-Uni à périmètre égal	7,6	150	13%
France 2000 à charge d'endettement égal	6,9	140	12%
Suède	5,7	114	10%

Lecture : l'écart de dépense publique entre la France et l'Allemagne est de 13,2 points de PIB, soit rapporté au PIB français une différence de 263 milliards€. La France devrait diminuer sa dépense publique de 23% pour atteindre le niveau allemand.

3) Articuler la réduction de la dépense publique avec une relance de la croissance par une politique d'offre tournée vers l'exportation est crucial

Le problème fondamental de la France est l'absence de croissance économique avec un effet de ciseau entre l'accroissement des dépenses publiques et sociales et l'incapacité à faire financer cette dépense par l'économie. Nous voulons jouer simultanément sur les deux termes du ratio dépenses publiques / PIB : réduire la dépense publique et augmenter le PIB.

Pour atteindre cet objectif, nous proposons le séquençage suivant :

Dès juillet 2017, et simultanément, trois séries de mesures :

- a. Mise en œuvre immédiate d'un plan de réduction des dépenses publiques comportant un calendrier de court et de moyen terme et des mesures d'accompagnement (détaillé ci-après).

A partir de 2021, les économies générées ramèneront le déficit public à 1,5% de PIB. A ce niveau et au niveau actuel des taux d'intérêt, une croissance de 2% (3% en nominal) permet

de réduire de manière automatique le ratio dette/PIB de 1 point par an. Cet effet de croissance s'additionnera à l'effort de réduction de la dépense publique.

b. Assouplissement du droit social.

- Relèvement du déclenchement des heures supplémentaires à partir de la 38^{ème} heure.
- Assouplissement des conditions de licenciement et sécurisation des indemnités de licenciement
- Doublement des seuils sociaux
- Abrogation du compte pénibilité et de la durée minimale de 24h pour les contrats de travail à temps partiels

c. Annonce des mesures précises pour l'amélioration de la compétitivité d'un montant de 27 milliards d'euros applicables dès le 1^{er} janvier 2018, permettant ainsi aux entreprises de réviser leurs budgets d'investissement et d'activité pour 2018. Ces mesures visent à réorienter notre économie vers le marché mondial qui croît de 3 à 5% par an alors que notre marché intérieur sera peu dynamique à partir du moment où le pouvoir d'achat sera contraint par la réduction des déficits que nous devons réaliser.

Ce programme se compose ainsi :

Sans cibler particulièrement un secteur donné de l'économie pour le pas enfreindre l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) un dispositif d'exonération de taxes et impôts à la production pesant particulièrement sur les secteurs exposés serait mis en place et concernerait : taxe sur les salaires, versement transport, taxes pour la garantie des salaires, de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et du fonds national d'aide au logement, CVAE, cotisation foncière des entreprises, C3S, impôt foncier sur le bâti. Coût brut 9,5 milliards d'euros.

Il s'agit en fait de mettre en place un dispositif plus ciblé et donc plus efficace que le CICE, qui bénéficie à beaucoup d'entreprises à faibles rémunérations alors que les entreprises industrielles les plus exposées à la concurrence internationale ont des niveaux de rémunération plus élevés (3,5 SMIC et au dessus)

Ces exonérations seront étendues progressivement en fonction des disponibilités budgétaires.

A cela s'ajoutent des mesures visant à doper l'investissement de l'ensemble de l'économie :

- suramortissement de 40% des investissements sur les trois premières années du quinquennat pour impulser le renouvellement des équipements productifs.
- baisse de l'IS au taux de 25% pour inciter à l'investissement dans les entreprises pour un coût de 8 milliards d'euros.
- réinstauration de la déductibilité fiscale des intérêts d'emprunts, qui taxe l'investissement productif des grandes entreprises et des ETI pour un coût de 4 milliards d'euros.
- suppression de l'ISF, pour un coût de 5 milliards €.

Nous ajoutons 3 milliards d'euros de dépenses régaliennes indispensables (justice, police, armée), ce qui porte le besoin de financement à 30 milliards d'euros.

Le financement doit être couvert par une réduction de la dépense publique intervenant tout au long des cinq années du mandat. Cependant, en 2018, les économies réalisées seront

insuffisantes et le besoin de financement devra être couvert par une cession du patrimoine de l'Etat, à hauteur de 7,5 milliards € (soit environ 7% des participations d'Etat).

4) Réduire la dépense de la manière qui affecte le moins la croissance voire qui la renforce. Par exemple :

- Baisser les charges de retraites en reportant l'âge de départ à la retraite, ce qui améliore l'offre de travail, plutôt que réduire le niveau des retraites, ce qui suscitera un surcroît d'épargne de précaution.
- Réduire drastiquement la dépense de formation de la fonction publique mais augmenter en parallèle la dépense de formation des demandeurs d'emploi et des salariés du secteur privé.
- Réduire les transferts sociaux en transformant le système d'allocations sociales pour inciter à l'activité.
- Limiter les dépenses de santé en fermant les petits hôpitaux publics mais inciter les hôpitaux de référence à développer une offre de soins à l'international.

Cela suppose également de préserver les dépenses publiques susceptibles d'augmenter la croissance potentielle : dépenses de recherche et développement, éducation, investissements publics contribuant à la croissance.

5) Réinjecter de l'activité économique privée dans les territoires

La désindustrialisation a enfermé la France dans un cercle vicieux : les pertes de parts de marché de notre économie résultant de sa non-compétitivité ont entraîné la désertification industrielle et économique de pans entiers de notre territoire, des pertes d'emplois et de ressources. Pour compenser ces pertes d'activités et d'emplois, l'Etat et surtout les collectivités locales ont créé massivement de l'emploi public financé par un accroissement des prélèvements sur les entreprises... Réduire la dépense publique aura pour effet de détruire une partie de ces emplois créés artificiellement. Processus qui peut plonger certains territoires dans une plus grande désespérance et dans une contestation de toute restructuration. C'est pourquoi il est indispensable d'accompagner la réduction de la dépense d'un processus de réimplantation d'activités économiques. La Fondation Concorde fera prochainement des propositions dans ce sens.

II. Quelle méthode et quel programme d'économies pour le budget de l'Etat ?

Le budget 2017 ne prévoit aucun effort sérieux de réduction des dépenses publiques.

L'amélioration du budget 2015 était en trompe l'œil : 4 Mds€ d'amélioration proviennent de moindres dotations qu'en 2014 de l'Etat à ses opérateurs et de multiples reports de charges sur 2016 ont également contribué à améliorer fictivement les résultats.

Le budget pour 2017 fixe pour sa part le total des dépenses de l'Etat à 381,7 Mds€, ce qui, à périmètre constant, représente une hausse nette de 4,5 Mds€ par rapport à 2016, soit +1% !

Néanmoins, le PLF 2017 prévoit les baisses suivantes :

- la contribution du budget de l'Etat aux collectivités territoriales a diminué de 3 milliards €.
- celle à l'Union Européenne a diminué de 1 milliard €
- Baisse de la charge de la dette de 3,7 milliards, dû à la baisse des taux d'intérêt.

A périmètre constant, le budget de l'Etat aurait donc pu baisser de 7,7 milliards €, ce qui aurait pu permettre à la France d'entamer son désendettement.

Les conséquences catastrophiques en cas d'une hausse des taux sont connues. Si la charge de la dette de l'Etat est demeurée jusqu'ici relativement stable et même en diminution certaines années du fait de la baisse continue des taux d'intérêt, il est plus que probable que les taux se redressent à moyenne échéance.

1) Les potentiels d'économies résident principalement dans deux domaines

L'examen comparé avec l'Allemagne mais également avec la plupart des autres pays développés, des trajectoires budgétaires depuis 10 ans fait apparaître deux grandes différences :

- le poids des prestations sociales et plus généralement des dépenses de guichet, (dépenses versées automatiquement dès lors que les bénéficiaires remplissent les conditions prévues), au profit des particuliers, des entreprises et des associations a été contenu en Allemagne alors qu'il n'a cessé de croître en France. **Entre 2001 et 2013 on observe une augmentation de celles-ci de 4,1 points de PIB en France, contre une baisse de 1,4 point de PIB en Allemagne.**

- le poids des dépenses d'administration publique et spécialement les effectifs de la fonction publique, très élevé en France, n'a jamais été réduit significativement.

Il est donc clair que tout programme d'économie sérieux pour le budget de l'Etat doit s'attacher prioritairement à ces deux domaines, qu'il s'agisse de mesures de court terme ou de mesures de moyen terme.

2) Les orientations de méthode

La méthode retenue pour réaliser des économies budgétaires sérieuses doit éviter deux écueils sur lesquels butent la plupart des exercices similaires qui ont été tentés ces dernières années :

La méthode du "grignotage des crédits" ou du "coup de rabot" sans effort concomitant de réexamen ou de restructuration des missions ou des organisations. Pratiquée régulièrement ces dernières années cette méthode arrive juste à stabiliser la dépense, sans toucher, pour des raisons d'affichage politique ou par crainte des réactions syndicales, au contenu même des missions, aux modes de travail et aux organisations.

Cette méthode appliquée de façon récurrente plusieurs années de suite aux mêmes services a pour résultat de mettre certains d'entre eux sous contrainte excessive. Des dysfonctionnements et des mécontentements parfois justifiés sont ainsi aujourd'hui parfois constatés.

Les méthodes dites de réformes structurelles type "RGPP" ou modernisation de l'Etat présentent pour leur part deux inconvénients majeurs. En premier lieu les gains attendus en termes de crédits ou d'effectifs sont le plus souvent à moyen terme et peu compatibles avec la nécessité d'agir vite. En second lieu ces méthodes ont toujours été appuyées sur une approche très consensuelle reposant totalement ou partiellement sur l'initiative et la bonne volonté des services visés et n'ont donc le plus souvent produit que des aménagements modestes et non pas des résultats décisifs. En particulier il n'a jamais été possible de remettre en cause l'existence même de certaines missions les services qui en sont chargés n'ayant aucun intérêt à promouvoir leur propre disparition. **Ces exercices ont aussi presque toujours été limités par leur inscription dans un cadre réglementaire inchangé. Il s'agissait en substance de maintenir les mêmes procédures ultra complexes, et de faire des économies en réorganisant uniquement les structures et les modes de travail.** Ces exercices ont donc rapidement montré leurs limites.

Il existe plus de 71 codes, environ 4000 régimes différents d'autorisation qui doivent être mis en œuvre par les administrations et de l'ordre de 400 000 normes.

Cet ensemble s'avère à la fois coûteux à concevoir et coûteux à faire fonctionner et très pénalisant pour l'économie.

Quelques exemples en témoignent :

Par exemple pour les procédures d'octroi de subvention, le dispositif juridique fixé par la loi aboutit le plus souvent à :

- un décret détaillant les caractéristiques précises de l'aide et de sa procédure d'attribution.
- des arrêtés annuels pour fixer les taux applicables.
- un modèle type de dossier de demande comportant de nombreux documents et souvent remanié (par arrêté)
- une communication organisée en direction des professions pour faire connaître le régime et ses caractéristiques
- la diffusion et le recueil des dossiers de demande
- l'instruction des dossiers
- la création par arrêté d'une commission d'octroi des subventions
- la présentation des dossiers à la commission et le secrétariat de ses séances
- la mise au point et la signature d'une convention avec chaque bénéficiaire

- le calcul et la mise en paiement de la subvention
- le suivi du respect de la convention...

On peut citer aussi le retour à l'autorisation administrative de licenciement si aucun accord sur un plan social n'est signé avec les représentants des salariés. En attaquant devant le tribunal administratif l'homologation donnée par l'administration du travail il est possible de bloquer durablement voir de faire annuler le plan.

Dans le domaine des installations agricoles, la réglementation française va régulièrement au delà des prescriptions communautaires. Ainsi si un régime d'autorisation est prévu par la réglementation communautaire pour les exploitations dépassant 2000 têtes (porcs), la réglementation française exige un "enregistrement" à partir de 450 têtes (bovins et porcs) qui n'est possible qu'à partir du moment où l'exploitant justifie de respecter de nombreuses prescriptions.

Dans le domaine du spectacle, tout entrepreneur doit disposer d'une licence et tout spectacle doit être autorisé par l'autorité locale y compris lorsque la salle utilisée a reçu l'agrément de la commission de sécurité.

Donc, une réduction de la dépense publique d'ampleur nécessite de :

1. Conjuguer un calendrier de court terme et un calendrier de moyen terme

- un calendrier de court terme c'est à dire applicable immédiatement serait défini en prévoyant principalement des coupes budgétaires englobant les dépenses ayant le plus progressé qui ont été évoquées ci-dessus :

- des dépenses de guichet et de transfert à la sécurité sociale
- des dépenses de fonction publique, c'est à dire effectifs et rémunérations
- dans une moindre mesure des dépenses de fonctionnement courant sachant que dans ce domaine une partie des efforts a en réalité déjà été effectuée et que les gains à attendre ne sont pas très importants.

- un calendrier de moyen terme devrait être en lien systématique avec le calendrier de court terme de façon à consolider les décisions de coupe budgétaire et les non remplacement d'effectifs par des mesures structurelles intervenant rapidement après :

- sur les dépenses de guichet, en relayant les coupes initiales il s'agirait de proposer rapidement des réorganisations et des rationalisations des dispositifs d'aide et d'intervention.
- de la même façon pour la fonction publique il s'agirait de relayer les mesures immédiates de réduction d'effectifs et de stabilisation des rémunérations par un ensemble de mesures de simplification et de réorganisation.

Cette démarche de deux calendriers liés, le premier réduisant effectifs et crédits de façon à mettre sous contrainte les organisations et le second mettant en oeuvre des mesures structurelles est clairement inversé par rapport à la pratique habituelle. Elle devrait être un élément clé de réussite de ces propositions et d'efficacité budgétaire.

2. Mettre en œuvre des redéfinitions de missions, des réformes et réorganisations dans une approche "multidimensionnelle"

Tant que des dispositifs réglementaires lourds sont maintenus, et c'est une grande partie de l'activité de l'administration, les marges d'économies sont limitées. L'approche "multidimensionnelle" doit d'abord remettre en cause l'utilité même du dispositif en envisageant les conséquences réelles de sa suppression en particulier à moyen terme, puis examiner ensuite le bien fondé de procédures complexes dans un objectif de simplification réglementaire drastique.

Lorsque les missions ou tâches ne sont pas totalement supprimées, les objectifs assignés doivent cependant être réexaminés. Dans de nombreux cas en effet la loi de finances de l'année fixe des objectifs, le plus souvent ambitieux et chaque année en progression sur l'année précédente, assortis d'indicateurs précis.

La LOLF a ainsi mis en place un dispositif complexe d'indicateurs qui sont présentés dans les projets annuels de performance (PAP) annexés à la loi de finances. Un exemple simple est celui des taux de recouvrement des impôts et taxes fiscales multiples assignés aux services de la direction générale des finances publiques. La première des solutions est bien sûr de simplifier l'impôt en supprimant de multiples niches et de multiples taxes dont le rendement est secondaire. **Mais la réduction des moyens de cette direction comme de beaucoup d'autres passe aussi par la stabilisation voire la diminution des indicateurs qui lui sont assignés.**

Cette démarche de réduction ou à tout le moins de stabilisation des objectifs doit également être appliquée lorsqu'il s'agit d'indicateurs "d'impact" mesurant l'effet de l'action des administrations sur leur environnement économique et social. Elle conduit à faire des choix beaucoup plus raisonnés dans tous les domaines. Ainsi tel dispositif d'aide devra être ciblé sur 5% de la population et non être sans utilité élargi à 20% de la population. Par exemple on peut s'interroger sur le point de savoir l'objectif de distribution des bourses étudiantes doit être fixé à 10 ou à 30% de la population concernée.

En définitive donc une approche "multidimensionnelle" de la réforme ne doit pas se limiter à rechercher des réorganisations de service mais bien et par ordre de priorité à :

- réexaminer l'intérêt au fond de la mission par exemple celles des chambres consulaires (CCI et chambres de l'Artisanat), de l'Ademe, ou dans un tout autre domaine par exemple celui du tourisme s'interroger sur l'utilité réelle de la délivrance du diplôme national de guide interprète.

- rechercher à diminuer ses objectifs au niveau juste nécessaire, par exemple adapter finement les dispositifs d'aide au logement aux personnes en ayant réellement besoin.

- simplifier sa réglementation et la réglementation de sa procédure, par exemple forfaitiser le versement de subventions à des entreprises selon des barèmes simplifiés au lieu d'instruire des dossiers de demande de subventions très complexes.

- réorganiser les services et modes de travail.

Dans un calendrier en deux phases, la première celle d'une diminution rapide des crédits et des effectifs intervient préalablement à cette approche "multidimensionnelle" de la réforme et est donc de nature à faciliter sa bonne réalisation.

3. Adopter une organisation renforcée

- Une équipe externe, dirigée par un responsable de haut niveau doit être implantée dans chaque ministère. En effet cette tâche de réforme ne doit pas être confiée aux directions d'administration centrale qui ne sont pas en mesure de faire des propositions suffisamment fortes. Cette équipe doit être multidisciplinaire, suffisamment étoffée, et avoir tout pouvoir d'investigation et de proposition.
- Une structure d'animation interministérielle doit piloter les responsables de chaque mission et coordonner les décisions gouvernementales. Deux organisations semblent envisageables : soit regrouper dans un même département ministériel Comptes publics, fonction publique et réforme de l'Etat, soit confier la tâche à un secrétaire d'Etat placé directement auprès du Premier ministre.
- Un comité composé de personnalités extérieures et de parlementaires doit "challenger" dans tous les domaines les propositions. Il devrait être en mesure de demander des réexamens, et de demander la mise à l'étude de nouveaux sujets.
- Enfin, souvent les directions sont les seules à disposer des compétences techniques sur des sujets complexes, assis sur des réglementations très difficiles d'accès. La présence de ces équipes doit être suffisamment longue pour leur donner le temps de bien comprendre les enjeux et les mécanismes. Il semble ainsi préférable que chaque équipe se penche successivement à effectif complet sur chaque direction ou sur chaque service plutôt que de chercher à faire un travail trop rapide en segmentant ses effectifs à l'intérieur d'un ministère. Raisonnablement, une durée de travail de 1 à 2 ans semblerait appropriée dans chaque ministère.

3) Le programme de court terme de réduction du déficit de l'Etat

1. Orientation et mesures de principe

Viser une réduction de près de 70 Mds€ de la dépense publique en 3 ans sans augmentation de la fiscalité et sans remettre en cause les budgets des forces de sécurité et de la défense.

- Agir prioritairement dans les domaines des dépenses de guichet et de fonction publique qui sont les domaines où les dépenses sont comparativement les plus élevées et où les marges d'économies rapides sont les plus importantes.

- **"Sanctuariser" le budget de l'Etat en mettant fin au système de "vases communicants" entre celui-ci et celui de la sécurité sociale.** Il y a en effet un paradoxe puisque le budget de l'Etat qui est celui le plus déficitaire (de l'ordre de 19% de déficit courant) alimente celui de la sécurité sociale par des transferts élevés alors que ce dernier est en réalité faiblement déficitaire (3,5%) et ce pour lui permettre de verser certaines prestations sociales et garantir son quasi équilibre. Il faut bien mesurer que ces transferts sont une des causes essentielles du déficit du budget de l'Etat. Le chapitre III détaille les transferts du budget de l'Etat vers la sécurité sociale auxquels il serait mis fin. L'économie pour le budget de l'Etat serait de l'ordre de 50,8 Mds€, mais **une décision de principe doit être rapidement prise, celle de ne plus prévoir la compensation automatique par l'Etat des allègements de cotisations sociales.**

- Garder comme objectif de ne pas pénaliser les entreprises puisque le différentiel de charges à leur détriment vis à vis des pays étrangers est encore élevé (au moins 140 Mds€ avec l'Allemagne).

- S'agissant de la fonction publique d'Etat, le calendrier de court terme consisterait à suspendre la 1^{ère} année toutes les embauches de fonctionnaires et de contractuels, sauf pour les forces de sécurité (3000 par an), y compris pour l'éducation nationale qui a bénéficié de nombreux recrutements ces trois dernières années. Ceci qui reviendrait à renoncer à 54 000 embauches. La 2^{ème} et 3^{ème} année, les recrutements seront à nouveau ouverts dans l'Education nationale.

En dehors des domaines de l'Education nationale, et des forces de sécurité, cela revient concrètement à fermer tous les concours de recrutement pour 3 ans. S'agissant des concours de l'année, afin de ne pas trop pénaliser les étudiants, ces concours seraient achevés mais les embauches effectives seraient repoussées de 3 ans. Cette phase de mise en sommeil des concours et de semi mise en sommeil des écoles de formation (qui achèveraient les formations commencées, souvent sur plusieurs années) permettrait de reconstruire les modes de recrutement dans le cadre du calendrier de moyen terme (cf. ci-après).

- s'agissant de la fonction publique territoriale, le calendrier court terme consisterait à ne remplacer qu'un départ en retraite sur deux pendant 5 ans. Combinée à une réduction des dotations de l'Etat de 2 milliards € par an pendant 5 ans (10 milliards au total), cette mesure vise à éviter que la contrainte budgétaire ne se fasse au détriment du budget d'investissement des collectivités ou par une augmentation de la pression fiscale.

- S'agissant de l'organisation de l'Etat (et de la sécurité sociale), quatre mesures fortes à grande visibilité seraient engagées sans délai :

- réduction par deux (ou trois dans certains cas) du nombre des conseils départementaux
- suppression du Conseil économique social et environnemental (CESE)
- adoption d'une règle de plafonnement des dépenses des budgets des collectivités territoriales par la loi de finances
- adoption du caractère limitatif de tous les budgets sociaux

2. Programme d'économies budgétaires du calendrier de court terme

- 1ère année

• Réduction des aides à l'emploi. Les contrats aidés à destination du secteur public et du secteur non marchand ont un coût annuel de 2,6 Mds€ mais n'ont aucun impact sur l'employabilité des personnes	-1Mds€
• Réduction des transferts de l'Etat à la SS (voir ci-après)	-18 Mds€
• Réduction des subventions aux collectivités locales :	-2Mds€
• Non embauche de 54 000 agents :	-1,6 Mds€
• Blocage de toutes les rémunérations publiques (y compris avancement gvt.) :	-1,2 Mds€
• Economies sur fonctionnement et dépenses de guichet :	-1Mds€
• Zonage de la politique logement : supprimer les aides à la construction neuve privée et sociale y compris fiscales, suppression également des obligations en matière de logement social dans les zones excédentaires en logement, la construction contribuant à dégrader le patrimoine existant. Aides à la construction et à l'investissement dans les seules zones en tension	-1Mds€
• Recul de l'âge de la retraite de la fonction publique de deux trimestres la 1 ^{ère} année. Le coût des retraites des agents publics s'élève à 70Mds€ compte tenu de l'espérance de vie à la retraite, une année de retraite coûte 2,8Mds€.	-1,4Mds€
• Réduction des dépenses des opérateurs d'état dont le budget total s'élève à 50Mds€, soit une réduction de 2%	-1Mds€
TOTAL :	-28,2Mds€

- 2ème année

• Aides à l'emploi. Suppression des contrats aidés à destination du secteur public et du secteur non marchand	-1Mds€
• Réduction des transferts de l'Etat à la SS (cf III ci après)	-10Mds€
• Non embauche de 32 000 agents :	-0,8Mds€
• Réduction des subventions aux collectivités locales :	-2Mds€
• Economies sur fonctionnement et dépenses de guichet :	-2Mds€
• Zonage de la politique logement :	-1Mds€
• Recul de l'âge de la retraite de la fonction publique de 1 trimestre par an :	-0,7Mds€
• Réduction dépenses opérateurs d'état :	-1Mds€
TOTAL :	-18,5Mds€

- 3ème année

• Réduction des transferts de l'Etat à la SS :	-10,6Mds€
• Non embauche de 32 000 agents :	-0,8 Mds€
• Economies sur fonctionnement et dépenses de guichet :	-3Mds€
• Réduction des subventions aux collectivités locales :	-2Mds€
• Zonage de la politique logement :	-1Mds€
• Recul de l'âge de la retraite de la fonction publique de 1 trimestre par an :	-0,7Mds€
• Réduction dépenses opérateurs d'état :	-1Mds€
TOTAL :	-19,1Mds€

4) Le programme de moyen terme

Selon la méthode exposée ci-dessus le programme de moyen terme aurait pour premier objectif de consolider les économies en crédits et effectifs déjà réalisées, en réformant les dispositifs et les organisations de façon pérenne.

1. Il comporterait des mesures transversales

- dans la fonction publique

- La refonte du recrutement et de la formation semblent nécessaires car l'Etat forme dans des écoles administratives des fonctionnaires généralistes alors que ceux-ci ont déjà été formés une première fois par l'université ou certaines écoles ce qui est sans nul doute une double formation coûteuse et de l'avis général souvent peu utile. Par ailleurs les formations généralistes apparaissent de plus en plus inadaptées à des métiers fortement professionnalisés qu'il s'agisse du droit, des RH ou de la finance. Enfin la différenciation reste trop forte entre les élèves issus des écoles supérieures type ENA et les autres pour lesquels existe un véritable plafond de verre. Il est donc proposé de réformer radicalement la plupart des écoles généralistes type ENA, IRA voire les écoles spécialisées type école des impôts pour leur confier une triple mission à l'exclusion de toute formation longue comme aujourd'hui :

- organisation des concours par filière (droit, finances, RH) pour les diplômés de l'université et des concours internes

- adaptation à l'emploi de 4 à 6 mois maximum pour les débutants

- adaptation à l'emploi de 2 à 4 mois pour les contractuels recrutés plus tard, notamment pour des emplois de haut niveau

L'accès aux carrières continuerait à se faire en fonction du rang de réussite aux concours (d'entrée dans ce nouveau schéma) et dans une certaine mesure au profil.

En revanche l'accès aux emplois de direction serait conditionné par le passage dans une sorte "d'école de guerre" (ou "INSEAD") quelque soit le corps d'origine.

- La réduction du nombre de corps de fonctionnaires avec un objectif de 200 corps en 2020 contre 327 actuellement et création de 7 filières interministérielles (administration générale, filière financière et fiscale, filière sociale, filière de l'éducation et de la recherche, filière culturelle, filière technique et de sécurité) pour faciliter la mobilité et réduire le coût de la gestion RH.
- La simplification drastique des règles d'avancement de détachement et de promotion est une nécessité absolue, à la fois pour une gestion plus personnalisée des effectifs mais aussi pour permettre la diminution des effectifs RH dont le temps est aujourd'hui largement absorbé par les procédures RH. Les gains attendus peuvent être de l'ordre de 20 à 30% au moins des effectifs de la fonction RH.

- Le principe d'un temps de travail à 37 heures serait acté comme condition d'un retour des avancements et du bénéfice des augmentations générales.

- dans la sphère budgétaire et financière de l'Etat

- Optimiser l'ensemble des aides aux entreprises qu'elles soient sous forme d'aides directes ou de niches fiscales. Le cout de l'ensemble est estimé à près de 60 Mds€. (dont un tiers environ pour les allègements généraux de charges). L'objectif serait de récupérer chaque année de l'ordre de 1 Mds€ sur les différents dispositifs.

Réformer la conduite budgétaire de l'Etat. Comme ses promoteurs l'ont reconnu, la LOLF n'a en rien permis de mieux maîtriser le budget des ministères. La programmation budgétaire des ministères souffre en effet d'une forte opacité y compris pour le ministère du budget et d'une insuffisante centralisation. Par exemple la notion d'autorisation d'engagement devait permettre de connaître dès le lancement d'une nouvelle dépense (investissement ou fonctionnement) son coût total et non pas son coût pour la première année et de l'autoriser comme tel. Ainsi les ministères ne disposant que de montants limités d'autorisations d'engagement ne pouvaient pas lancer trop d'opérations la même année et devaient faire des choix. Cette notion toutefois n'est qu'imparfaitement respectée, et dans de nombreux cas les dépenses sont décomposées en tranches annuelles d'autorisation d'engagement favorisant la dérive et le saupoudrage des crédits.

-dans le domaine de la sécurité sociale

- Le chapitre III "Comment réduire les subventions que le budget de l'Etat verse à la sécurité sociale") appuie la réduction des transferts du budget de l'Etat vers celui de la sécurité sociale ; l'objectif étant de **mettre fin au système des « vases communicants » qui conduit le budget de l'Etat à prendre en charge de nombreuses dépenses qui devraient relever de la sphère sociale**. Ces coupes budgétaires concernent à la fois des prestations financées directement par le budget de l'Etat (APL pour moitié, Allocation adultes handicapés) et des transferts dédiés à de multiples autres objectifs (compensation d'exonérations de charge, contribution à l'équilibre des régimes, etc.). Le rétablissement des comptes de l'Etat repose très largement sur la réduction des transferts de celui-ci à la sécurité sociale. Mais celle-ci doit simultanément réaliser d'importantes économies à la fois sur son fonctionnement et sur les prestations qu'elle verse pour maintenir son équilibre.
- A ce stade la mise en place d'une TVA sociale n'est pas prévue.
- Le programme doit enfin simplifier les dispositifs d'allègement de charges en remettant à plat allègement de charges, CICE et taux de cotisations.

2. Il définit des programmes de réforme visant à consolider les réductions d'effectifs dans chaque ministère.

Le non remplacement de tous les fonctionnaires partant en retraite pendant 3 ans va rapidement créer des contraintes opérationnelles fortes dans certains services. Le démarrage des travaux de réforme par les équipes dédiées doit donc être entrepris rapidement dans la plupart des ministères en ciblant deux domaines prioritaires : les régimes de subvention et d'intervention, et les régimes d'autorisation, d'agrément et de conventionnement qui réclament des effectifs importants dans les administrations centrales comme dans les services déconcentrés.

Programme d'économie budgétaire de moyen terme

- 4ème année

• Réduction des subventions aux collectivités locales :	-2Mds€
• Non embauche de 15 000 agents :	-0,4 Mds€
• Economies sur fonctionnement et dépenses de guichet :	-2Mds€
• Ciblage politique logement	-1Mds€
• Recul de l'âge de la retraite de la fonction publique de 1 trimestre par an :	-0,7Mds€
• Réduction dépenses opérateurs d'état :	-1Mds€
• Création d'une caisse de retraite de la fonction publique et convergence instantanée dans les régimes	0,4Mds€
• Réduction des aides aux entreprises :	-1Mds€
• Réduction des transferts à la Sécurité Sociale :	-4Mds€
TOTAL :	-12,5Mds€

- 5ème année

• Réduction des subventions aux collectivités locales :	-2Mds€
• Non embauche de 15 000 agents :	-0,4 Mds€
• Economies sur fonctionnement et dépenses de guichet :	-2Mds€
• Ciblage politique logement	-1Mds€
• Recul de l'âge de la retraite de la fonction publique de 1 trimestre par an :	-0,7Mds€
• Réduction dépenses opérateurs d'état :	-1Mds€
• Création d'une caisse de retraite de la fonction publique et convergence instantanée dans les régimes	0,4Mds€
• Réduction des aides aux entreprises :	-1Mds€
• Réduction des transferts à la Sécurité Sociale :	-4Mds€
TOTAL :	-12,5Mds€

III. Comment réduire les subventions multiples que le budget de l'Etat verse à la sécurité sociale

- 1) Les subventions et rétrocessions d'impôts de l'Etat à la sécurité sociale représentent chaque année près de 88 Mds€ à comparer au déficit public de l'Etat qui s'élève à 74,1 Mds€ ; l'Etat verse donc l'équivalent de 119% de son déficit à la sécurité sociale.**

Autrement dit si le budget de l'Etat ne prenait plus en charge une partie de la protection sociale il serait excédentaire.

Cette prise en charge massive par le budget de l'Etat de dépenses de la sphère sociale est relativement récente (indépendamment du caractère redistributif de l'impôt lui-même), a été progressive (à partir des années 1990) et est l'une des deux sources de dérive du budget de l'Etat avec l'accroissement des effectifs de la fonction publique.

L'examen détaillé des transferts de l'Etat vers la sécurité sociale (voir annexe) montre que si certains sont justifiés, d'autre en revanche n'ont eu pour seul effet que de financer des prestations par le recours à l'endettement de l'Etat. Ces derniers ont ainsi eu des conséquences extraordinairement dommageables sur la déresponsabilisation des acteurs sociaux et la dérive des finances publiques.

Ceci devrait conduire à remettre certaines dépenses à la charge de la sécurité sociale et à imposer à celle-ci des économies pour les financer.

- 2) Lancer trois actions concomitantes au programme de réduction des dépenses de l'Etat.**

a) Abroger immédiatement par la loi le principe de compensation à la sécurité sociale par l'Etat des exonérations ou allègements de cotisations sociales et prévoir un étalement sur 4 ou 5 ans de la récupération des subventions budgétaires et des rétrocessions d'impôts consentis à la sécurité sociale au titre de cette compensation. Ce principe de compensation par l'Etat des allègements de cotisations sociales est gravé dans le marbre du code de la sécurité sociale et surveillé avec un soin sourcilieux par les syndicats. Il partait de l'idée a priori vertueuse de rendre l'Etat responsable de ses décisions.

En réalité, il s'est avéré catastrophique et c'est un des facteurs majeurs sinon le premier facteur d'accroissement de la dette de l'Etat. En effet, plutôt que d'adapter le montant des prestations versées en fonction des allègements de cotisations, le coût de ces derniers a été systématiquement mis à la charge du budget de l'Etat et a aggravé son déficit et donc sa dette. Il est difficile de concevoir un système plus pernicieux et déresponsabilisant.

b) dans la suite logique de ce principe, inscrire dans les budgets successifs de l'Etat l'arrêt progressif (ou la réduction selon les cas) des transferts budgétaires et rétrocessions d'impôts, selon le calendrier présenté en partie 2 ci-dessus (lignes "réduction des transferts à la sécurité sociale")

c) lancer un plan d'économie pour la sécurité sociale, cadencé au même rythme et permettant de compenser l'arrêt des transferts budgétaires et des rétrocessions d'impôts.

Ce plan comprendrait les principaux éléments suivants :

1. Les prestations sociales

Un dispositif de plafonnement global de l'ensemble des allocations est mis en place (à 70% du SMIC pour une personne seule) avec inscription au RNCPS de l'ensemble des prestations nationales et locales perçues. En tout état de cause, l'allocataire qui n'a pas de revenus du travail ne pourra pas, dans ce nouveau système, gagner davantage qu'une personne – dont la situation familiale est similaire – qui travaille.

- la première année,
 - les barèmes d'allocations familiales sont réduits de 10% (économie : 2 Mds€)
 - la prime d'activité (fusion de la PPE et du RSA "activité") est supprimée car l'effet sur l'emploi de ce type de dispositif n'a jamais été démontré (celui du RSA activité était même négatif). Le RSA en revanche est maintenu inchangé. (économie : 4 Mds€)
 - les barèmes d'allocation logement (APL et ALS) sont réduits de 10% (économie : 1,5Mds€)
- la deuxième année
 - Le dispositif de plafonnement des aides et prestations sociales entrera en vigueur (économie : 3 milliard€)

2. Les dépenses de santé

- la première année
 - les remboursements de médecine de ville sont réduits de 10 % (économie : 6Mds€)
 - l'aide médicale d'Etat est supprimée sauf cas d'extrême urgence (économie : 0,5Mds€)
- la deuxième année
 - les remboursements de médecine de ville sont réduits de 5 % (économie : 3 Mds€)
 - des économies sur le système hospitalier sont mises en œuvre (économie : 1Mds€). Le plan comprend plusieurs mesures appliquées en 3 ans, l'augmentation de la durée du travail effectif à l'hôpital, la réduction des séjours à l'hôpital et la restructuration du réseau hospitalier en fonction de critères de sécurité, de coût, de taux d'encadrement. La France détient

le record de la part de l'hôpital dans les dépenses de santé (37%) avec la Grèce contre 29% pour la moyenne de l'OCDE.

- des économies sur la gestion de la sécurité sociale sont mises en œuvre (économie : 1Mds€)
- la troisième année
 - le régime des affections longue durée dont le coût est d'environ 70 Mds€ et qui concerne désormais 10 millions de personnes est revu en transformant la prise en charge à 100 % des dépenses de santé en un plafonnement annuel de reste à charge pour une économie attendue de 7 Mds €.
 - les économies sur le système hospitalier sont poursuivies (économie : 2 Mds€)
 - des économies sur la gestion de la sécurité sociale sont mises en œuvre (économie : 2 Mds€)
- les années ultérieures
 - des économies sur le système hospitalier sont poursuivies (économie totale : environ 7 Mds€)

3. La retraite

- La première année,
 - l'âge de départ en retraite est repoussée de 2 trimestres (économie : 4 mds€)
- Les années suivantes
 - Chaque année l'âge de départ en retraite est repoussé d'un trimestre (économie : 2 Mds€ pour la CNAV par trimestre)

Le bilan de la réduction des transferts à la sécurité sociale et du programme d'économies de la sécurité sociale s'établirait conformément au tableau ci-dessous qui montre que la réduction des transferts de l'Etat à la sécurité sociale prendrait deux formes :

D'une part le budget de l'Etat réduirait ses remboursements aux trois caisses nationales de sécurité sociale (CNAM, CNAV et CNAF), par exemple la réduction du barème des allocations logement conduirait le budget de l'Etat à réduire à due concurrence les remboursements de ces allocations à la CNAF.

D'autre part le budget de l'Etat récupérerait des fractions d'impôt (TVA ou impôts et taxes affectées-ITAF) jusqu'ici rétrocédées aux 3 grandes caisses au titre principalement des allègements de cotisations sociales.

En revanche les taxes affectées ayant un lien réel avec les dépenses sociales, par exemple les taxes sur les tabacs et alcools resteraient versées à la sécurité sociale. (cf annexe pour la répartition de ces taxes)

Réduction des transferts budgétaires et reprises d'impôts à la SS	Economies de la sécurité sociale
1ère année : - reprise d'ITAF à la CNAF * : - 2 - reprise de TVA à la CNAM : - 6 - reprise d'ITAF à la CNAV : - 4 - réduction du remboursement à la CNAF des allocations logement : -1,5 - arrêt du remboursement par l'Etat à la CNAF de la prime d'activité : - 4 - réduction du remboursement par l'Etat à la CNAM de l'AME : -0,5 TOTAL : - 18	- réduction allocations familiales : -2 - réduction allocations logement : -1,5 - arrêt versement prime d'activité : -4 - report 2 trimestres de l'âge retraite : -4 - réduction 10% Rbt médecine de ville : - 6 - réduction de l'AME : - 0,5 TOTAL : - 18
2ème année : - reprise de TVA à la CNAM : - 5 - reprise d'ITAF à la CNAV : - 2 - reprises d'ITAF et réduction rbt (RSA) à la CNAF (plafond global) : -3 TOTAL : - 10	- plafonnement global des aides et Prestations sociales : -3 - report 1 trimestre de l' âge retraite : -2 - réduction 5% Rbt médecine de ville : -3 - économies gestion de la ss : -1 - économies gestion des hopitaux : -1 TOTAL : - 10
3ème année : - arrêt du remboursement de l'AAH à la CNAF (pris en charge par CNAM) : -8,4 - reprise d'ITAF à la CNAV : -2 TOTAL : - 10,4	- réforme des ALD : -7 - report 1 trimestre de l'âge retraite : -2 - économies gestion de la ss : -1 - économies de gestion des hopitaux : -2 - surcout CNAM sur prise en charge AAH : +1,4 TOTAL : - 10,6
4ème année : - reprise d'ITAF à la CNAV : -2 - réduction de la compensation par l'Etat à la CNAM des exonérations ciblées : -2 TOTAL : - 4	- report 1 trimestre de l'âge retraite : -2 - économies de gestion des hopitaux : -2 TOTAL : -4
5ème année : - reprise d'ITAF à la CNAV : -2 - suppression transferts résiduels à la CNAM : -2 TOTAL : - 4	- report 1 trimestre de l'âge retraite : -2 - économies de gestion des hopitaux : -2 TOTAL : -4

ITAF : impôts et taxes affectés

IV. Tableau de marche du redressement économique avec retour de la croissance, création d'emplois et désendettement.

PIB hypothèse :, 2246 mds € en 2017	2280	2325,5	2372	2419,4	2467,8
PIB supplémentaire	34	45,5	46,5	47,4	48,4

	2018	2019	2020	2021	2022
Mesures d'amélioration de la compétitivité	30	30	30	30	30
Cumul économies par an (en mds €)	-28,2	-46,7	-65,8	-78,4	-90,9
<i>dont réduction des transferts à la Sécurité sociale</i>	-18	-10	-10,6	-4	-4
<i>dont réduction des transferts aux collectivités locales</i>	-2	-2	-2	-2	-2
Vente des actifs de l'Etat (en mds €)	7,5				
Solde des mesures (en mds €)	-5,7	-16,7	-35,8	-48,4	-60,9
Hypothèse de croissance	1,50%	2%	2%	2%	2%
recettes supplémentaires liées à la croissance	13,60	18,20	18,60	18,96	19,36
solde affecté à la réduction du déficit public	-19,30	-34,90	-54,40	-67,36	-80,26
Solde des comptes publics (montant approximatif, base de -72 mds€ en 2017)	-52,70	-37,10	-17,60	-4,64	8,26

Ces économies permettent, couplées à une vente des actifs de l'Etat, de financer les mesures d'amélioration de la compétitivité visant à relancer la croissance à partir de 2018.

La croissance retrouvée est par précaution fixée à 2%, ce qui pourrait tenir compte d'un climat économique mondial peu favorable. L'hypothèse de travail de la Fondation Concorde est de ne pas augmenter les impôts, de les maintenir stables autant que cette croissance ne dépassera pas 2%. Un gouvernement efficace pourrait faire bénéficier les contribuables des recettes supplémentaires éventuellement obtenues.

Annexe

Le budget de l'Etat alimente la protection sociale par trois sources différentes.

a) L'Etat rétrocède à la sécurité sociale 53,7 Mds€ d'impôts et de taxes affectées(ITAF).

Ce dispositif de rétrocession a progressivement remplacé des subventions directes du budget de l'Etat pour ne pas faire dépendre les recettes de la sécurité sociale de décisions budgétaires aléatoires, répondant ainsi aux souhaits des conseils d'administration paritaires (patronaux et syndicaux) de la sécurité sociale.

Parmi les rétrocessions, environ la moitié revient assez légitimement à la sécurité sociale et maintient un lien fort et logique entre les dépenses et les recettes. Il en est ainsi par exemple des droits sur les tabacs et sur les alcools (10,5 Mds€), les taxes sur médicaments (0,9 Mds€) et les contributions sur les contrats maladies (2,2Mds€).

En revanche il reste environ 25 Mds€ dont 11,7 Mds€ de rétrocessions de TVA nette et 13 Mds€ de rétrocession de taxe sur les salaires, plus d'autres rétrocessions diverses (TIPP...) qui sont justifiées comme compensant les allègements de cotisations sociales que l'Etat a décidé (au "détriment" de la sécurité sociale).

Ce principe de compensation par l'Etat des allègements de cotisations sociales est gravé dans le marbre du code de la sécurité sociale et surveillé avec un soin sourcilleux par les syndicats. Il partait de l'idée a priori vertueuse de rendre l'Etat responsable de ses décisions.

Il s'est avéré absolument catastrophique pour le budget de l'Etat et est responsable au minimum du tiers de son déficit courant, car il a créé une irresponsabilité complète dans la chaîne de décision en rompant de façon définitive le lien entre allègements de cotisation souhaités par tous et réduction corrélative des dépenses sociales. Le résultat est sans appel. Tout nouvel allègement de cotisations s'est traduit depuis des années non par la recherche d'économies sur les prestations, mais par l'accroissement de la dette de l'Etat.

La remise en cause de ce principe et le retour à une saine gestion est donc indispensable pour sortir de ce cercle absolument vicieux.

b) Le budget de l'Etat rembourse "euro pour euro" à la sécurité sociale des prestations sociales qu'elle verse aux allocataires pour environ 31 Mds€.

Pour certaines prestations ces remboursements sont légitimes car elles relèvent bien du champ de compétence de l'Etat mais ce n'est pas le cas pour toutes. On peut ainsi estimer que sur ces 31 Mds, de l'ordre de 12,25 Mds€ devraient rester à la charge de la sécurité sociale et non pas être remboursés par l'Etat.

L'Etat rembourse ainsi à la sécurité sociale des prestations qui en réalité relèvent de la compétence et du périmètre de cette dernière. Il s'agit principalement de l'allocation adultes handicapés (8,4 Mds€), de l'aide médicale d'Etat (0,7 Mds€) et d'une partie des allocations logement (APL 3,15 Mds€) dont le reste est déjà pris en charge par la sécurité sociale (branche famille).

Les justifications avancées pour que l'Etat rembourse ces prestations ne tiennent pas et il s'agit plus en réalité du résultat de l'histoire ou de rapports de force politiques et syndicaux.

En effet le caractère assurantiel de la sécurité sociale (vos cotisations vous ouvrent droit à des prestations) est aujourd'hui largement gommé au profit de son caractère redistributif et solidaire (les cotisations de certains paient les prestations des autres). Dès lors la justification de la prise en charge étatique de l'allocation adultes handicapés (AAH) et de l'aide médicale d'Etat (AME) par l'absence de caractère assurantiel de ces prestations n'est pas sérieuse. En réalité la sécurité sociale paie déjà beaucoup de prestations pour lesquelles l'aspect redistributif est totalement prédominant voire exclusif. Par exemple les employeurs de célibataires âgés sans enfants cotisent malgré tout pour les prestations familiales. La logique maladie ou accident de l'AAH et de l'AME les fait bien entrer en revanche dans le périmètre de compétence des caisses maladie.

S'agissant des aides au logement, (APL) la sécurité sociale en prend déjà 50% à sa charge, le partage reposant en théorie sur un distinguo entre le logement familial et celui qui ne l'est pas (mis à la charge de l'Etat). Toutefois ici encore la justification apparaît largement théorique et les caisses d'allocations familiales qui versent les allocations logement sont avant tout dans une logique redistributive.

Ces raisons militent donc pour laisser à la charge intégrale de la sécurité sociale ces 3 prestations.

c) Le budget de l'Etat rembourse enfin à la sécurité sociale 3,2 Mds€ d'exonérations de cotisations ciblées.

En effet, en plus des rétrocessions d'impôts et taxes affectées mentionnées en a) des dispositifs spécifiques d'exonérations ou d'allègements de cotisations font encore l'objet de remboursements par le budget.

Précédentes parutions de *Nouvelles Visions* éditées par la Fondation Concorde

En 2017,

Avril 2017 : *Manifeste pour réanimer une jeunesse sacrifiée – Logement : libérer un secteur essentiel pour l'économie et le pouvoir d'achat.*

Février 2017 : *Faire enfin des déchets une ressource : le traitement des déchets, une opportunité pour l'économie française.*

Janvier 2017 : *Le décrochage économique français : itinéraire et perspectives – Le double enjeu politique et économique de l'industrie.*

En 2016,

Novembre 2016 : *Une programme de rassemblement pour tous les Français – Redonner un avenir aux ruralistes : propositions pour vaincre la crise d'une profession – Grand Paris : pour une gouvernance lisible, démocratique et efficace.* **Mai 2016** : *Pharmacie d'officine : quelles évolutions pour répondre aux défis de demain ? – Qui veut tuer l'agriculture française ?* **Février 2016** : *Logement, tourisme, finance : trois pistes pour un choc d'attractivité du Grand Paris – Une stratégie pour le redressement de notre économie : 10 propositions de la Fondation Concorde*

En 2015,

Novembre 2015 : *Comment abandonner les énergies fossiles et réduire le Co2, pour des énergies renouvelables compétitives*

Septembre 2015 : *Le projet économique du FN ou comment accélérer l'effondrement de l'économie française – Souveraineté numérique et prospérité économique dans un monde transformé*

Février 2015 : *Profitons des nouvelles croissances du monde : une nouvelle boussole pour l'économie*

Mars 2015 : *Principe de précaution : oser le risque*

Mars 2015 : *Un pacte pour l'énergie*

Mai 2015 : *de 36 000 à 2 500 budgets communaux, de 101 à 50 départements : une réforme territoriale respectueuse des collectivités et génératrice d'économie.*

En 2014,

Novembre 2014 : *Pacte de responsabilité, CICE : L'échec programmé d'une fausse politique de l'offre*

Octobre 2014 : *80 milliards et plus d'aides et prestations sociales – Gaz de Schiste : Un blocage absurde et coûteux pour le pays*

Juin 2014 : *Pour une transition énergétique rationnelle basée sur le nucléaire*

Avril 2014 : *Reconstruire notre industrie, la clé de la croissance*

Mars 2014 : *L'observance des traitements : un défi aux politiques de santé*

Février 2014 : *Compétitivité agricole et innovation : les OGM, une opportunité à saisir pour la France.*

En 2013,

Janvier 2013 : *Pétrole et gaz de schiste, recherchons et exploitons nos réserves – Relançons l'industrie, l'économie et l'emploi*

Janvier 2013 : *L'illusion du blocage des loyers*

Mars 2013 : *Renforcer la voix du monde de l'entreprise (réédition)*

Mars 2013 : *Les 20 mesures qui ont stoppé la croissance et détruit l'emploi*

Mars 2013 : *Quelques éléments sur l'exil fiscal et l'expatriation – Leurs conséquences sur l'emploi*

Mai 2013 : *Quelle transition énergétique pour la France – Priorité à l'emploi et à l'environnement*

Juillet 2013 : *Croissance bleue, des emplois demain, pour la France – Valoriser et protéger l'espace maritime français*

Septembre 2013 : *Un budget 2014 de rupture nécessaire et urgent pour la croissance et l'emploi*

Octobre 2013 : *Répondre à la crise du logement – Pour une politique au service de l'équité*

En 2012,

Février 2012 : *Le retour à l'équilibre budgétaire doit être accompagné d'un choc de compétitivité en faveur de notre industrie*

Mars 2012 : *Offrir aux TPE et PME un nouvel élan : propositions du Cercle des entrepreneurs de la Fondation Concorde*

Mars 2012 : *Enquête IFOP pour la Fondation Concorde : les dirigeants d'entreprise s'inquiètent de la politique énergétique*

Avril 2012 : *Redressement des comptes, retour à la compétitivité – préparer l'avenir des nouvelles générations*

Avril 2012 : *La jeunesse française a-t-elle encore un avenir ? Remédier aux iniquités intergénérationnelles*

Avril 2012 : *Le pari absurde d'une croissance sans investisseurs et sans entrepreneurs*

Juillet 2012 : *La relance de l'économie et la création d'emploi sont liées à la réduction de la dépense publique*

Septembre 2012 : *Priorité à la ré-industrialisation – Un pacte productif pour la France*

Septembre 2012 : *Innovation thérapeutique – Faire de la France un territoire attractif pour la recherche – relever le défi du financement*

Septembre 2012 : *Idées reçues, idées fausses sur l'impôt et les prélèvements*

Décembre 2012 : *Le crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi permettra-t-il la relance de l'industrie française ?*

En 2010 – 2011,

Mai 2010 : Les territoires, les entreprises et l'emploi
Septembre 2010 : Créons l'écosystème de l'innovateur
Novembre 2010 : Maîtriser nos finances, assurer notre avenir
Novembre 2010 : L'économie de fonctionnalité – vers un nouveau modèle économique durable
Janvier 2011 : Comment sauver les finances publiques françaises ? Enrayer l'hémorragie budgétaire avant toute réforme fiscale
Mars 2011 : Produire en France – Un enjeu national pour la croissance, l'emploi et le pouvoir d'achat
Mai 2011 : Les absurdités d'une prétendue révolution fiscale
Septembre 2011 : Les entreprises françaises pénalisées par les charges
Octobre 2011 : Renforcer la voix du monde de l'entreprise – Projet pour moderniser la représentation patronale
Décembre 2011 : Faciliter l'accompagnement et le financement des TPE et de l'entrepreneuriat – Une priorité pour les territoires et l'emploi
Décembre 2011 : Réussir le déploiement du très haut débit en France
Décembre 2011 : Le nucléaire au service du pouvoir d'achat et de la lutte contre le réchauffement climatique

En 2008 – 2009,

Mars 2008 : Le nucléaire du futur, un atout de développement durable
Avril 2008 : Abécédaire pour repenser l'effort de défense
Juin 2008 : Un effort national pour défendre nos petites et moyennes industries
Juillet 2008 : Du très haut débit pour qui ?
Novembre 2008 : Crise financière : sauvons le capitalisme productif des excès du capitalisme financier
Février 2009 : La Santé au travail – 2009 : enfin une vraie réforme
Mai 2003 : 10 pistes de réflexion pour soutenir nos petites entreprises face à la crise
Juin 2009 : Réduction de la dépense publique – Plaidoyer pour une nouvelle politique des transports

En 2006 – 2007,

Mars 2006 : Baromètre de la confiance
Mai 2006 : Enraciner l'enseignement supérieur dans la société de la connaissance. Dix mesures pour transformer l'enseignement supérieur en cinq ans
Juin 2006 : Nous ne paierons pas vos dettes, comment s'en sortir ?
Octobre 2006 : Pour une société de la connaissance. Réussir l'université du XXIème siècle

Novembre 2006 : La mondialisation, notre nouveau monde

Avril 2007:2002-2007, remettre la France sur le bon chemin

Mai 2007 : Politique industrielle de défense, quelles pistes pour une refondation

Septembre 2007 : Quelques pistes pour réduire la dépense publique – Pour un grand audit de l'Etat

En 2005,

Avril 2005: Baromètre de la confiance

Mai 2005: Renforçons nos tissus économiques pour faire face à la mondialisation – Sécurisons les salariés les plus exposés

Juin 2005 : Politique énergétique de la France à horizon 2050. Un atout au service du développement durable

Octobre 2005: Santé et environnement

Novembre 2005: Lutte contre le chômage – Pourquoi il faut baisser les impôts en France ?

En 2004,

Janvier 2004 : Propositions d'actions régionales pour l'emploi et le dynamisme des territoires (1er fascicule)

Février 2004: Propositions d'actions régionales pour l'emploi et le dynamisme des territoires (2ème fascicule)

Juillet 2004: Libérons les fondations – Pour créer des emplois et mieux servir l'intérêt général

Novembre 2004 : L'emploi en France a besoin d'entrepreneurs et de capitaux français – l'ISF en question

En 2003,

Janvier 2003: L'emploi et le travail en France – L'impact des 35 heures

Avril 2003: Renforcer les petites industries – Organiser les réseaux de proximité et revitaliser l'économie d'en bas

Juillet 2003 : Débat public sur l'énergie : libérer l'énergie – Eléments de réflexion sur une nouvelle fusion EDF / GDF

Novembre 2003: Français et Américains : l'autre rive

En 2002,

Janvier 2002: Mobiliser la société civile – Fondations et associations au service de l'intérêt général

Février 2002: Définir une stratégie de défense et de sécurité après le 11 septembre 2001

Mars 2002: EDF : libérer l'énergie, garantir l'avenir (1ère édition)

Juin 2002: EDF : libérer l'énergie, garantir l'avenir (2ème édition)

Octobre 2002 : *Caisse des Dépôts et Consignations*
– *Repenser le rôle de l'établissement et sa place*
dans le secteur financier public
Novembre : *Retour à la compétitivité ou régression*
sociale

En 2001,

Janvier 2001: *La Mondialisation – Un monde*
nouveau, une chance pour l'avenir

Avril 2001: *L'Administration du nouveau siècle – Les*
nécessaires réformes

Mai 2001: *L'Environnement, nouvelle frontière*
politique

Juin 2001: *Une fiscalité pour une France ouverte –*
Moins d'impôts pour chaque Français

Octobre 2001: *Revitaliser l'économie d'en-bas –*
Décentraliser l'initiative, libérer les énergies

Novembre 2001: *Pour un ministère du*
développement durable

Il n'existe pas de monopole sur les idées.

La Fondation Concorde, dont le leitmotiv est de « faire de la France le pays le plus prospère d'Europe », rassemble des femmes et des hommes politiques, universitaires, chefs d'entreprise, fonctionnaires provenant d'horizons différents afin de débattre des grands enjeux contemporains.

A l'orée du XXIème siècle, notre pays a besoin de nouvelles visions. La globalisation, les nouvelles technologies, les aspirations des jeunes générations bouleversent notre cadre familial. Pour répondre aux aspirations de renouveau dans les idées et pour réformer, la Fondation Concorde publie ses réflexions en espérant qu'elles contribueront à préparer l'avenir.

Fondation Concorde
6, place de la République Dominicaine
750017 PARIS

www.fondationconcorde.com