



RAPPORT

AUGMENTONS LE POUVOIR D'ACHAT DES FRANÇAIS

**Débureaucratiser
pour réduire la dépense publique et
relancer la croissance.**

*Think tank indépendant dédié à la croissance, à la
compétitivité et à la prospérité*

Avril 2024

rapporteur général : Philippe Ansel
Sous la direction de Michel Rousseau

GOUVERNANCE DE LA FONDATION CONCORDE

Michel Rousseau - Président

Christian de Boissieu - Président du conseil

Jonas Haddad - Porte parole

Jacques Marceau - Porte parole

Romain Grau - Chef d'entreprise-ancien élu

Virginie Calmels - Cheffe d'entreprise-ancien élue

Maribel Bernard - Membre du bureau, présidente de Concorde Bordeaux

Pascal Martinaud - Chef d'entreprise et trésorier

Retour à un déficit de la dépense publique de 0%

Du courage, de la méthode.

Après la Grèce, le Portugal, la Suède, la Nouvelle Zélande, le Canada, c'est au tour de la France de mettre en œuvre les politiques nécessaires pour retrouver très rapidement une meilleure croissance alors que notre record mondial de la dépense publique dans la situation actuelle est un signal de déclin économique.

Plusieurs tentatives d'inspiration technocratique depuis plusieurs décennies ont échoué à maîtriser la dérive des dépenses. Nous devons en tenir compte.

Notre projet est conçu pour mobiliser à égalité tous les secteurs de la nation en préservant les revenus des salariés :

Il s'agit de décider :

“Le blocage de toutes les dépenses au niveau actuel, pendant trois exercices” ce qui doit nous permettre de ramener notre déficit autour de 0%. Une première depuis 1974 !

Ce n'est pas en soit un succès mais seulement la possibilité de pouvoir renouer avec une croissance vigoureuse, nécessaire au renforcement du pouvoir d'achat de nos concitoyens afin aussi de retrouver une plus grande crédibilité internationale gage d'une prospérité retrouvée.

Ainsi le budget dépense de l'état de 2024 sera le même en 2025, 2026, 2027.

Ce qui n'exclut pas l'accélération d'un effort constant de réorganisation de haut en bas de l'état et dans tous les services.

Il est nécessaire pour réussir de mettre en place un « management national » qui permettra de réadapter nos services à tous les étages et de les rendre efficaces et moins coûteux.

Suite à cette décision les responsables des administrations, et des services mis devant de nouvelles réalités seraient mis en demeure d'assurer leurs missions avec des moyens réduits et devront innover et trouver les mesures de conservation nécessaires à la bonne marche de leurs administrations.

La stratégie que dans la situation actuelle nous recommandons est celui d'un effort de 3 ans à condition qu'elle soit accompagnée d'une politique de l'offre ambitieuse dont nous recommandons les éléments.

Mise en place d'un "management" national pour réussir la réduction de la dépense publique

Les rouages bureaucratiques habituels ne suffiront pas à réaliser les objectifs financiers fixés sans que des dispositions nouvelles d'organisations soient mise en place.

Cela concerne :

A) La facilité de mutation d'un emploi d'une administration à une autre en fonction des besoins qui est une nécessité à l'échelle départementale et pour certains postes à l'échelle régionale.

Ces mutations permettront d'éviter les files d'attentes dans certains services et de réduire les délais de traitement des dossiers dans des services surchargés.

Cette agilité décidée par les autorités locales permettront un meilleur service au public tout en facilitant la réduction des effectifs.

B) Le blocage de la dépense publique qui implique une gestion rigoureuse des différents services de l'administration n'exclut pas les augmentations de rémunération.

En effet les économies réalisées par la réduction des effectifs devront en partie être réparties sur les employés restants ayant plus de responsabilités.

Des règles simples devront être mises en place par les élus à chaque niveau.

C) Pour obtenir des gains substantiels en termes de simplification nécessaire à l'accélération de la réduction des effectifs plusieurs types d'actions devront être entreprises :

La première consistera en un appel aux personnels administratifs les mieux placés pour juger de l'utilité des procédures. De la secrétaire jusqu'au directeur. Ils pourront indiquer ce qui est superflu et qui les encombre

L'épaisseur des dossiers sont souvent le témoignage de bureaucratie inutile.

Leur participation à la correction de ces excès leur permettrait d'alléger la charge générale et de faciliter la réduction des effectifs.

D) En complément de cette mobilisation des personnels nous pensons indispensable la constitution de bataillons de “fonctionnaires simplificateurs” qui pourront évaluer les procédures, les corriger, les supprimer et transmettre aux élus les modifications réglementaires ou législatives à adapter.

Avec la « cour des comptes » nationale, les cours des comptes régionales doivent être mises en action et les “bataillons simplificateurs” doivent leur être rattachés ;

En effet ces institutions respectées doivent selon leur statut “assister le pouvoir exécutif”.

Aux deux niveaux il serait bienvenu, profitant des nouvelles dispositions sur la mobilité des fonctionnaires de recruter dans les différentes administrations les personnalités souhaitant s’engager sur cette recherche de simplification. Ces compétences existent dans l’administration.

En effet ce sont les fonctionnaires eux-mêmes qui pourront réformer avec l’appui des élus et cela à tous les niveaux, s’ils ont la perspective d’améliorer leur rémunération en accroissant leur responsabilité.

L’erreur est de faire appel aux cabinets conseils qui ne font que ce que les responsables administratifs leur conseillent de faire et que finalement ils pourraient faire eux-mêmes.

Un grand élan national conduit pendant plusieurs années devrait permettre de faciliter la vie des Français, d’accélérer les activités économiques, de mieux responsabiliser les fonctionnaires et finalement de réduire la dépense publique.

IMPOSER DE DIVISER PAR DEUX LES DÉLAIS D’INSTRUCTIONS CONCERNANT TOUTES LES DEMANDES FAITES À L’ADMINISTRATION.

L’accélération des activités économiques devrait être un des objectifs recherchés.

Les marges de progrès sont importantes.

Pour beaucoup de procédures l’objectif de diviser par deux les durées de traitement avant obtention des décisions ou des permis devrait être imposé par les décideurs politiques.

Réussir la réduction de la dépense publique

Feuille de route

“Réaliser la consolidation des finances publiques essentiellement grâce à une baisse des dépenses publiques est la bonne voie” (Journal of Economic Perspectives) 2019, mais aussi pour les économistes de la Fondation Concorde.

“Maintenir, mais aussi développer les politiques de l’offre.”

La France commence à s'inquiéter du déficit de ses comptes publics, probablement insuffisamment. En effet :

- Nous sommes le seul grand pays de la zone euro à conjuguer un déficit public primaire (hors paiement des intérêts de la dette) avec un déficit de la balance des paiements qui nous oblige à nous endetter pour simplement financer nos importations.

- Le seul paiement des intérêts de notre dette (pas son remboursement) va nous étrangler. En 2027, il s'élèvera à 72 milliards d'euros supprimant toute marge de manœuvre pour l'action publique. Nous ne serons plus en mesure de réagir à une nouvelle crise, quelle qu'en soit sa nature, et, croire que l'on pourra réaliser la transition climatique avec un tel handicap relève de l'illusion.

Notre politique de redressement des comptes publics que nous préconisons vise à simultanément relancer l'investissement productif et réduire les dépenses publiques.

Il est impératif de ne pas recourir aux hausses d'impôts. Pourquoi ? Parce que nous détenons le record mondial de la dépense publique en % du PIB, et que notre croissance ne cesse de s'anémier et se situe sous la moyenne de la zone euro. L'excès de dépense publique ne fait pas la croissance. Au contraire, elle l'étouffe par la masse d'impôts et de prélèvements qu'elle entraîne. Nous devons changer le modèle que nous avons mis en place après les chocs pétroliers de 1973 et 1979 (Le dernier budget à l'équilibre date de 1974). Nous avons sacrifié notre industrie en lui faisant payer la facture des chocs pétroliers par une augmentation massive des impôts à la production pour sauvegarder le pouvoir d'achat des Français. La désindustrialisation qui en a résulté a conduit à créer de l'emploi public jouant le rôle d'amortisseur social, notamment dans les territoires, en remplacement des emplois industriels perdus :

Effectifs	1975	2019	Evolution	Evolution %
Fonction publique Etat	2 423 000	2 507 000	+ 84 000	+ 3,4%
Fonction publique territoriale	959 000	1 968 000	+ 1 009 000	+ 105%
Fonction publique hospitalière	600 000	1 153 000	+ 553 000	+ 92%
Industrie	5 928 000	3 315 000	-2 613 000	- 44%

Nous parvenons aux limites de ce modèle de croissance tirée par la consommation privée et l'emploi public : endettement + record du monde d'impôts + déficit de la balance des paiements courants.

Nous sommes désormais confrontés à la superposition de 3 crises :

-De croissance avec le recul de la productivité, la faiblesse du taux d'emploi et la désindustrialisation

-D'excès de dépenses publiques

-De performance des services publics qui sont moins efficaces que dans d'autres pays : nos services publics ne manquent pas de moyens mais de gestion

C'est pourquoi il est cynique et irresponsable de ne pas agir, de perpétuer un système qui satisfait de moins en moins bien les besoins des Français, qui appauvrit le pays et dont l'effondrement sera dramatique. Nous n'avons pas d'autre choix que de changer de logiciel.

Le crédit d'impôt à l'investissement est le levier le plus rapide, le plus puissant et le moins cher pour accélérer l'investissement industriel et ainsi redresser la croissance et la productivité. Cette mesure est la clé de voute d'un programme de redressement car 1) elle contrebalance l'éventuel effet récessif de la réduction de la dépense publique 2), elle permet aux entreprises d'accélérer leur développement permet aux entreprises d'accélérer leur développement 3) Elle permet aux mesures visant à augmenter le taux d'emploi (recul de l'âge de la retraite, réforme de l'assurance chômage) de prendre leur plein effet, en offrant ainsi des emplois à ces nouvelles forces de travail.

En matière de réduction de la dépense publique, il faut instaurer un blocage de la dépense publique en Euros courants qui procure des économies immédiates (à hauteur du taux d'inflation) et oblige à agir et à repenser les fonctionnements publics en utilisant pleinement la règle de fongibilité des dépenses. Simultanément, pour dégager des marges de manœuvre budgétaire en faveur de secteurs sous dotés (Police-Justice par exemple), il faut s'attaquer aux principales anomalies budgétaires aussi bien en termes de dépenses que d'accroissement des recettes fiscales et sociales :

Objectifs de moyen terme	Économies annuelles budgétaires potentielles	Supplément de recettes annuelles potentielles
Administrations territoriales	35 milliards d'euros	
Retraite à 65 ans	10 milliards d'euros	20 milliards d'euros
Complexité administrative	5 milliards d'euros	18 milliards d'euros
Agences de l'État	8 milliards d'euros	
Fraude sociale	15 milliards d'euros	
Allocation sociale unique	2 milliards d'euros	6 milliards d'euros
Organisation de la santé	5 milliards d'euros	
Total	80 milliards d'euros	44 milliards d'euros

Améliorer les performances de nos services publics nécessite de mettre en place des boucles de gestion entre résultats, allocation des moyens et récompenses, des comparaisons entre les résultats des services déconcentrés ainsi que des plans stratégiques sectoriels intégrant l'évolution des contextes, de la demande de services ainsi que l'impact des nouvelles technologies, numérique et IA.

Ces réformes des fonctionnements publics nécessitent de repenser la gestion RH actuelle dont la philosophie, emploi à vie, souvent dans la même fonction, progression salariale contrainte par la grille salariale et la progression indicielle, très faible récompense de l'engagement et du mérite n'est plus adaptée à l'époque.

Au total, ces efforts conjugués avec des politiques de soutien de l'investissement productif qui font progresser la croissance de 0,8 % à 1,2 % nous ramène à l'équilibre des comptes en trois ans et nous mettent sur la voie d'une croissance sans endettement, tirée par l'investissement et la production.

Sous l'hypothèse d'une inflation à 2 % et d'une croissance nominale qui croit de 1 % à 1,8 % grâce à la relance de l'investissement (à laquelle est consacrée une enveloppe de 10 milliards d'euros) et à la baisse de l'épargne de précaution, ce blocage en euros courants permet de revenir à l'équilibre en 3 ans et des excédents des comptes publics importants et croissants peuvent être dégagés à partir de la quatrième année si l'on augmente la dépense publique au seul rythme de l'inflation (maintien en Euros constants) :

	2023	2024	2025	2026	2027
Blocage dépense publique en :		< € courants		>	< € constant
PIB	2763	2846	2943	3055	3171
Croissance nominale		3 %	3,4 %	3,8 %	3,8 %
Dépense publique (57,3 % en 2023)	1583	1593	1593	1593	1646
Recette publique (51,9 % en 2023)	1434	1474	1519	1586	1627
Solde public	- 149	-119	-74	- 7	+ 19
<i>En milliards d'euros</i>					

1. La France face à ses déficits

La France commence à s'inquiéter du déficit de ses comptes publics, probablement insuffisamment. En effet, nous sommes le seul grand pays de la zone euro à conjuguer un déficit public primaire (hors paiement des intérêts de la dette) avec un déficit de la balance des paiements qui nous oblige à nous endetter pour simplement financer nos importations. Notre dette risque de devenir insoutenable au vu de 3 tendances défavorables :

-La hausse des taux d'intérêts soutenue par le besoin de refinancement des états et des entreprises : dans le monde, 40 % des obligations d'Etats et 36 % des obligations d'entreprise viendront à échéance d'ici 2026, année où la France devra emprunter 320 milliards d'euros. Il risque d'y avoir une compétition entre les emprunteurs. Dans ces conditions, les taux d'intérêts sur la dette française deviendraient supérieurs à la croissance de l'économie, entraînant mécaniquement une dégradation du rapport Dette/Pib qui mesure la capacité d'un pays à la rembourser.

-La perte de contrôle de nos finances publiques en 2023 alors que nous avons profité du rebond économique post-covid :

	2022	2023	2024 (Prev)
<i>Solde des finances publiques en % du Pib</i>	-4,8 %	-5,5 %	-5,1 %
<i>Solde des administrations en milliards d'Euros</i>	- 126	- 154	-138
<i>Endettement Maastricht en milliards d'Euros</i>	2954	3101	3240

-L'accroissement de l'insécurité et des troubles sociaux (Réforme des retraites, émeutes urbaines) qui créent de l'incertitude chez nos prêteurs quant à notre capacité à nous réformer.

-L'instabilité politique.

En 2027, le remboursement des intérêts de notre dette s'élèvera à 72 milliards d'euros et constituera le premier poste budgétaire, supprimant toute marge de manœuvre pour l'action publique. Nous ne serons plus en mesure de réagir à une nouvelle crise, quelle qu'en soit sa nature, et, croire que l'on pourra réaliser la transition climatique avec un tel handicap relève de l'illusion.

1. Revenir à l'équilibre en 3 ans en s'attaquant à nos grandes anomalies budgétaires

Ces anomalies budgétaires sont de trois ordres :

1) Anomalie de croissance : 220 milliards d'euros de recettes fiscales et sociales

La France souffre avant tout de sous-production et de sous-emploi ce qui pénalise les recettes fiscales et sociales. « Si la France avait eu la même évolution de la productivité que l'ensemble de la zone euro et si la France avait le taux d'emploi des pays de la zone euro où le taux d'emploi est élevé, le niveau du PIB de la France serait supérieur de 15,3 % à celui d'aujourd'hui, et le déficit public serait inférieur en France de 8,3 points de PIB (220 milliards d'euros). C'est-à-dire que la France aurait un excédent budgétaire et le revenu des Français serait en moyenne supérieur de 15%. » Natixis (Flash Economie 23 novembre 2023 n° 675).

Redresser nos finances publiques ne pourra se faire sans relancer notre croissance en augmentant notre taux d'emploi (il faut que davantage de Français travaillent) et en accroissant notre investissement productif.

2) Anomalies de dépenses : 80 milliards d'euros d'économies potentielles et 44 milliards d'euros de recettes fiscales et sociales supplémentaires

-Les surcoûts de nos administrations territoriales : 35 milliards d'euros

-La retraite à 64 ans contre un minimum de 65 ans dans les autres pays européens. Retraite à 65 ans = 30 milliards d'euros, 10 milliards d'économie et 20 milliards d'euros de recettes fiscales et sociales

-La complexité administrative : 18 milliards d'euros de pertes de recettes fiscales et sociales.

-Le démembrement de l'Etat par la multiplication des agences : un surcoût budgétaire de 8 milliards d'euros

-Le gisement d'économie non encore exploité de la fraude sociale : 15 milliards d'euros

-La rationalisation des aides sociales par une allocation sociale unique : 10 milliards d'euros, 3 milliards d'économie et 7 milliards d'euros de recettes fiscales et sociales par le retour au travail

-La rationalisation de l'organisation de la santé : 5 milliards d'euros

3) Anomalies de performance des services publics

Alors que nous détenons le record mondial de la dépense publique avec 55,9 % du PIB en 2023, les fonctionnements de Etat Français se délitent. Les comparaisons internationales montrent que la France dépense systématiquement plus mais pour de moins bons résultats qui, en outre, se dégradent au fil du temps. Si l'on considère les deux services qui tiennent le plus à cœur aux Français, on constate :

a) Le faible rendement de notre système éducatif

9^{ème} rang pour les dépenses d'éducation dans le PIB (données OCDE 2020)

23^{ème} rang en mathématiques pour les jeunes de 15 ans (OCDE PISA 2022)

32^{ème} sur 33 en mathématiques en CM1 (enquête TIMSS)

b) Le très faible rendement de notre système de santé (données OCDE 2022)

3^{ème} rang sur 49 pays pour les dépenses de santé rapportées au PIB (12,1 % du PIB) après les Etats-Unis et l'Allemagne

11^{ème} rang pour l'âge de mortalité

12^{ème} rang pour la mortalité évitée rapportée à l'âge

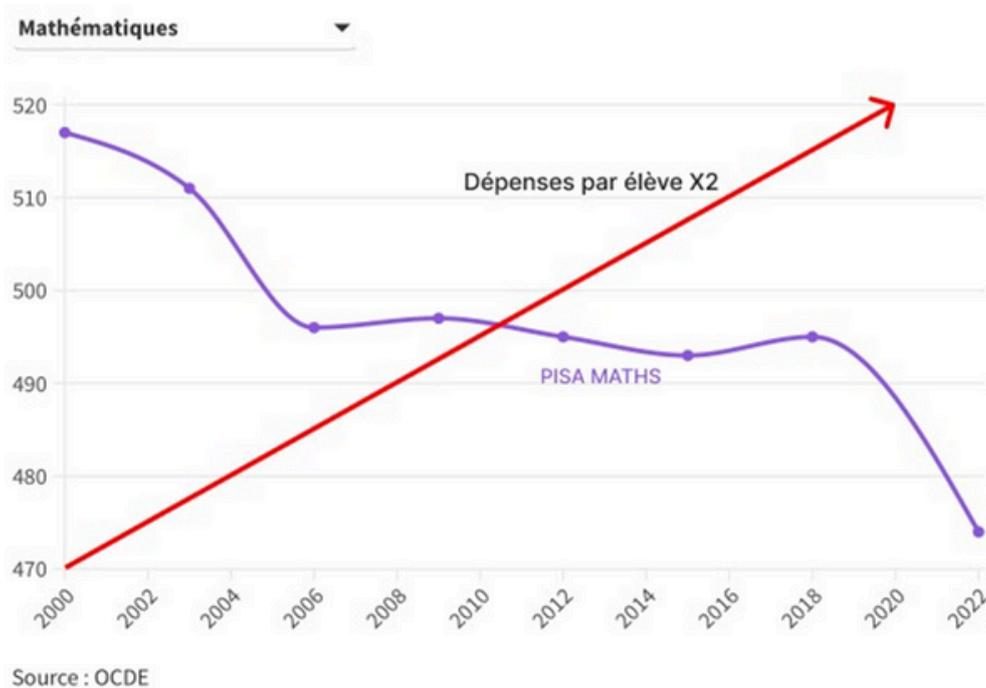
26^{ème} rang pour la mortalité infantile

Malgré ce 3ème rang mondial de dépenses, les Français sont en outre confrontés à des urgences saturées, des déserts médicaux, une pénurie de médecins spécialiste, un hôpital chroniquement en crise, ...

Ces piètres résultats ne relèvent pas d'une insuffisance de moyens mais d'une insuffisance de gestion, en termes d'organisation, d'allocation des moyens en fonction des besoins.

L'augmentation des moyens ne garantit pas l'obtention de résultats, voire elle pèse sur le fonctionnement.

Évolution des performances de la France aux évaluations Pisa* (en points)



Ces anomalies de performances affectent aussi bien le bien-être des citoyens que la production et la productivité des entreprises, en particulier par les insuffisances en matière d'éducation, de logement et de santé.

3.COMMENT REMÉDIER À NOTRE ANOMALIE DE CROISSANCE ?

3.1. Ce qu'il ne faut surtout pas faire : les économies budgétaires sur les politiques de l'offre !

Malheureusement, les politiques budgétaires visent en premier lieu les dépenses les plus faciles à réduire politiquement, lesquelles sont souvent les plus utiles pour la croissance et l'investissement, celles qui augmentent l'investissement productif, la productivité et le taux d'emploi.

Ces hausses d'impôts appelées « réductions de dépenses fiscales » apparaissent indolores à court terme, mais, en fait, à moyen terme et souvent dès la deuxième année, les pertes de recettes fiscales et sociales excèdent les économies réalisées ! Par exemple, l'industrie française du médicament, la première d'Europe jusqu'en 2008, a été littéralement rayée de la carte par des décisions d'économies budgétaires irresponsables car délibérément aveugles, avec d'énormes conséquences sanitaires et, in fine, budgétaires... (voir en annexe 1 « Les pertes de recettes fiscales et sociales de la politique de surtaxation et de diminution du prix des médicaments »).

Hélas, les premières mesures d'économies sur la politique de l'offre sont déjà actées ou discutées :

- La suppression complète de la CVAE serait finalement étalée jusqu'en 2027, alors que c'est l'impôt de production qui pénalise le plus l'industrie et que celle-ci a été en partie détruite par sa surimposition.

- Pour « boucler » son budget 2024, le gouvernement a décidé de limiter le montant des exonérations de charges sociales en gelant les seuils de 2,5 et 3,5 SMIC de façon à dégager 600 millions d'euros dès l'an prochain pour les finances publiques. C'est encore une fois le contraire de ce qu'il faudrait faire car l'industrie supportera 20 % du coût de cette réduction des allègements de charges, soit le double de son poids dans le PIB et devra réduire sa production pour maintenir ses marges. Il devrait en résulter une perte de valeur ajoutée totale de près de 4 milliards d'euros pour l'économie française à l'horizon 2027 engendrant une perte de recettes fiscales et sociales de 1,8 milliards d'euros, 3 fois plus que ce que l'Etat espérait gagner. (Voir note de calcul dans l'annexe 1 « Le coût de la désindustrialisation français en emplois et en recettes fiscales et sociales »)

- L'Etat envisage de supprimer totalement ses aides à l'apprentissage pour les diplômés supérieurs dans les entreprises de plus de 250 salariés, alors qu'un apprenti du supérieur a 80 % de chances d'être en CDI trois ans après la fin de ses études, contre 67 % pour ceux qui suivent la filière classique et que l'apprentissage augmente de 47 % les chances de voir des enfants d'ouvriers ou d'employés suivre des études en école d'ingénieurs (Etude Goodwill Management). Au total, 1€ investi dans l'apprentissage rapporte 1,21€ aux finances publiques. L'Etat perdra en recettes plus qu'il n'économisera en dépenses ! (Voir détail dans l'annexe 1).

Ces erreurs décisionnelles découlent de la déficience d'études d'impact économique ex ante, de mesures irréfléchies prises dans l'urgence et de postulats erronés.

3.2. LE CRÉDIT D'IMPÔT À L'INVESTISSEMENT INDUSTRIEL, LA MEILLEURE SOLUTION POUR RELANCER L'INDUSTRIE ET AINSI SORTIR DE LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES

Pour que les mesures visant à augmenter le taux d'emploi (recul de l'âge de la retraite, réforme de l'assurance chômage) prennent leur plein effet, il faut que les entreprises accélèrent leur développement pour offrir des emplois à ces nouvelles forces de travail.

Cette accélération du développement des entreprises doit être centrée sur l'industrie pour 3 raisons :

- Cela permet de rééquilibrer notre balance commerciale et notre balance des paiements dont le déficit nous oblige à nous endetter tout simplement pour le financer
- L'industrie est le plus important pourvoyeur de gains de productivité, dans un contexte où le recul de la productivité mine notre croissance et donc les recettes fiscales et sociales
- Elle crée de bons emplois bien rémunérés et irrigue les territoires
- L'industrie est le meilleur pourvoyeur de recettes fiscales et sociales du fait des coefficients multiplicateurs :

Contribution d'un emploi industriel aux comptes publics et sociaux

- un emploi industriel représente en moyenne 102 000 euros de valeur ajoutée
- il génère au total 204 000 euros de valeur ajoutée dans l'ensemble de l'économie, compte tenu d'un multiplicateur moyen de 2 (INSEE)
- l'Etat prélevant 45 % de la valeur ajoutée sous une forme ou une autre, un emploi industriel apporte à l'Etat 92 000 euros de recettes annuelles fiscales et sociales (45 % de 204 000 euros). Cette valeur devrait constituer l'étalon de mesure pour évaluer les choix budgétaires.

Si nous revenions au même niveau d'industrialisation que la moyenne européenne (15 % du PIB contre 10 % pour la France), nous aurions un million d'emplois industriels supplémentaires (4,3 millions d'emplois au lieu de 3,3), qui créeraient par ailleurs 1,3 million d'emplois dans le reste de l'économie (coefficient multiplicateur de 2,3) et entraîneraient un supplément de recettes publiques de plus de 92 milliards d'euros par an à moyen terme. Nos problèmes budgétaires seraient résolus. Il ne peut y avoir de redressement des finances publiques sans redressement productif.

Le crédit d'impôt à l'investissement est le levier le plus rapide, le plus puissant et le moins cher pour accélérer l'investissement industriel. Cela consiste à soustraire de l'impôt de l'entreprise une part du montant de l'investissement effectué. Si le montant du crédit d'impôt dépasse celui de l'impôt, le surplus est remboursé. C'est le mécanisme de l'IRA américaine ainsi que celui du crédit d'impôt en faveur de l'industrie verte qui lui, est soumis à agrément de l'Etat avec un délai d'instruction des dossiers de 3 mois. Le Gouvernement l'a limité aux industries vertes par ignorance du coefficient multiplicateur de l'industrie et donc pour en limiter le coût budgétaire (selon donc une appréciation erronée), alors qu'il s'autofinance en termes de recettes fiscales et sociales si l'on intègre le coefficient multiplicateur et que, par ailleurs, le poids de l'industrie est devenu si faible que la dépense budgétaire ne peut être que limitée ! Par exemple, depuis la fin 2020, la France crée à nouveau des emplois industriels, 111 000, grâce à la diminution de 50 % de la CVAE (impôt de production) à hauteur de 9,8 milliards d'euros. Ces 111 000 emplois (255 000 au total dans l'ensemble de l'économie) ont rapporté 10,2 milliards d'euros de recettes fiscales et sociales, sans comptabiliser les gains sur la baisse de l'indemnisation du chômage qui en a résulté : contrairement aux croyances des « budgétaires » de Bercy qui freinent la baisse des impôts de production, leur baisse s'autofinance.

Or, le crédit d'impôt à l'investissement est encore beaucoup plus rentable pour les recettes de l'Etat que l'allègement des impôts de production car ses effets sont beaucoup plus rapides. En effet, il bénéficie aux entreprises en croissance et accélère leur développement, alors que l'allègement des impôts de production (absolument nécessaire par ailleurs) profite à toutes les entreprises, qu'elles soient en développement ou à l'arrêt et donc met du temps à initier des investissements et de la croissance.

Le crédit d'impôt à l'investissement est un accélérateur de croissance, ce dont la France a le plus besoin. Il faut l'instaurer sous la forme d'un crédit d'impôt à l'investissement pour les dépenses de matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles de transformation et de fabrication, des logiciels et des équipements de réalité augmentée intervenant dans la conception, la fabrication et la transformation hors énergie. Sous cette formulation, il présente l'avantage :

- d'être dans la ligne de dispositifs déjà utilisés par le ministère de l'Economie et des Finances (CICE, CIR),
- d'être calqué sur les mesures de suramortissement prises entre 2015 et 2017 et dans le PLF 2019,
- d'être ciblé presque exclusivement sur l'industrie, mais d'être compatible avec les règles européennes de la concurrence car il ne désigne pas un secteur bénéficiaire en particulier.

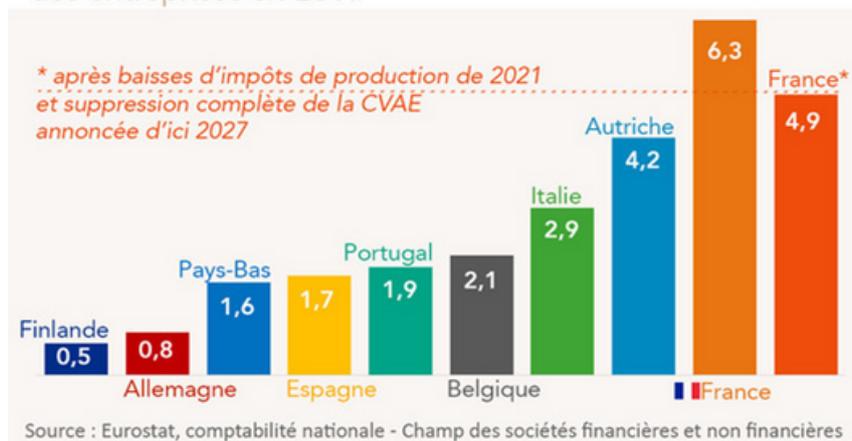
Le dispositif appel à projets PM'Up Relance Industrie mis en place en juillet 2020 par la région Ile-de-France et consistant simplement à subventionner l'investissement a illustré l'efficacité de telles aides pour augmenter l'investissement productif et pour créer des emplois à haute valeur ajoutée et ce, pour un faible coût. L'évaluation du dispositif de la région Ile-de-France montre en effet que 75 entreprises lauréates ont été soutenues pour 42,5 millions d'euros permettant de déclencher 162 millions d'euros d'investissements et de créer ou de maintenir 6 000 emplois. Cela représente un coût minime « **one shot** » de **7 000 € par emploi**, soit probablement la mesure la plus efficace jamais mise en place. Ces chiffres sont à rapprocher par exemple du coût des emplois créés par le CICE. Selon la dernière évaluation de France Stratégie, **le CICE a permis de créer 160 000 emplois pour un coût annuel de 18 milliards d'euros soit un coût de 112 000 € par an par emploi**. Le crédit d'impôt à l'investissement est beaucoup plus efficace que les exonérations de charges sociales.

En termes d'activité cette relance de l'investissement permettra de compenser l'effet récessif du recul de la consommation provoquée par la réduction de la dépense publique. Cette stratégie vise à évoluer d'une croissance tirée par la consommation et l'endettement par une croissance tirée par l'investissement et la production.

L'autre priorité fiscale est évidemment de supprimer la C3S, l'impôt de production le plus nuisible qui soit, puisqu'il taxe le chiffre d'affaires et incite donc à s'approvisionner à l'étranger pour y échapper ! Cet impôt a détruit les écosystèmes industriels français, puisqu'il additionne les taxes à chaque stade de fabrication.

Avant bien sûr de s'attaquer au différentiel d'impôts de production avec les autres pays. Même si nous allons au bout de la suppression de la CVAE, nos impôts de production resteront près de 7 fois supérieurs aux impôts de production allemands :

Poids des impôts de production en % de la valeur ajoutée des entreprises en 2019



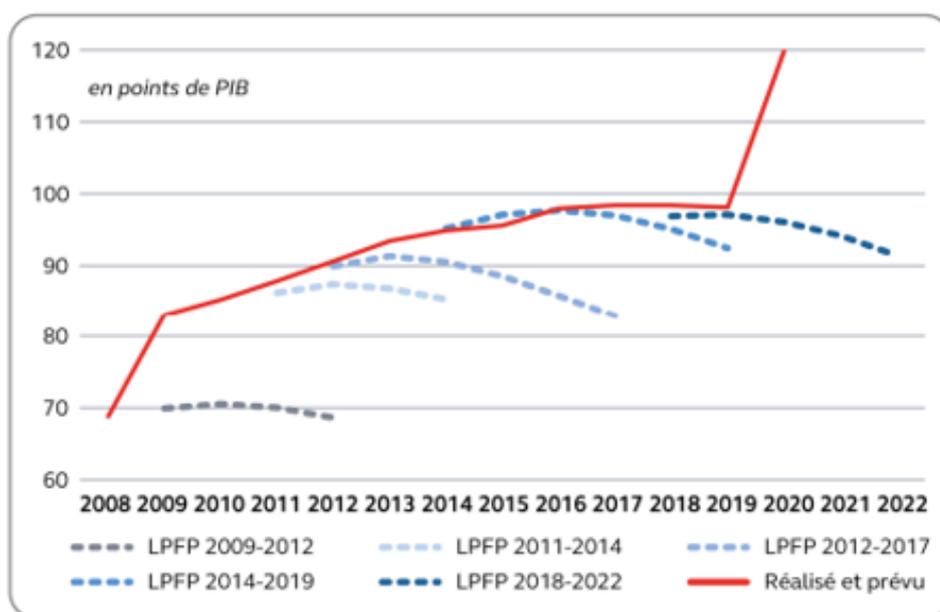
4.COMMENT REMÉDIER À NOS ANOMALIES DE DÉPENSE ?

Reduction de la dépense publique ou hausse d'impôts ? L'étude menée par Alberto Alesina, Carlo Favero et Francesco Giavazzi, économistes de Harvard a mis en évidence que les ajustements budgétaires axés sur les dépenses sont "associés à des récessions mineures et de courte durée, et dans de nombreux cas, pas de récession du tout" tandis que "les ajustements fondés sur l'impôt sont associés à une récession et profonde et prolongée". **Et, il y a un constat simple à faire : nous détenons le record mondial de la dépense publique en proportion du PIB : si la dépense publique faisait la croissance nous connaîtrions une croissance très élevée, nous en serions les champions du monde. Or, notre croissance économique ne cesse de s'anémier et se situe maintenant en dessous de la moyenne de la zone euro. L'excès de dépense publique ne fait pas la croissance. Au contraire, elle l'étouffe par la masse d'impôts et de de prélèvements qu'elle entraîne. Notre modèle d'hyper dépenses publiques ne marche pas. Il faut en changer.**

4.1. Le blocage de la dépense publique globale en Euros courants jusqu'au retour à l'équilibre des finances publiques.

Sans une telle contrainte, similaire à la règle imposée par la cour constitutionnelle allemande, il n'y aura pas de retour à la gestion des dépenses publiques. Cette règle a le mérite de la clarté pour tous les ordonnateurs de dépenses et pour tous les citoyens. En effet, nous vivons depuis plusieurs décennies avec le mythe du retour à l'équilibre de nos comptes à long terme grâce aux lois de programmation. Or, les objectifs de stabilisation puis de réduction du rapport entre la dette publique et le PIB des cinq lois de programmation des finances publiques (LPFP) qui ont été adoptées n'ont jamais été atteints :

Graphique n° 3 : évolution moyenne de la dette publique : écart entre l'évolution observée et celle programmée en LPFP



Source : Cour des comptes à partir des données des LPFP et du ministère de l'économie et des finances. En 2020, la courbe correspond à la prévision affichée dans le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

Il faut acter l'échec de la LPFP puisque, a contrario, 21 pays européens sur 27 sont parvenus à baisser le poids des dépenses publiques de 3 points de PIB en l'espace de 5 ans sur les 20 dernières années. C'est donc possible de réduire les dépenses publiques, mais pas par la LPFP. Nous devons changer de méthode en recourant à ce blocage de la dépense publique dans sa globalité qui s'avère le seul levier pour procurer des économies et inciter aux indispensables réformes structurelles de l'action publique. Ce blocage de la dépense publique en Euros courants procure des économies immédiates et oblige à agir et à repenser les fonctionnements publics. Ce sont les règles que suivent toutes les entreprises en difficulté. Il s'agit d'une approche descendante, « top-down » qui doit se décliner par des arbitrages, d'abord au niveau du budget général puis entre périmètres et entités.

Ce blocage des budgets vise à apprendre à utiliser pleinement la fongibilité des dépenses. Un chef de service peut ainsi décider de ne pas remplacer un départ à la retraite et de mieux se doter en matériels.

Il faut acter l'échec de la LPPF puisque, a contrario, 21 pays européens sur 27 sont parvenus à baisser le poids des dépenses publiques de 3 points de PIB en l'espace de 5 ans sur les 20 dernières années. C'est donc possible de réduire les dépenses publiques, mais pas par la LPPF. Nous devons changer de méthode en recourant à ce blocage de la dépense publique dans sa globalité qui s'avère le seul levier pour procurer des économies et inciter aux indispensables réformes structurelles de l'action publique. Ce blocage de la dépense publique en Euros courants procure des économies immédiates et oblige à agir et à repenser les fonctionnements publics. Ce sont les règles que suivent toutes les entreprises en difficulté. Il s'agit d'une approche descendante, « top-down » qui doit se décliner par des arbitrages, d'abord au niveau du budget général puis entre périmètres et entités.

Ce blocage des budgets vise à apprendre à utiliser pleinement la fongibilité des dépenses. Un chef de service peut ainsi décider de ne pas remplacer un départ à la retraite et de mieux se doter en matériels.

Sous l'hypothèse d'une inflation à 2 %, ce blocage réduit la dépense publique automatiquement de 2% par an en Euros constants. En première année des réductions de budget sont engagées pour les anomalies de dépenses les plus évidentes (Agences, collectivités locales). Au total, ce blocage conjugué avec des politiques de soutien de l'investissement productif qui font progresser la croissance de 0,8 % à 1,2 % pourrait nous ramener à l'équilibre des comptes en trois ans :

	Année 0	Année 1	Année 2	Année 3
<i>Réduction de la dépense publique par blocage</i>		- 2, %	- 2 %	- 2 %
<i>Dépenses fiscales investissement productif</i>		+ 0,5 %	+ 0,7 %	+ 0,9 %
<i>Recettes fiscales sociales croissance</i>		+ 0,4 %	+ 0,5 %	+ 0,6 %
<i>Solde des finances publiques en % du Pib</i>	- 5,5 %	- 3,4 %	-1,6 %	+0,1 %

Cela montre que des objectifs plus modestes, par exemple revenir à 3 % de déficit public, peuvent être atteints rapidement.

Ce blocage de la dépense publique dans sa globalité ne doit pas se traduire par à un blocage uniforme de chaque budget, à une « politique du rabot ». Il doit inciter à la gestion. Il faut s'attaquer avec fermeté aux principales anomalies de dépenses pour dégager des marges de manœuvre pour augmenter les moyens de secteurs sous dotés (par exemple Police et Justice).

La politique du rabot est la pire des méthodes en terme de gestion car elle empêche de remettre à plat la nécessité de certaines dépenses en les reconduisant à l'identique moins X% et pourrait même entraîner moins de policiers ou d'infirmières soit l'exact opposé de l'objectif à atteindre.

Ce blocage entraîne des sacrifices, en particulier le blocage des masses salariales des fonctions publiques (mais pas forcément des salaires si la productivité croît) et des retraites, mais ce sont au total des sacrifices légers au regard de ce qu'on dû endurer les Portugais, Espagnols et Grecs dans un passé récent. Cela induira au cours de cette période une modération de la consommation mais qui ne pèsera pas sur la croissance si on compense son effet récessif par l'augmentation de l'investissement productif, dopé par la mise en place d'un crédit d'impôt mis en place immédiatement (voir chapitre précédent). **Ces investissements productifs donneront un nouvel élan à notre économie et rassureront ainsi les marchés quant à notre capacité à rembourser notre dette. L'enjeu est de passer d'une économie tirée par la consommation financée pour partie par la dette à une économie tirée par la production.**

Ces efforts sont importants, mais payent comme le montre l'exemple suédois :

Dépense publique en % du PIB	1993	2022	Evolution
France	55 %	58 %	+ 5 %
Suède	71 %	48 %	- 32 %
PIB par habitant en dollars courants			
France	22 380	40 963	+ 83 %
Suède	24 425	56 373	+ 131 %

Après avoir réduit d'un tiers sa dépense publique, la Suède a connu pendant les 20 ans qui ont suivi une croissance économique supérieure de 60 % à la croissance française.

4.2. RETROUVER L'EFFICACITÉ DE NOS ADMINISTRATIONS TERRITORIALES : 35 MILLIARDS D'EUROS

Ce sont les réponses apportées aux chocs pétroliers de 1973 et 1979 qui nous ont plongé dans cette crise structurelle de l'endettement qui n'a fait que s'amplifier (Le dernier budget à l'équilibre date de 1974). Les gouvernements de Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand ont fait le choix de faire payer la facture des chocs pétroliers (Prix du pétrole X 10) à l'industrie par une augmentation massive des impôts à la production pour sauvegarder le pouvoir d'achat des Français. Nous avons désindustrialisé le pays par l'impôt :

Industrie/PIB	1989	2022	Impôts de production en % de la valeur ajoutée
Allemagne	23 %	23 %	0,8 %
France	18 %	10 %	4,9 %

C'était évidemment un contresens économique car l'industrie, déjà très affaiblie par le décuplement du prix du pétrole, avait besoin d'investir massivement pour s'adapter à la nouvelle donne énergétique en développant de nouveaux produits et de nouveaux process de production plus économes.

Il en a résulté une première vague de désindustrialisation qui a développé un chômage ravageur dans les territoires industriels (textile, métallurgie). Pour compenser les pertes d'emplois provoquées par la désindustrialisation (un emploi perdu dans l'industrie fait perdre en moyenne au total 2,3 emplois), on a d'abord essayé de lutter contre le chômage en réduisant l'offre de travail (Age de la retraite ramené de 65 ans à 60 ans, réduction de temps de travail à 38 H puis 35 H), ce qui a réduit la production et par conséquent les recettes sociales et fiscales de l'État. Comme cela a empiré la situation du secteur productif et du chômage, l'Etat, les collectivités locales, les hôpitaux ont créé 1,4 millions d'emplois de 1981 à 2007 pour porter l'emploi public à 20 % de l'emploi total, ce qui a gonflé les dépenses publiques et creusé de manière structurelle les déficits publics. Alors que l'industrie a vu ses effectifs presque réduits de moitié, les effectifs de la fonction publique territoriale et ceux de la fonction publique hospitalière ont doublé. Nous avons clairement créé de l'emploi public (qualifié d'amortisseur social) pour remplacer les emplois industriels perdus dans les territoires :

Effectifs	1975	2019	Evolution	Evolution %
Fonction publique Etat	2 423 000	2 507 000	+ 84 000	+ 3,4%
Fonction publique territoriale	959 000	1 968 000	+ 1 009 000	+ 105%
Fonction publique hospitalière	600 000	1 153 000	+ 553 000	+ 92%
Industrie	5 928 000	3 315 000	-2 613 000	- 44%

Ce doublement des effectifs des collectivités territoriales s'est effectuée dans le cadre d'un processus de décentralisation initialement très mal conçu et mal mis en œuvre, chaque réforme destinée à remédier à ses carences (presqu'une réforme tous les 2 ans depuis 1999) ne faisant qu'aggraver la situation. Mais la « faute originelle » de ces réformes est d'avoir ignoré dès le départ la notion de taille critique des services techniques et des services de gestion qui, avant la décentralisation, étaient gérés par l'Etat à la maille départementale. La taille des petites communes est tout de suite apparue comme un handicap lorsque l'acte I de la décentralisation a supprimé la tutelle préfectorale et leur a confié une partie de ces compétences techniques. Pour pallier cette insuffisance de taille et de ressources ont été créés les EPCI qui ont pour objet de mutualiser les moyens entre communes :

	Communautés de communes (CC)	Communautés d'agglomération (CA)
Compétences obligatoires	<ul style="list-style-type: none"> Urbanisme et aménagement de l'espace Développement éco et promotion du tourisme Gestion et entretien des aires d'accueil des gens du voyage Gestion des déchets Gestion du milieu aquatique et prévention des inondations Eau Assainissement 	<ul style="list-style-type: none"> Equilibre social de l'habitat Politique de la ville
Compétences optionnelles	<ul style="list-style-type: none"> Protection et mise en valeur de l'environnement Création, aménagement et entretien de la voirie Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire Action sociale d'intérêt communautaire Création et gestion de maisons de services au public 	
	<ul style="list-style-type: none"> Construction, entretien et fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire (est couplé avec les équipements culturels et sportifs) Politique du logement et cadre de vie Politique de la ville 	

Mais, la taille actuelle de ces EPCI est, elle-même, le plus souvent trop faible pour gérer des services de manière compétitive : 63 % des EPCI ont moins de 30 000 habitants. Ce qui était géré à la maille 100 (les départements) est désormais géré au mieux à la maille 1200 (les EPCI), alors que dans le même temps, les entreprises qui travaillent à l'échelle nationale s'organisent autour d'une maille 5 à 40 (40 agences pour couvrir le territoire). Cela signifie 1200 expertises par domaine, 1200 services informatiques, 1200 services RH, 1200 services administratifs, 1200 services des déchets, ...

Evolution des mailles de gestion depuis 40 ans			
Entreprises	100	→	5 à 40
Collectivités territoriales	100	→	1200 à 36 000

Par ailleurs la réforme est restée au milieu du gué sans aller jusqu'à la suppression des départements et la fusion des communes dans les EPCI car la volonté de privilégier le couple Régions/EPCI va à l'encontre de l'affectio societatis de la population qui privilégie le couple Communes/Départements. Au stade actuel, nous sommes donc en présence de 4 niveaux d'administrations locales (Probablement 5 avec les syndicats intercommunaux), dont presque aucun ne dispose de la taille critique dans la gestion de ses services. Cette organisation est évidemment particulièrement dispendieuse : les effectifs du seul bloc communal se sont accrus de 700 000 agents au cours des 40 dernières années, soit un coût annuel de 50 milliards d'euros à raison d'un coût complet par agent de 70 000 euros. La dérive des coûts a été amplifiée par la perte du lien fiscal entre les exécutifs locaux et la population qui a supprimé la boucle de régulation de la dépense par le vote.

Pour retrouver l'efficacité perdue, nous proposons de :

- a) Mettre en tension les gestionnaires des collectivités territoriales en bloquant l'enveloppe globale de la dépense de chacune d'entre elle pour les 3 ans, avec de surcroît un malus de dépense pour les plus dépensières.
- b) Faire évoluer l'organisation territoriale en maintenant les structures actuelles mais en les rapprochant politiquement, en les « compactant », sur le modèle exécutif/parlement avec l'élection par la population de l'exécutif des EPCI (1 président), l'assemblée étant constituée des maires de l'EPCI, l'élection de l'exécutif des départements également au suffrage universel (1 président, 4 vice-président), l'assemblée étant constituée par les présidents élus des EPCI, l'élection de l'exécutif des régions (1 président, 6 vice-président), l'assemblée étant également constituée des présidents élus des EPCI. Chaque exécutif pourrait être révoqués par le vote de 60 % des conseillers. En outre, dans chaque assemblée, l'opposition aurait la possibilité de déposer 3 recours suspensifs par an auprès de la cour des comptes régionales, vis à vis d'un projet de décision de l'exécutif.
- c) Rétablir le lien fiscal entre la population et les élus, en basculant les financements des collectivités vers des taxes additionnelles à la CSG et à l'IS, en maintenant la CVAE pour préserver l'intérêt dans la production (mais pour cet impôt avec compensation par l'Etat). Ce rétablissement du lien fiscal vise à retrouver la motivation au développement des collectivités qui a été perdue : à l'heure actuelle, de nouveaux habitants, c'est davantage de coûts que de recettes. Les exécutifs auraient la liberté de fixer les taux dans certaines limites, mais les bénéficiaires de ces taxes additionnelles seraient portés clairement sur les feuilles d'impôts en affichant le nom des Présidents des exécutifs en charge.
- d) Regrouper les services techniques dans une agence départementale présidée par l'exécutif départemental et contrôlée par le préfet.
- e) Affecter la gestion des fonctions de sécurité au préfet (police, pompier).
- f) Ajuster la répartition des compétences entre la région et les départements afin qu'une compétence relève d'un seul niveau et d'un seul interlocuteur (Par exemple la construction des établissements scolaires).
- g) Délimiter clairement de ce qui relève des politiques nationales et des politiques locales. D'un côté il faut donner aux collectivités leur autonomie stratégique complète par exemple, en matière d'aménagement et de développement économique, en mettant fin au pouvoir dévolu au préfet de région d'approuver les schémas imposés par l'Etat et élaborés par la région (SRADDET, SRDEII, ...). Les régions doivent avoir la liberté complète de définir leur stratégie territoriale autant sur le fond que sur la forme. En revanche, elles ne doivent pas pouvoir développer des initiatives propres relevant de la politique nationale, par exemple en matière d'aides au développement international ou d'aides au cinéma qui relèvent d'agences et de politiques nationales. Elles ne doivent pas disperser leurs efforts sur des sujets qui ne relèvent aucunement de leur compétence.

Cette réforme doit permettre de renouer progressivement avec l'efficacité opérationnelle et la responsabilité. Mais, au vu des enjeux de réallocation des ressources humaines, la concrétisation des économies nécessite de transformer radicalement la gestion des ressources humaines.

4.3. L'ENJEU CLÉ DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DES ADMINISTRATIONS

L'Etat est de loin le plus grand employeur de France puisqu'il accapare 5,7 millions de salariés sur les 27 millions de salariés français, soit 21 % d'entre eux. Les enjeux de gestion des ressources humaines sont donc considérables.

A) L'enjeu de recrutement de compétences

Nous considérons que la philosophie de la gestion RH actuelle, emploi à vie, souvent dans la même fonction, progression salariale contrainte par la grille salariale et la progression indiciaire, très faible récompense de l'engagement et du mérite n'est plus adaptée à l'époque.

Ce système se révèle dissuasif pour les jeunes générations. C'est ce qu'exprime clairement la cour des comptes dans son rapport « La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape - novembre 2023 » : « Dans un contexte global de tension sur le marché du travail, les employeurs publics ont de plus en plus de mal à recruter par la voie du concours : le nombre d'inscriptions aux épreuves baisse de façon régulière, comme le taux de sélectivité des recrutements. Il en découle un recours accru aux contrats dont l'offre est elle-même loin d'être couverte, bien que la part des agents contractuels progresse continument ». Les sondages sur les attentes des jeunes au travail pointent le décalage entre les attentes avec le fonctionnement actuel des administrations. Les jeunes attendent avant tout une bonne rémunération, de la flexibilité dans l'organisation du travail, la récompense de l'engagement. Ils n'imaginent pas faire leur carrière au même endroit et dans le même poste : pour 37% des jeunes interrogés, l'idée de s'ennuyer au travail et de ne pas être intéressés par leur travail génère une angoisse (enquête BVA auprès des plus de BAC+3). Pour répondre aux attentes des jeunes générations en termes, de revenu, de mobilité, de reconnaissance du travail, l'administration n'a d'autre choix que d'aligner la gestion de ses salariés sur celle des entreprises. Cette indispensable révolution s'est déjà amorcée à bas bruit puisque le nombre de contractuels ne cesse d'augmenter dans les trois fonctions publiques : ils étaient 33 800 de plus en 2021 qu'en 2020 (soit +2,8 %) et représentent plus d'un agent public sur cinq (contre un agent sur six en 2011). C'est le seul moyen pour l'administration de se doter des compétences nécessaires en les rémunérant mieux et de gagner en flexibilité pour réaliser sa transformation qui consiste à automatiser avant d'être contrainte par les pénuries de main d'œuvre. L'enjeu est de disposer des bonnes qualifications et de la mobilité nécessaire pour allouer les effectifs en fonction des territoires et des missions et d'être toujours en mesure d'adapter l'organisation du travail aux besoins opérationnels.

La question du statut de fonctionnaire ne doit plus être un tabou : soit en redéfinissant les fonctions relevant du statut ou pas (exemple d'une secrétaire d'élus en collectivité territoriale) soit en imposant un très long délai avant toute titularisation par exemple.

B) L'enjeu de modernisation de l'administration

Le mode de recrutement à vie ne peut qu'être en désadaptation croissante avec la diffusion des technologies numériques et de l'IA générative qui vont bouleverser le fonctionnement des organisations, entreprises et administrations. **Le risque déjà avéré est que l'administration soit alourdie par des ressources humaines obsolètes, inadaptées à ce nouveau monde, alors que dans le même temps elle ne parviendra pas à recruter les nouveaux profils qualifiés dont elle a un besoin impératif pour opérer sa mutation**, du fait de la rigidité de sa grille salariale, de son incapacité à récompenser l'engagement et les résultats et à répondre à l'envie de mobilité des jeunes générations. **Cette mutation technologique de l'administration est en outre rendue indispensable par le basculement démographique qui entraîne un tarissement de la main d'œuvre disponible. Nous basculons d'une situation passée où l'administration s'est organisée à partir du postulat d'une pénurie d'emplois à une situation dans laquelle la pénurie de travail va prédominer. L'administration doit mettre la recherche de gains de productivité au cœur de sa stratégie, la productivité pour baisser ses coûts actuels, la productivité pour faire face aux pénuries de main d'œuvre de demain.**

L'IA générative constitue un levier majeur pour améliorer les services publics en optimisant les processus, en rationalisant les structures bureaucratiques lentes, en réduisant la charge administrative liée à la prestation de services aux citoyens, en personnalisant les réponses aux administrés. Assistés par l'IA, les fonctionnaires vont être débarrassés des tâches répétitives et pourront se consacrer à la relation humaine avec les usagers. L'état français a déjà lancé des expérimentations. Près de 1.000 agents volontaires de la CAF, de l'assurance-vieillesse et de l'Assurance Maladie ont participé, s'appuyant sur des suggestions de l'IA, dans la rédaction de réponses aux avis des usagers. En deux mois, ils rapportent avoir raccourci le délai de réponse à trois jours contre treize auparavant, tout en améliorant la qualité du texte. France travail a développé un chatbot qui aide les conseillers à construire le parcours individualisé de chaque demandeur d'emploi entre formation, job dating, bilan de compétence, ...A terme les utilisateurs pourront faire à des services publics largement automatisés en les sollicitant en langage naturel.

L'Estonie, pays pionnier de l'identité numérique et de la numérisation des services publics, commence à automatiser les décisions de justice pour les petits jugements avec peines d'amendes inférieures à 6.400 euros pour alléger la charge administrative de son ministère de la Justice. Le jugement est valide si aucune des parties ne conteste la procédure.

C) L'enjeu de réallocation des ressources

Cette question de l'allocation des moyens en fonction des besoins constitue la clé de l'efficacité d'une organisation. C'est probablement ce fait qui le plus défaut à la gestion RH actuelle de l'administration. Par exemple, en ce qui concerne la fonction publique hospitalière, on observe des disparités considérables entre les taux d'administration hospitalière (pour 1000 habitants) :

Les taux d'administration hospitalière les plus forts et les plus faibles (hors DOM)

Les plus forts		Les plus faibles	
Départements	Taux	Départements	Taux
Haute-Vienne	29,1	Seine-et-Marne	9,2
Creuse	27,9	Essonne	9,4
Territoire de Belfort	26,5	Seine-Saint-Denis	9,9
Allier	26,4	Hauts-de-Seine	9,9
Paris	25,3	Yvelines	10,1

Source : rapport de 2021 sur l'état de la fonction publique ; FIPECO.

Il y a un écart supérieur à 3 entre les départements les mieux dotés, souvent ruraux et l'Île-de-France qui est la région la plus sous-dotée, la situation de Paris s'expliquant par le fait que Paris attire par ses spécialisations des malades provenant d'autres régions.

Les enjeux de réallocation des ressources humaines conditionnent la réduction de la dépense publique car :

1) nous sommes dans une situation où, comme nous l'avons analysé précédemment, la France a créé des emplois publics pour lutter contre le chômage, des emplois ne correspondant pas forcément à des besoins et les effectifs des fonctions publiques ont ainsi beaucoup plus augmenté que la population. Si l'on prend en compte les gains de productivité dont ont bénéficié toutes les organisations sur la période, l'écart entre les trajectoires de la population française et celles des fonctions publiques s'avère encore plus important :

-LA FP Etat n'a connu aucun gain de productivité puisque ses effectifs ont augmenté au même rythme que la population, alors que l'informatisation qui a été mise en place au cours de la période aurait dû augmenter sensiblement son efficacité.

-La FP Santé a vu ses effectifs croître considérablement, même si le relatif vieillissement de la population a augmenté les besoins

-Quant à la FP Territoriale, ses effectifs ont littéralement explosé alors que les intercommunalités et la création des grandes régions devaient générer des économies de moyens.

2) La numérisation des processus et l'IA vont engendrer d'importants gains de productivité.

Nous proposons de :

-basculer les recrutements vers le mode privé en dehors des emplois régaliens, police, justice, armée, sécurité en recrutant sur poste. Cela amène à supprimer certaines des écoles et des concours de recrutement.

-d'augmenter la part de rémunération variable pour rémunérer, la présence, l'engagement et la compétence

-De lever les freins à la mobilité entre les fonctions publiques et de la développer pleinement. Des dispositifs visant à lever les freins à la mobilité entre les différents versants de la fonction publique ont été introduits, mais avec peu de succès pour le moment. Alors que cette mobilité est encouragée financièrement, les agents qui changent de fonction publique demeurent cependant peu nombreux : ils n'ont été que 24 100 entre fin 2019 et fin 2020. De nombreux obstacles statutaires demeurent comme la différenciation des régimes indemnitaires pour des fonctions comparables. Un gros travail reste à accomplir qui commence par : la centralisation des offres d'emploi de toutes les fonctions publiques sur un site unique 2) l'instauration d'une dégressivité de la rémunération d'un fonctionnaire privé d'emploi (FMPE) par tranche de 15 % dès la première année sans limite « plancher » 3) la suppression de la contribution de l'entité d'origine du fonctionnaire privé d'emploi (FMPE) au centre de gestion qui va le gérer. Actuellement il coûte plus cher à une entité administrative de supprimer un emploi dans le cadre d'une réorganisation qu'à le conserver sans lui donner de mission !

-De ne surtout pas mettre en place la semaine de 4 jours qui implicitement reconnaît des sureffectifs de 20 % de certaines fonctions publiques et qui bloquera leur rationalisation. Au lieu de compléter la rémunération de ces personnels par une prime en temps, il faut les faire profiter des gains de productivité en utilisant le montant des primes d'activité d'un poste supprimé (par exemple non remplacement à la suite d'un départ en retraite) pour bonifier les primes des personnels du service concerné.

4.4 Le double dividende de la retraite à 65 ans : 10 + 20 milliards d'euros

Il s'agit de corriger une anomalie française, puisque tous les autres pays européens sont déjà à ce niveau (ou plus) et que l'âge de la retraite était fixé à 65 ans en 1981. Il ne s'agit nullement d'une mesure inhumaine ou antisociale. Le travail est bénéfique et, comme toutes les formes d'activité, augmente l'espérance de vie en bonne santé. Reculer l'âge de la retraite diminue de 15 % le risque de démence si on prend sa retraite à 65 ans au lieu de 60 (études HRS et SHARE). Le recul de l'âge de la retraite représente un enjeu de réduction de la dépense publique important : environ 10 milliards d'économies de prestations et de gains de cotisations par année de recul. Mais en outre, et surtout, le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite entraîne mécaniquement une forte augmentation du taux d'emploi comme le montre l'impact du relèvement de l'âge légal à 62 ans qui a été mené en 2010 : entre 2007 et 2017, le taux d'emploi des 50-64 ans a crû de 8,1% contre seulement 0,9% pour l'ensemble de la population. Ainsi, les 50-64 ans représentaient 29,3% des personnes ayant un emploi en 2017 contre 23,8% en 2007 et procure, ce faisant, d'importantes recettes fiscales et sociales au moins 2 fois supérieures à l'économie réalisée.

Si cette mesure avait été adoptée dès 2017, la trajectoire de croissance et d'endettement aurait été tout autre. Notre déficit se situerait à 3 % du PIB.

4.5.SIMPLIFIER : 5 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES + 18 MILLIARDS D'EUROS DE RECETTES FISCALES ET SOCIALES

Les coûts de la complexité réglementaires sont considérables si on les aborde dans leur ensemble. Ce sont les coûts de mise en conformité qui s'appliquent à toute entreprise visée par un dispositif réglementaire qui doit prendre des mesures pour s'y conformer, ainsi que les coûts incombant à l'État au titre de l'administration et du contrôle de la réglementation.

Les coûts de mise en conformité se répartissent en plusieurs catégories :

Pour les entreprises :

- coûts d'administration et de contrôle.
- coûts de mise en œuvre pour déployer la mesure
- coûts d'investissements si elle nécessite de modifier les process
- coûts de travail directs
- coûts des matières s'il faut les modifier
- coûts des services externes (conseils, certification, contrôle)
- coûts financiers correspondant aux coûts du financement des investissements consentis afin de se mettre en conformité avec la réglementation.
- frais réglementaires acquittés par les entreprises. Ces frais sont pourtant imposés pour permettre à la puissance publique de recouvrer les coûts d'administration et de contrôle qui lui incombent
- Coûts d'opportunité qui ne figurent pas dans la comptabilité, mais qui sont les plus importants.** C'est le temps administratif du petit chef d'entreprise, temps perdu pour ses activités opérationnelles et commerciales. Ce sont les délais de construction d'un immeuble ou d'une usine. Obtenir les autorisations pour implanter une usine prend en moyenne 17 mois en France, contre 4 à 12 mois en Allemagne, selon un rapport remis au gouvernement. Pendant ce temps il faut payer les équipes projet sans recettes de production en contrepartie. En outre, perdre un an pour la mise sur le marché d'un nouveau produit peut s'avérer rédhibitoire. C'est comme cela que, par exemple, Tesla s'est implanté en Allemagne, à Berlin. Cette usine Tesla, c'est 10 000 emplois directs, 38 000 emplois au total (coefficient multiplicateur de 3,8) et une importante opportunité pour redresser notre balance commerciale. Le Gouvernement a pris conscience de la problématique des délais de construction pour l'industrie et tente d'apporter des mesures correctives avec des sites pré-équipés pourvus des autorisations. Mais un long chemin reste à parcourir et il faut considérer l'enjeu des coûts d'opportunités dans sa globalité. **L'étude menée par l'Institut de Socio-Économie des Entreprises et des Organisations de l'Université Jean Moulin de Lyon2, estime que les coûts de dépenses effectives des entreprises engagées pour se conformer à une norme doublent en raison de ce coût d'opportunité. Ainsi, le coût probable pour l'économie de la norme ne serait pas de 3 à 4 % du PIB mais de 6 à 8 %.**

Pour l'administration :

- coûts liés à la diffusion d'informations relatives aux nouvelles mesures réglementaires,
 - coûts d'élaboration et de mise en œuvre de mécanismes de délivrance de permis et d'enregistrement
 - coûts d'évaluation et à la validation des dossiers et à la gestion des demandes de renouvellement.
 - coûts liés à la conception et à la mise en œuvre des mécanismes d'inspection et/ou d'audit,
 - coûts d'élaboration et à l'application des systèmes de sanctions réglementaires applicables en cas de non-respect de la réglementation
- Au vu de cette liste on comprend que les surréglementations ou les réglementations inadéquates peuvent entraîner des conséquences considérables, d'ordre macroéconomique. Pourtant, malgré la multiplication des « chocs de simplification », peu de progrès sont enregistrés alors que l'Allemagne a engagé une action importante et efficace de simplification administrative et de réduction des délais et qu'elle creuse l'écart avec nous. Trois explications à cela :
- les coûts se situent très majoritairement du côté des entreprises. Les coûts pour l'État ne sont pas connus, mais si l'on fait l'hypothèse que 70 000 fonctionnaires s'y consacrent cela ne représente qu'un coût de 5 milliards d'euros pour l'État contre 184 milliards d'euros pour les entreprises (Hypothèse de 7 % du PIB), soit 52 fois plus !
 - La réglementation confère au pouvoir politique le rôle de grand ordonnateur de toutes choses. Un problème, une nouvelle réglementation qui coûte très peu au budget de l'État.
 - La réglementation s'inscrit pleinement dans la culture et la formation juridique de notre haute fonction publique, son absence de formation économique ne lui permettant de mesurer les immenses conséquences de la complexité réglementaire.
- Ce faisant, le coût gigantesque des pertes de recettes fiscales et sociales engendrées par le recul de la profitabilité et de la croissance des entreprises reste dans l'angle mort de la décision publique. Si l'on se fixe l'objectif de gagner 1,5 points de PIB par la simplification administrative, ce seront 18 milliards d'euros de recettes fiscales et sociales qui rentreraient dans les caisses de l'État. Les surcoûts administratifs et les pertes d'opportunités engendrent immédiatement des pertes d'impôt sur les sociétés et plus globalement des pertes de prélèvements sur la valeur ajoutée des entreprises (45 %)

Propositions pour simplifier les flux

Pour les nouvelles réglementations :

- Vérifier que la réglementation n'impose pas des exigences plus élevées aux entreprises que les réglementations comparables à l'étranger. Cela signifie en particulier bannir toute surtransposition des directives européennes. Si un organisme Français plaide pour une norme plus rigoureuse, il doit faire valoir ses analyses et propositions au niveau européen.
- Réaliser un test de compatibilité avec l'activité des PME et étudier si les petites et moyennes entreprises peuvent être soumises à des règles simplifiées ou engendrant moins de coûts.
- Vérifier si la charge réglementaire peut être allégée par l'abrogation d'autres réglementations dans le même domaine.
- Estimer les coûts uniques et les coûts récurrents et investiguer les coûts de pertes d'opportunité encourus par les entreprises et mettre en rapport ces coûts avec l'utilité attendue de la réglementation
- Vérifier si des moyens électroniques peuvent simplifier l'exécution de la réglementation
- Développer l'édiction de recommandations en remplacement des réglementations
- Opter pour le régime de déclaration en remplacement du régime d'autorisation

Pour les réglementations existantes :

- Revenir sur les surtranspositions de directives
- Transformer des réglementations en recommandations
- Basculer le plus possible les régimes d'autorisations vers le régime déclaratif
- Tous les ans, soumettre trois à cinq domaines déterminés en concertation avec les organisations patronales à une évaluation externe en vue de déterminer le potentiel d'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises. Il s'agit de vérifier si les réglementations poursuivent bien l'objectif affiché et si elles sont proportionnées à l'enjeu. C'est ainsi que procède la Suisse. Par exemple il paraît aussi urgent qu'important au vu des enjeux de procéder à une évaluation de la RE 2020 (réglementation énergie pour la construction) qui comporte de nombreuses anomalies enfouies dans sa complexité qui la rend impénétrables pour le pouvoir politique : dans la RE et le DPE, 10 000 KWh de consommation d'énergie sont comptabilisés 10 000 KWh pour le gaz et les autres énergies, mais 23 000 KWh pour l'électricité. De ce fait les « passoires thermiques » concernent en premier lieu le chauffage électrique : 33 % des logements chauffés à l'électricité sont qualifiés de « passoires » alors qu'ils ne le sont pas forcément. Ainsi en pleine lutte contre le changement climatique, cette disposition réglementaire pénalise l'utilisation de l'électricité décarbonée à 90 % en France au profit des énergies carbonées gaz, fuel, charbon qui bénéficient du même facteur de conversion que le chauffage solaire... Cela a pour conséquences :
 - D'éliminer le chauffage électrique qui est parfaitement adapté pour répondre aux besoins de chauffage dans le cas de logements sur-isolés et qui est beaucoup moins onéreux en investissements et en maintenance.
 - D'éliminer le chauffe-eau électrique à accumulation au profit du chauffe-eau thermodynamiques qui est en fait une aberration énergétique, puisqu'il puise le plus souvent son énergie dans le volume chauffé du logement et ainsi augmente la consommation du chauffage pour compenser ! Or le chauffe-eau électrique à accumulation est bien moins cher en investissement et est, sur le plan de l'intérêt général, d'une grande utilité pour utiliser et stocker les excès de production des énergies renouvelables. C'est en effet le moyen le plus compétitif de stocker leurs excès de production.
 - De dissuader le recours à la climatisation réversible constitue qui est un moyen efficace et compétitif pour chauffer (c'est une pompe à chaleur) et pour rafraîchir les logements pendant les périodes de canicules qui sont appelées à se multiplier avec une augmentation des températures anticipée de +4°C à l'horizon 2050. Il faut rappeler que pendant les périodes de canicule, il a un excès de production d'électricité du fait d'une production photovoltaïque maximale si bien que les prix de l'électricité sont négatifs sur le marché de gros ... Il n'y donc pas lieu de diaboliser outre mesure le recours à la climatisation.

Revenir sur ces dispositions permettrait de baisser le coût de la construction neuve d'un peu plus de de 5 % et redonnerait du pouvoir d'achat aux acquéreurs de logement.

Ce processus de simplification annuel par secteur représente un enjeu crucial pour la relance de l'économie et tout ce processus de simplification gagnerait se faire sous la responsabilité d'un ministre rattaché directement au premier Ministre.

4.6. Une e-administration au service des citoyens et de l'économie

Les gains que pourraient apporter le numérique sur les coûts de l'État et sur les coûts induits par ses demandes au niveau de ses administrés sont de grande ampleur. L'Estonie, petit État qui a misé sur le numérique, estime les gains obtenus par la numérisation du fonctionnement de son État à 2 % de son PIB, les gains se répartissant entre les baisses des coûts administratifs de l'État et ceux des entreprises et des citoyens qui ont beaucoup gagné en temps et en rapidité. À l'échelle de la France, cela représente près de 50 milliards d'euros d'économies potentielles, dont la moitié pour l'Etat. L'Etat a ouvert la voie pour les entreprises, avec la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN) une déclaration sociale unique, mensuelle et dématérialisée qui a remplacé la majorité des déclarations sociales adressées par les employeurs aux différents organismes de Sécurité sociale. Cela a apporté la démonstration de l'importance des gains de temps que pouvait apporter la numérisation. Il faut généraliser cette approche. Les informations pertinentes concernant une demande d'un administré déjà présentes dans un fichier public doivent être immédiatement accessibles au service de l'État en charge. Il est incompréhensible que, à notre ère numérique, l'État demande en permanence des informations qui sont déjà en sa possession ! La numérisation est porteuse d'économies structurelles de grande ampleur en supprimant des couches administratives à partir du moment où l'on suit la règle la plus fondamentale : une information ne doit être saisie qu'une seule fois. Le simple respect de cette règle « auto-réorganise » les circuits administratifs.

Deux conditions sont nécessaires pour la substitution d'une e-administration compétitive à l'administration papier :

1) **Une carte d'identité électronique à microprocesseur** obligatoire constituant le support d'une identité numérique forte (ou identité régaliennne) autorisant l'accès sécurisé aux applications d'e-gouvernement et permettant l'authentification en ligne et la signature électronique. Cet outil peut également être utilisé pour héberger toute une gamme d'autres services et utilisations, comme la carte d'électeur, le permis de conduire, les paiements électroniques, le porte-monnaie électronique, la signature/consentement numérique, l'authentification, l'identification et les cartes de transport, la carte santé. Elle permet bien sûr de lutter contre le fléau du vol d'identité et de protéger efficacement les données personnelles des citoyens. Cette technologie (micro-processeur intégré) est déjà largement diffusée dans le monde : elle protège désormais plus de 1,2 milliard de passeports électroniques en 2020.

2) **Un accès facilité aux services de l'Etat aux données existantes.** Nous sommes le pays qui a mis le plus d'obstacles à l'accès de l'Etat à ses données. Au motif qu'un tel outil représenterait un risque inconsidéré pour les libertés si notre pays venait à être administré par un régime autoritaire. On peut apporter deux réponses à cette crainte. D'abord, à l'heure où nous laissons les GAFAs savoir où nous sommes et si nous allons manger une pizza ce soir, les restrictions posées à l'action de l'État dans l'utilisation des données imposées par cette loi apparaissent incongrues. Ensuite, ces interdictions empêchent la mise en place d'une e-administration dans notre pays, c'est-à-dire une administration moins chère et plus efficace, qui libère du temps pour ses citoyens et ses entreprises. Se priver de cette efficacité, c'est autant de chances offertes à l'élection d'un pouvoir autoritaire, qui fera une priorité de sa mise en place et qui en sera crédité. Cet empêchement est d'autant plus regrettable, que le numérique apporte des solutions à la sauvegarde des données des citoyens. Par exemple la Belgique a accompagné l'introduction de la nouvelle carte d'identité électronique en Belgique d'une application « Mon dossier », accessible en ligne. Chaque fois qu'un fonctionnaire de l'administration accède au Registre national des données belge, un enregistrement est conservé, dans laquelle sont notés l'identité et le lieu de travail du fonctionnaire qui a accédé aux données personnelles d'un citoyen, ainsi que la date de connexion. Les citoyens disposent aussi d'un formulaire de requête ou de réclamation qui leur permet de demander au gouvernement un justificatif pour tout accès enregistré. Des droits identiques s'appliquent à plusieurs autres programmes européens d'identité électronique. **Mettre en place une e-administration nécessite d'actualiser la loi Informatique et libertés de 1978, en fonction de la réalité actuelle des enjeux et des technologies.**

Il en résulterait des gains majeurs chez les administrés et au sein des administrations dans le traitement et la vérification de l'information. Cela concerne aussi bien l'Etat, que les collectivités locales (Etat civil, cartes d'identité,) que les hôpitaux pour la facturation des soins.

En extrapolant les résultats de l'Estonie, on peut en attendre 5 milliards d'euros d'économie pour l'Etat, les économies concernant les collectivités locales et la santé étant comptabilisées par ailleurs. **Cette e-administration constitue plus largement le socle du développement d'une économie numérique de confiance, avec des gains de croissance à la clé.**

4.7. Rememberer l'Etat : 8 milliards d'euros d'économies

L'Etat a été démembré par l'attribution de nombre de ses missions à des agences dont le budget s'élève à 80 milliards d'euros. Ce mode de gestion est régulièrement mis en cause par la cour des comptes qui estime que le Gouvernement devrait s'interroger régulièrement sur la justification du recours à ce mode de gestion du service public, qui s'accompagne de modalités de financement dérogatoires aux principes budgétaires en particulier en ce qui concerne l'affectation de taxes. Ce modèle est structurellement plus coûteux que la gestion administrative pour plusieurs raisons :

- L'Etat crée ces agences « pour se donner de la souplesse », c'est-à-dire contourner ses propres règles. Cela permet évidemment de s'échapper aux règles de rémunération de l'administration...
- Les frais fixes de gestion (gestion RH, comptabilité, finance ...) renchérissent beaucoup les coûts de ces agences, en particulier les petites.
- Une taxe affectée ne suit pas les fluctuations des besoins de l'Agence qu'elle finance. Si elle apporte trop de fonds, l'Agence augmente systématiquement ses dépenses pour éviter qu'on réduise son montant.
- Ce système entraîne forcément un doublonnage de compétences entre l'administration qui joue un rôle de Maitre d'ouvrage et l'agence qui joue un rôle de Maitre d'œuvre. Ce système Maitre d'ouvrage/ Maitre d'œuvre est fondé dans le secteur privé sur la mise en concurrence des maitres d'œuvre qui est inexistante dans le système Administration/Agence. Elle n'a donc pas lieu d'être.
- La régulation de la dépense des agences par l'administration fait défaut : seules 21 % des 500 organismes sont en contrat de performance selon la cour des comptes.

Au-delà des surcoûts, ce système d'agence affaiblit le fonctionnement et la crédibilité de l'Etat :

-Il génère un émiettement des responsabilités : on l'a observé dans les travaux de la commission parlementaire Covid-19. Les parlementaires ne sont pas parvenus à identifier les responsables des pénuries de masques, de tests, de médicaments qui ont causé des milliers de morts entre la Direction Générale de la Santé, les Ministres, le Conseil Scientifique, Santé Publique France, la Haute Autorité de Santé, le Haut Conseil de la Santé Publique, la Conférence nationale de la Santé, le Conseil d'orientation de la stratégie vaccinaleChacun estime avoir rempli sa mission, c'est-à-dire avoir scrupuleusement respecté les règles...

-Les entreprises sont confrontées à la multiplicité des interlocuteurs étatiques. Par exemple pour les économies d'énergies, la DGE du ministère des Finances, l'administration du ministère de l'Environnement et l'ADEME (Agence de la transition écologique), chacune de ces entités développant sa propre vision et sa propre politique. Le gouvernement vise la décarbonation de l'économie alors que l'ADEME vise l'économie de toutes les énergies, qu'elles soient carbonées ou décarbonées, en particulier l'électricité nucléaire décarbonée...

-Les impulsions politiques se diluent dans les différentes strates administratives :

Pouvoir politique



Administration



Agences



Publics concernés

-Ce double système Administrations/Agences crée beaucoup d'incertitudes autour des politiques et les décisions. Car ces agences tendent à devenir des contre-pouvoirs particulièrement forts du fait de l'asymétrie entre l'action politique régulée par l'élection et des autorités et agences inamovibles, concentrant l'expertise et soucieuse d'éviter tout risque vis-à-vis de l'opinion publique pour se perpétuer à l'infini. Elles font presque systématiquement de la politique en recherchant à s'assurer du soutien des associations et sont ainsi devenues de réels obstacles à la cohérence et à l'efficacité de l'action publique. C'est particulièrement le cas dans le secteur de l'énergie où depuis ses origines l'ADEME s'est construite comme un contre-pouvoir vis-à-vis de l'énergie nucléaire ce qui l'a amené à investir des sommes importantes pour faire la promotion du concept d'une électricité 100 % renouvelable, à édicter des règles de construction qui favorise le recours au gaz carboné pour le chauffage aux dépens de l'électricité décarbonée (parce que nucléaire).

Le nouveau nucléaire est d'ailleurs particulièrement affecté par cette multiplicité des agences : ASN+ IRSN (Leur fusion a été votée à bon escient) + Autorité environnementale+ Commission du débat public+ RTE+ ADEME. Avec des résultats tout à fait surprenants : l'Autorité environnementale a « retoqué » la première étude d'impact pour la construction des deux premiers réacteurs sur le site nucléaire existant de Penly au motif qu'elle ne prenait pas en compte la remise en Etat du site si le projet n'aboutissait pas ! Pourtant nous sommes en situation de guerre avec le conflit russo-ukrainien et de guerre contre le changement climatique...Résultat, il fallait 5 ans pour construire une centrale nucléaire en 1974, il en faut 15 maintenant. Ce système d'agences et d'autorités crée par nature de l'irresponsabilité et de l'impuissance politique qui minent la démocratie.

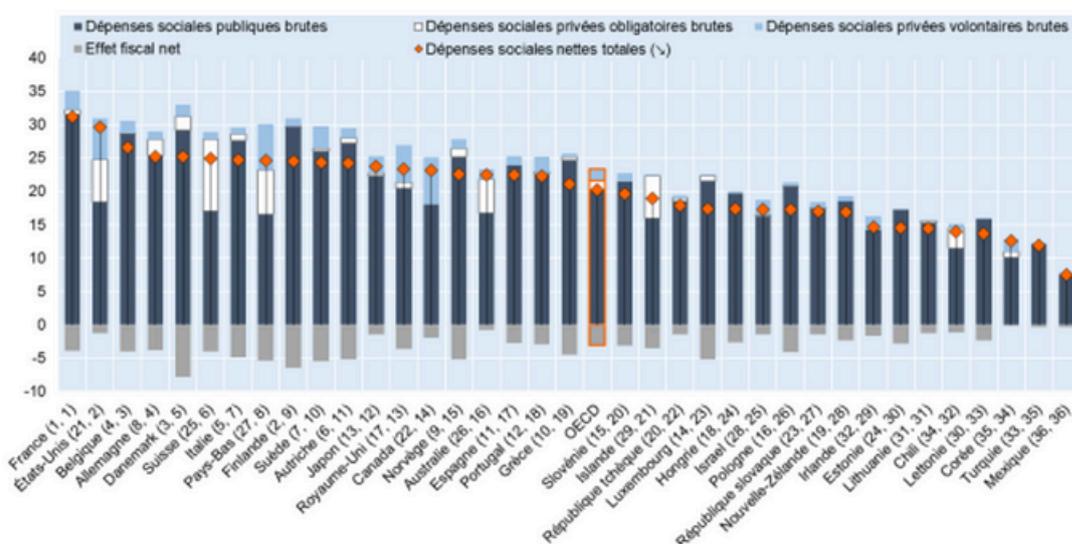
Supprimer une partie notable de ces agences permettrait donc de réaliser d'importantes économies tout en gagnant grandement en efficacité, en réactivité et en cohérence en supprimant un échelon administratif. Faut-il par exemple, en sus des services de l'administration, une ADEME de 1000 personnes avec son budget de 4, 2 milliards d'euros, son Inspection Générale, son Agence Comptable, son Secrétariat Général, sa Direction Déléguée à la transformation d'entreprise, sa cellule Qualité Transversalité RSE, ... ?

Nous estimons possible et souhaitable une réduction tendancielle de 4 % par an pendant 5 ans des dotations de l'État à ses opérateurs hors universités et recherche, **soit une économie de près de 8 milliards € en fin de période.**

4.8. Le gisement d'économie non encore exploité de la fraude sociale : 15 milliards d'euros

La France détient le record du monde de la dépenses sociale en y consacrant 31,6 % de son PIB 2022. Si l'on corrige ce ratio des dépenses sociales privées de santé et de retraite et de l'aide fournie par l'intermédiaire du système fiscal, nous demeurons toujours en tête du classement :

Des dépenses sociales publiques brutes aux dépenses sociales nettes totales, en pourcentage du PIB, aux prix du marché, 2017



Source <https://www.oecd.org/fr/social/depenses.htm>

Ce record est dû à notre culture marquée par le catholicisme. Nous donnons par exemple la priorité absolue à la charité publique qui vise à soutenir le revenu des pauvres et non pas à les sortir de la pauvreté par le travail, pourtant premier facteur explicatif de la situation de pauvreté. Le bénéfice du RSA n'a jamais été conditionné à une inscription à pôle emploi alors qu'au Danemark l'obligation de formation pour accéder à l'emploi est inscrite dans la constitution. Depuis 2023, nous avons contourné l'obstacle de l'obligation en l'automatisant informatiquement. Et nous n'avons jamais réussi à mettre en place des politiques de retour à l'activité efficaces. On remarquera qu'il y a moins de pauvres en Suisse (8,7 %) qu'en France (malgré un seuil de pauvreté fixé à un niveau de revenu de 2128 euros par mois pour une personne seule) alors que la dépense sociale suisse ne représente que 18 % de son PIB contre 31,6 % pour la France. C'est toute la différence entre l'éthique de travail et de responsabilité calviniste et l'esprit de charité catholique.

Ce record de dépenses sociales pèse évidemment directement sur l'équilibre de nos finances publiques. Mais on comprend par ces chiffres que l'on ne pourra mettre sous contrôle notre dépense sociale sans faire évoluer nos mentalités, en particulier en matière de lutte contre la fraude sociale. Il est normal que, comme pour toute activité humaine, les prestations sociales soient l'objet de fraudes. Or les enjeux de lutte contre la fraude sociale sont considérables, à la hauteur de la masse des prestations : plus de 800 milliards d'euros. 1 % de fraude évitée représente 8 milliards d'euros d'économie.

Or, du fait de notre mentalité de charité, la lutte contre la fraude sociale a toujours été un sujet « tabou », même si depuis peu un questionnement apparaît sur le sujet. Hors de question de « faire la chasse aux pauvres ». C'est ce qui frappe dans les rapports parlementaires et les rapports de la cour des comptes qui se sont succédé au fil des années sur cette thématique de la fraude sociale. Au fil des rapports, apparaît le constat récurrent de l'insuffisance chronique des politiques de lutte contre la fraude sociale dans les organismes gestionnaires que l'on peut qualifier de carence gestionnaire.

Par exemple le rapport de la Cour des Comptes LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES AUX PRESTATIONS SOCIALES mentionne que :

- la direction de la sécurité sociale a reconnu devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à la lutte contre les fraudes aux prestations sociales l'existence d'un surnombre de bénéficiaires de droits ouverts à une prise en charge de leurs frais de santé par l'assurance maladie. Selon elle, 2,4 millions de personnes ne rempliraient pas ou plus les conditions d'activité ou résidence stable en France (6 mois continus ou discontinus sur une année). Le surnombre effectif dépasse vraisemblablement 3 millions d'assurés.

- Sur le territoire national, l'un des points de faiblesse que nous voyons dans la détection de la fraude documentaire est l'impossibilité – qui peut paraître incroyable – pour les services de police et de gendarmerie d'accéder au fichier des titres électroniques sécurisés TES (Les forces de l'ordre n'ont pas accès aux données d'identité ou à la photographie, mais uniquement au caractère valide ou non d'une carte nationale d'identité, d'un passeport ou d'un titre de séjour. Ils ne peuvent donc que détecter un faux document, mais ni une usurpation d'identité ni l'obtention frauduleuse d'un document authentique).

- L'absence d'estimation du montant de la fraude pour la plupart des prestations prive l'action des pouvoirs publics et des organismes sociaux d'un indispensable instrument d'orientation des actions à mener pour mieux la prévenir, la détecter et la sanctionner.

Ces insuffisances révèlent un état d'esprit majoritaire et présent du haut en bas de la hiérarchie des organismes sociaux qui considère la lutte contre la fraude sociale comme illégitime et antisociale, comme une punition des plus démunis. C'est une illustration claire de notre esprit de charité catholique. Aussi les rapports constatent-ils l'insuffisance quantitative des contrôles :

- Au regard de l'ampleur des risques de fraude et, plus largement, d'irrégularités à caractère volontaire ou non, les contrôles effectués par les organismes sociaux sont trop peu nombreux et, de surcroît, imparfaitement répartis en fonction des enjeux géographiques.

- De rares contrôles sur les prestations de retraite, même les plus à risque.

Ils constatent également la faible utilisation des outils mis à disposition des contrôleurs :

-« les organismes sociaux n'ont pas accès ou n'exploitent pas certaines données détenues par des administrations de l'État pour contrôler la stabilité de la résidence en France (registre des Français établis à l'étranger, bases élèves) ou le caractère irrégulier du séjour (visas de court séjour pour le contrôle de l'aide médicale de l'État, dont l'attribution est conditionnée par ce caractère irrégulier).

-Pôle emploi fait un usage parfois restrictif des possibilités dont il est doté. Ainsi, bien qu'en progression rapide, le nombre de consultations du Ficoba (fichier national des comptes bancaires) reste minime (13 000 en 2019).

-La loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a habilité les Caf à consulter la base nationale des données patrimoniales (BNDP) de la DGFIP, qui comprend, pour chaque bien, le nom, le prénom et l'adresse du propriétaire, l'affectation et la nature des locaux. Près de deux ans plus tard, ces possibilités de consultation ne sont cependant pas encore effectives. »

Ils constatent enfin le refus de mettre en place de nouveaux procédés de contrôle plus efficaces :

-« En 2015, a été engagé sous l'égide de la DNLF un projet d'automatisation de l'accès des organismes sociaux au registre des Français établis hors de France qui s'y inscrivent de manière volontaire. En mars 2019, la Cnam s'en est retirée au motif d'autres évolutions prioritaires intéressant les résidents à l'étranger ; la direction de la sécurité sociale lui a emboîté le pas. Ces décisions privent la lutte contre les fraudes à la résidence stable en France d'informations utiles pour cibler des contrôles.

-La Cnaf s'est rapprochée en 2010 du ministère de l'éducation nationale afin que les Caf aient la possibilité de consulter les bases d'élèves scolarisés dans l'enseignement primaire et secondaire. La consultation de ces bases permettrait d'identifier l'absence de résidence en France d'enfants déclarés au titre de certains foyers d'allocataires. De longue date, ce chantier est au point mort par manque de volonté des acteurs concernés.

-La lutte contre les fraudes aux prestations sociales a une faiblesse fondamentale : elle s'épuise à rechercher, essentiellement a posteriori, des irrégularités qui auraient dû être empêchées a priori dans le cadre même des processus informatisés de gestion des droits et des prestations. »

Les solutions techniques sont connues et parfaitement explicitées dans les rapports de la cour des comptes et les rapports parlementaires :

-Instaurer un processus informatisé systématique d'évaluation de la réalité de la situation du demandeur de la prestation par interrogation des fichiers publics avant son octroi voire fusionner CNI et Carte Vitale.

-Evaluer les situations des bénéficiaires actuels (le stock) avec ce processus

-Actualiser la loi informatique et liberté pour faciliter la consultation des fichiers des demandeurs dans le cadre de la délivrance de prestations sociales. Par exemple la Cnil estime que l'accès au fichier PNR des compagnies aériennes (Le fichier PNR donne accès aux données suivantes : date et horaires des vols, moyens de paiement, correspondances), ne peut être consulté que pour la lutte antiterroriste mais pas à des fins de lutte anti-fraude.

-Instaurer une carte d'identité électronique faisant office de carte vitale en la rendant obligatoire pour l'accès au remboursement des soins.

Leur mise en place effective nécessite un changement culturel profond des personnels et des responsables des organismes sociaux. Il faut changer la direction de ces organismes qui est accaparée par des responsables qui agissent en fonction de leur sensibilité idéologique et non en fonction des consignes qui leur sont données ou de l'intérêt général. Il faut expliquer aux personnels de ces organismes la réalité de la situation financière du pays, dire que la générosité sans régulation ne peut se financer à crédit. Il faut dire que la fraude sociale, qu'elle concerne les recettes ou les dépenses, porte atteinte au principe de solidarité et au pacte républicain qui fondent depuis 1945 la sécurité sociale. Lutter contre celle-ci est autant un impératif d'efficacité économique que de justice sociale et le Conseil constitutionnel a reconnu à la « lutte contre la fraude » le caractère d'une exigence constitutionnelle.

Il faut souligner combien ces fraudes minent le contrat social français et érodent le respect et la confiance dans l'Etat Français. Que peuvent en effet penser des citoyens qui constatent que l'on peut bénéficier du RSA et travailler à l'étranger, ou dans une ambassade étrangère à Paris, ou évidemment garder des enfants (selon l'INSEE la moitié des gardes d'enfants s'effectue avec du travail dissimulé). Que l'on peut alimenter en médicaments une pharmacie à l'étranger avec des cartes vitales. Que l'on peut bénéficier de l'allocation logement en résidant à l'étranger. Ce n'est qu'à partir de 2024 que l'on ne pourra plus se faire verser ses prestations sociales sur un compte bancaire étranger !

Quelles sont les économies pouvant être réalisées ? On ne peut le savoir tant nous manquons d'outils et de statistiques pour évaluer l'ampleur des fraudes, comme le souligne la Cour des Comptes.

Une étude réalisée régulièrement depuis 2009 par deux professeurs de l'université de Portsmouth portant sur l'analyse de données issues de sept pays – Royaume-Uni, États-Unis, France, Belgique, Pays-Bas, Australie et Nouvelle-Zélande –, estime les pertes subies par les organismes d'assurance maladie dues à la fraude et aux erreurs non frauduleuses entre 3 % et 10 % de leurs dépenses, avec une moyenne se situant autour de 6 %. Etant donné l'absence de lutte effective contre les fraudes jusqu'à présent, la France se situe vraisemblablement dans le haut de la fourchette. L'échange de données mis en place en Belgique avec la Banque de données Carrefour de la Sécurité sociale belge a permis à son assurance maladie d'économiser 1,7 milliards (évaluation du début des années 2010). Si l'on extrapole ces chiffres à la France, on aboutirait à une économie de 15 milliards d'euros pour l'assurance maladie.

La mise en place ces procédures d'évaluation de la situation des demandeurs et de la carte d'identité électronique permet de viser 15 milliards d'euros d'économie.

4.9 La rationalisation des aides sociales

La France compte aujourd'hui dix minima sociaux auxquels il faut ajouter de multiples droits connexes. Le système est d'une extrême complexité du fait que leurs conditions d'accès, les montants et les assiettes de ressources diffèrent fortement. L'accès à certaines aides affecte le droit à d'autres prestations. Cela implique que le montant total perçu au titre des prestations sociales n'est pas la simple somme de chaque montant d'aide pris isolément. Cette complexité entrave le retour au travail en générant une grande incertitude quant à la réalité du bénéfice du retour à l'emploi. Par ailleurs ce système incite à l'inactivité en particulier pour les personnes seules du fait de la prise en compte des revenus de la famille dans l'octroi de la majorité des prestations : **86 % des bénéficiaires du RSA sont des personnes isolées** ! Dans le même temps les entreprises ne parviennent pas à recruter, même lorsqu'elles mettent en place des dispositifs de formation ad hoc avec les régions. Cela signifie que certains Français n'ont pas intérêt à travailler, même avec la prime d'activité.

Par exemple, une mère célibataire avec deux enfants à charge qui bénéficie par ailleurs de l'APL, des allocations familiales et de l'allocation mère célibataire qui retrouverait un emploi perdrait par mois :

- RSA : 1 360,54 €
- Cantine scolaire : 60 euros ;
- Epicerie solidaire (80% d'un budget mensuel de référence de 460 € selon l'INSEE) : 368 euros ;
- Eventuellement emploi non déclaré. Par exemple garde d'enfant 6 heures par jour : 1200 euros (Selon l'INSEE, la moitié des emplois domestiques ne sont pas déclarés).

Ces deux dernières sources d'économie et de revenu sont incompatibles avec un travail salarié à plein temps car l'épicerie solidaire nécessite de s'y rendre fréquemment pour bénéficier des bonnes opportunités. Et, par ailleurs, cette serait amenée probablement à payer des frais de garde pour ses enfants. La prime d'activité est insuffisante pour compenser l'ensemble de ces pertes de revenus.

Propositions :**-refonder le système des minimas sociaux (RSA, APL, prime d'activité) en les regroupant dans une allocation sociale unique incitatrice à la reprise d'activité et faisant l'objet d'un contrôle**

Ce regroupement doit concerner l'ensemble des prestations sociales octroyées par la CAF, l'Etat, les collectivités locales, y compris les chèques énergie, chèques solidarité, eau, gratuité transport dans une allocation sociale unique. Les gratuités additionnelles octroyées par les collectivités locales doivent également créditer cette allocation. Il est à noter que les fondements de cette unification des prestations ont déjà été réalisés par la création du RNCPS (Répertoire national commun de la protection sociale). Ce répertoire géré par la Direction de la sécurité sociale a été créé par la loi du 21 décembre 2006 et vise à regrouper pour les assurés, identifiés par leur numéro de sécurité sociale (NIR), leur adresse, leurs affiliations à un régime obligatoire et les types de prestations servies. Il est ouvert à plus de 1000 organismes dont les organismes des régimes de base obligatoires (famille, maladie, accident du travail et vieillesse), des régimes complémentaires obligatoires de retraite, des caisses de congés payés et les régimes de prestations chômage. Mais il n'est pas vraiment utilisé...

Cette allocation doit être transparente via un barème simplifié pour afficher clairement le montant de l'allocation en fonction du revenu d'activité et de la situation familiale, en particulier pour lever les incertitudes sur le risque d'une reprise d'activité pour les allocataires en indiquant clairement le solde entre les gains et les pertes de prestations sociales.

Cette prestation unique doit être linéarisée pour éviter les effets de seuil et le montant de l'allocation globale découlera d'un système de points caractérisant la situation économique et sociale de l'allocataire. La valeur du point sera votée chaque année au parlement dans le cadre du budget.

-Viser la transformation de cette ASU en impôt négatif

Les analyses menées par Gaspard Koenig et Marc de Basquiat (un revenu de liberté pour tous) ont montré que le système d'aides et de prélèvements combinait de plus en plus la dégressivité des « aides » à la progressivité des prélèvements, ce qui correspond de facto à un impôt négatif. Cela permettrait d'assurer une transparence totale du montant des prestations et de faire disparaître les effets de seuil qui bloquent la reprise du travail.

-Lutter contre le travail dissimulé en supprimant le RSA quand 3 offres d'emploi raisonnables sont refusées**-Conditionner l'aide aux parents isolés à une poursuite par la CAF du parent isolé défaillant pour versement d'une pension alimentaire**

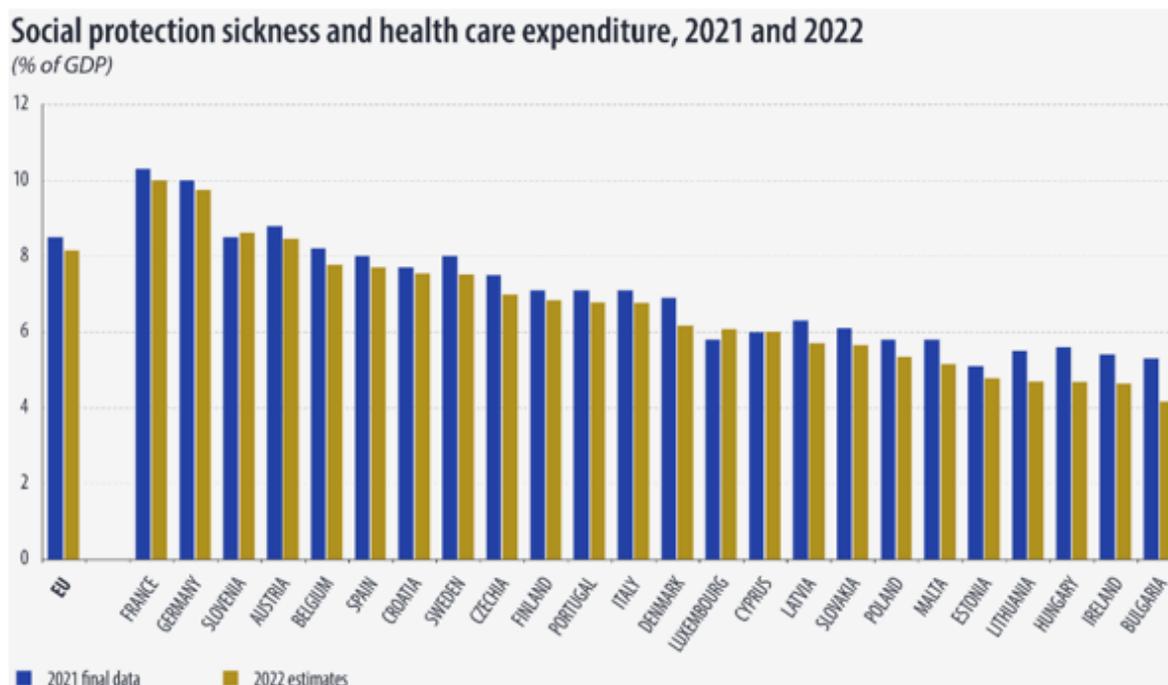
Il est en effet des cas où la séparation de parents vise à bénéficier d'un surcroît de prestations. On peut à cet égard s'interroger sur l'ampleur de ce phénomène et sur le rôle des prestations sociales dans le fort accroissement des familles monoparentales en France qui sont passées de 10 % des familles en 1982 à 25 % actuellement. Choisi ou subi, ce mode de vie constitue l'une des premières causes de pauvreté et peut engendrer des difficultés éducatives des enfants, comme le montre régulièrement leur participation aux émeutes. L'exemple des Etats-Unis montre que le système de prestations sociales a une influence significative sur le comportement marital de la population. La réforme du Welfare menée par Bill Clinton en 1996 a permis de faire reculer la proportion d'enfants vivant dans une famille monoparentale et, selon certains experts, de faire reculer la criminalité.

L'enjeu budgétaire de cette politique est important. Le retour à l'activité d'une personne permet une économie budgétaire d'environ 8000 € par an lequel génère le double en recettes fiscales et sociales.

Un retour à l'emploi de 270 000 personnes correspondant à une augmentation de 1 point du taux d'activité représenterait un gain budgétaire de 6 milliards d'euros (économie de 2 milliards d'euros de prestations sociales et 4 milliards d'euros de recettes supplémentaires).

4.10. La rationalisation de l'organisation de la santé : 5 milliards d'euros

Nous sommes le pays européen qui dépense le plus pour la santé de sa population :



Mais les résultats sanitaires ne sont nullement à la hauteur des sommes engagées. Les Français sont en outre confrontés à des urgences saturées, des déserts médicaux, une pénurie de médecins spécialiste, un hôpital chroniquement en crise, ...

La réorganisation de ce secteur est urgent et fera l'objet d'une étude particulière de Concorde.

5. Améliorer les performances des services publics

Nous devons complètement rompre avec l'idée du manque de moyens de nos services publics. Les comparaisons internationales montrent que les administrations françaises dépensent plus pour de moins bons résultats. **C'est donc un double défi qu'il faut relever.** Il faut en effet simultanément :

- **réduire les dépenses publiques pour simplement réduire les déficits des comptes publics et pouvoir continuer à nous financer**
- **améliorer grandement l'efficacité des politiques publiques pour relancer la productivité et mieux satisfaire les besoins de la population**

La classique politique du « rabout » n'est pas en mesure de remplir simultanément ces deux objectifs. **Il faut procéder à une réingénierie de l'action publique.**

5.1. Mesurer les résultats des services publics et de leurs entités

La LOLF a profondément transformé le budget de l'Etat en remplaçant ses quelques 800 chapitres par nature de dépenses (achats de services, rémunérations...) par 120 « programmes » à l'intérieur desquels les crédits sont fongibles ce qui en théorie offre une grande souplesse à leurs responsables.

Chacun de ces programmes est suivi par un projet annuel de performance (PAP), leurs résultats étant mesurés au moyen de 676 indicateurs de performance et 1300 sous-indicateurs regroupés en trois catégories : les « indicateurs de qualité des services publics », les « indicateurs d'efficacité socio-économique », les « indicateurs d'efficience de la gestion ».

Synthèse des résultats par rapport aux objectifs en 2021

1302

SOUS-INDICATEURS DE PERFORMANCE
EN 2021



En théorie, la dépense publique française est donc extrêmement bien gérée ! Des milliers de fonctionnaires s'échinent chaque année à renseigner ces 1300 indicateurs qui se transforment en 20 000 pages de rapports de performance, mais sans que cela ait un quelconque impact sur la qualité et le coût de notre gestion publique ainsi que sur les décisions budgétaires comme le souligne la Cour des comptes qui observe que « le dispositif de performances reste sans effet significatif tant sur l'allocation des ressources que sur les processus de modernisation de l'action publique ».

Pour de multiples raisons :

- Le contrôle de gestion est insuffisamment développé pour établir un rapport entre moyens et résultats
- La répartition des crédits budgétaires n'a aucun rapport avec les indicateurs de performance
- Il n'y a pas de véritable comparaison des résultats entre les services déconcentrés permettant d'évaluer leurs responsables et de créer une émulation entre services
- Les résultats n'ont aucun impact sur la rémunération des responsables
- Des indicateurs ont peu de sens si l'on ne dispose pas de comparaisons. Or ces rapports de performance ignorent les comparaisons internationales, les mieux à même de mesurer la performance réelle de nos services publics.
- L'absence d'implication des usagers, des personnels et de leurs représentant ne permet pas de donner à ces indicateurs une portée politique, seule à même d'initier des choix.

Comme Il ne peut y avoir une transformation sans une prise de conscience préalable de la réalité, Il est nécessaire de faire connaître les résultats et les coûts de chaque secteur de l'action publique pour établir un diagnostic partagé en complétant les indicateurs existants par :

- Des Benchmarks internationaux des méthodes et des résultats des services publics
- une transparence totale sur l'ensemble des indicateurs de gestion des différentes administrations et entités administratives, établissements scolaires, établissements hospitaliers, sur leurs performances pour leurs utilisateurs, les salaires, l'absentéisme, les coûts de gestion, ...
- Des indicateurs de satisfaction auprès des usagers qui permettent aux personnels des services publics d'avoir un retour sur leurs efforts pour être plus utiles et plus efficaces
- La communication pour chaque budget de ces indicateurs aux fonctionnaires concernés, aux syndicats, aux associations d'usagers

Ce recueil de données doit être structuré de façon à mettre en place un bouclage de gestion entre résultats, allocation des moyens et récompenses, à permettre une comparaison entre les résultats des services déconcentrés. Il est également destiné à initier une prise de conscience et un diagnostic partagé. Ces indicateurs permettront au pouvoir politique de s'appuyer sur l'opinion pour engager la transformation de l'action publique à travers par exemple les Conseils nationaux de la refondation proposés par Emmanuel Macron qui doivent réunir les administrations, les élus, les entreprises, les associations d'usagers, tous les acteurs de l'écosystème d'un service publics. Ces données sont souvent à même d'identifier directement des pistes des réformes à mener.

5.2. Allouer les moyens des services publics dans le cadre d'un plan stratégique

Les allocations de moyens se font toujours sous la forme de la reconduction annuelle des budgets avec quelques inflexions, qui consistent en général à augmenter les moyens dans les secteurs de l'action publique pour lesquels les insuffisances de résultats sont manifestes, c'est-à-dire perçues par l'opinion, sans pour autant les baisser dans les secteurs en situation d'excédents de moyens.

Chaque secteur de l'action publique devrait avoir l'obligation d'élaborer son plan stratégique dans le cadre de la stratégie nationale de redressement économique qui doit viser à produire plus pour mettre fin à notre endettement perpétuel. Cela implique une augmentation forte du taux d'emploi des Français (plus de Français doivent travailler) et de leur productivité. Cela constitue le moyen le plus direct pour désendetter le pays, améliorer le niveau de vie des Français et financer la transition climatique. Améliorer la productivité nécessite d'investir davantage en machines, logiciels et formation. Cela suppose de moindres prélèvements de l'Etat sur les entreprises pour renforcer leurs capacités d'investissements, donc un Etat moins cher et plus efficace.

Ces plans stratégiques doivent intégrer les visions du développement économique et technologique des chercheurs, des responsables d'entreprise, des économistes, intégrer d'ores et déjà le recours aux technologies numériques et à l'IA qui sont appelées à modifier considérablement la gestion publique et à améliorer sa productivité. Selon une étude du cabinet McKinsey, l'adoption de l'IA générative au sein des entreprises pourrait engendrer entre 2.600 et 4.400 milliards de dollars de profits supplémentaires chaque année, soit 70 à 115 milliards de dollars pour la France. Les banques et opérateurs de téléphoniques visent d'ores et déjà un « saut quantique » avec l'IA générative pour prendre en charge une grande partie de la relation client. Pourquoi n'en serait pas de même pour les administrations et les services publics ?

L'exemple de l'Education : quel pourrait être son plan stratégique ?

Nous avons choisi ce service public pour illustrer cette approche stratégique car il joue un rôle prépondérant dans l'augmentation de la production du pays, car, de lui dépend la satisfaction des besoins de main d'œuvre de l'économie et l'élévation de la productivité. La productivité est un enjeu clé car elle détermine la croissance. Or la France connaît actuellement le plus fort recul de la productivité des pays développés. Moins de productivité, c'est moins de croissance, donc moins de revenus pour les Français et moins de recettes fiscales et sociales. **Sans redressement de la productivité, il ne pourra pas y avoir un redressement de nos finances publiques.** La qualité de l'éducation et de la formation est le premier facteur qui détermine la productivité. C'est dire l'intérêt d'aborder ce secteur sous l'angle d'un plan stratégique. Le plan stratégique de l'éducation doit donc d'abord partir des besoins de l'économie et des entreprises.

1) Premier constat : notre système éducatif prépare peu à la réalité des besoins actuels de l'économie

Les 15 métiers rassemblant le plus grand nombre de projets de recrutement jugés difficiles selon pôle emploi :

	Nombre de projets jugés difficiles	Ensemble des projets de recrutement
Serveurs de cafés restaurants	79 773	122 177
Aides à domicile et aides ménagères	74 150	87 781
Viticulteurs, arboriculteurs salariés	65 307	121 050
Aides de cuisine, apprentis de cuisine et employés polyvalents de la restauration	64 770	109 818
Aides-soignants	61 230	81 722
Agents d'entretien de locaux	57 049	103 967
Agriculteurs salariés	54 949	91 919
Cuisiniers	47 635	66 515
Professionnels de l'animation socioculturelle	46 975	79 700
Ouvriers non qualifiés de l'emballage et manutentionnaires	40 384	76 315
Employés de l'hôtellerie	36 312	54 334
Infirmiers	34 479	44 969
Employés de libre service	30 841	57 447
Conducteurs routiers	28 961	41 130
Ingénieurs et cadres d'étude, recherche et développement en informatique, chefs de projets informatiques	28 390	40 942

La politique du « droit aux études » menée depuis près de 40 ans, devenu « droit aux études supérieures », 79% d'une classe d'âge avec le bac, 50 % avec un diplôme supérieur et de plus en plus le master pour tous, prépare-t-elle réellement à ces emplois ? Ce n'est pas le cas puisque les entreprises éprouvent de très importantes difficultés de recrutement. En réalité, les diplômés supérieurs ne préparent qu'à deux métiers dans cette liste de des 15 métiers rassemblant le plus grand nombre de projets de recrutement jugés difficiles, infirmiers et ingénieurs. La France se caractérise par une forte inadéquation entre emplois et formations : 44% des travailleurs ont un niveau de diplôme qui ne correspond pas à l'emploi qu'ils occupent, 31% sont surqualifiés et 14% sont sous-qualifiés et 42% des travailleurs ont une spécialité de formation qui ne correspond pas à l'emploi qu'ils occupent ", selon France Stratégie.

Les fondements de ces politiques publiques visant à la démocratisation des diplômes sont triples :

-la croyance qu'une augmentation du taux de diplomation tire la croissance du pays. Cela s'avère faux puisque la croissance française n'a cessé de s'anémier et que la production du pays souffre avant tout de la faiblesse du taux d'emploi de la population résultant pour partie de l'inadéquation des formations avec les besoins, lequel explique par ailleurs un recours à l'immigration jugée indispensable par les employeurs.

-Le constat exact d'une très forte corrélation entre le rang du diplôme possédé, le risque d'être au chômage et le niveau de salaire. Mais en fait le plus important accès à l'emploi des plus diplômés se traduit souvent par une dévalorisation du diplôme et une éviction de l'emploi des diplômés inférieurs et des sans diplômés. Lorsque les concours de la fonction publique sont ouverts pour des Bac+2, ce sont souvent des Bac+5 qui prennent les postes. Des situations similaires se déroulent dans les entreprises. Cela génère une double frustration. Si vous êtes diplômé, vous aurez un emploi, mais souvent à un niveau inférieur à celui escompté. Si vous n'êtes pas diplômé, il vous est plus difficile de vous intégrer dans l'emploi.

-une conception républicaine de l'égalité par la démocratisation du diplôme. La réalité est autre : le nombre de bac + 5 délivrés est bien supérieur à ce que le marché du travail est en mesure d'absorber et surtout, la plus grande diplomation a été obtenue par une baisse du niveau d'exigence qui fait perdre au diplôme sa valeur de garantie pour l'employeur. Du fait de la faible sélectivité, le réseau familial joue souvent un rôle primordial dans l'obtention d'un « bon emploi ». D'où la frustration des jeunes diplômés et de leurs familles en espérance d'ascension sociale. Les réformes Jospin se donnaient pour objectif de lutter contre la reproduction sociale, elles ont abouti à son renforcement.

2) Notre enseignement supérieur prépare beaucoup à des postes administratifs qui sont déjà en excès d'offre et qui vont être en partie remplacés par l'IA et peu à des postes techniques et scientifiques

Nombre de diplômés dans l'enseignement supérieur en 2021- Source OCDE

	France	Allemagne
<i>Sciences sociales, journalisme et information</i>	63 536	45 517
<i>Commerce, administration et droit</i>	210 817	165 845
<i>Ingénierie, industries de transformation et construction</i>	71 053	141 337

Les écoles françaises ne forment actuellement que 40 000 ingénieurs par an alors que l'économie française en a besoin de 50 000 à 60 000. Par ailleurs, « on observe une baisse significative et régulière du niveau en sciences et notamment en mathématiques depuis dix à quinze ans », selon Emmanuel Duflos, le président de la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs. Or, les ingénieurs et les scientifiques sont les moteurs des grandes transitions. C'est cette population qui imagine, conçoit et met en place les solutions concrètes pour accompagner la transition énergétique et environnementale, la mutation numérique, mais aussi pour mettre à notre service les nouveaux remèdes médicaux. Ce sont eux qui font la réussite d'un pays et qui réalisent des innovations qui bénéficient à tous.

Nous avons clairement besoin de recréer une élite technique scientifique, plus nombreuse et plus brillante. Les progrès humains dont nous bénéficions tous dépendent de cette élite scientifique.

3) Des lycées professionnels inefficaces

Alors qu'ils représentent la voie royale pour former les élèves à la réalité des besoins des entreprises et alors qu'ils bénéficient d'un taux d'encadrement des élèves particulièrement élevé, leurs taux d'insertion professionnelle sont beaucoup plus faibles que ceux des centres d'apprentissage :

	Taux d'emploi à 12 mois des Lycées Pro	Taux d'emploi à 6 mois des CFA
CAP	34 %	58 %
BAC PRO	47 %	66 %
BTS	62 %	71 %
Tous	50 %	65 %

La première cause réside dans le désajustement entre les filières de formation des bacheliers professionnels et les besoins en emplois. L'étude de France Stratégie « **Les Métiers en 2030** » montre qu'on forme par exemple 24% des bacheliers professionnels en gestion alors qu'ils sont supplantés pour ces postes par les Masters et les BTS et que les emplois administratifs sont appelés à régresser. En revanche, on ne forme que 12% des bacheliers pour le sanitaire et social alors que les besoins sont immenses. On ne forme que 2 % des bacheliers en logistique alors que c'est le troisième métier le plus créateur d'emplois et qu'il bénéficie du meilleur taux d'insertion professionnelle. Il y a une tension très forte sur le métier de la couture pour la mode ou l'industrie car on a abandonné ces formations.

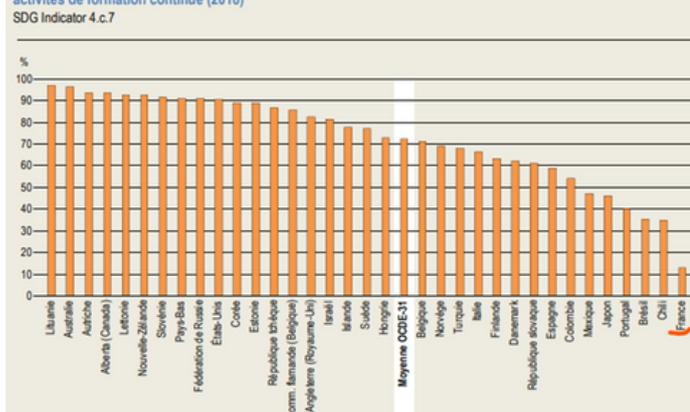
Mais c'est bien sûr au niveau de chaque bassin d'emplois qu'il faut réaliser une analyse fine pour mettre en adéquation les formations professionnelles avec les besoins. C'est cette inadéquation des formations avec les besoins des entreprises qui pousse à recourir à l'immigration.

L'inefficacité des lycées professionnels, dans leur forme actuelle, est sanctionnée par un constat sans appel : au-delà de leurs faibles taux d'insertion professionnelle, ils n'apportent aucune plus-value sous la forme d'un gain financier en salaires à leurs élèves (source OCDE) alors que la France bénéficie du deuxième meilleur taux d'encadrement de l'OCDE avec un enseignant pour 6 élèves !

4) Un enseignement primaire à renforcer

L'analyse des comparaisons internationales indique que la France consacre 59 % du temps scolaire dans l'enseignement élémentaire à la compréhension de l'écrit (lecture, expression écrite et littérature) et aux mathématiques, soit la proportion la plus élevée de tous les pays de l'OCDE, tout ceci sans résultats probants, mais qu'elle présente toujours un écart manifeste dans la répartition des dépenses d'éducation par élève entre l'élémentaire et le secondaire (à l'avantage du secondaire). L'examen des données OCDE montre par ailleurs que la France est le pays qui assure le moins de formation continue à ses enseignants :

Graphique 1. Pourcentage d'enseignants en poste dans le premier cycle du secondaire ayant participé à des activités de formation continue (2018)



C'est le facteur qui caractérise le plus le système éducatif français. Est-ce que cela pourrait constituer un facteur explicatif de sa faible efficacité ainsi qu'avec la priorité à inverser entre le secondaire et le primaire ?

5) Les non-diplômés

Les non-diplômés français présentent le plus faible taux d'emploi de la zone euro, principalement du fait d'une absence de maîtrise des connaissances élémentaires de base.

Toutes ces données permettent d'esquisser ce que pourrait être un plan stratégique pour l'éducation :

- 1) Remédier aux lacunes de l'enseignement primaire en matière de mathématiques et de sciences en formant avec l'IA en ligne les enseignants en poste. Réformer la formation des Maîtres d'école. Renouer avec les mathématiques concrètes.
- 2) La formation professionnelle est un enjeu primordial pour satisfaire les besoins de l'économie : Basculer le plus possible l'enseignement professionnel vers l'apprentissage. Supprimer les filières d'enseignements professionnels sans débouchés et offrir aux professeurs concernés une reconversion en tant que Maîtres des écoles. Confier la gestion globale des lycées professionnels à l'échelon local, régions ou départements.
- 3) Acter l'échec du droit aux études supérieures et réintroduire de la sélectivité en réhaussant le niveau d'exigences pour l'obtention du bac : le taux de réussite au baccalauréat général était de 95,7 % en 2023 contre 64 % en 1980. Il doit redevenir une garantie d'un niveau suffisant pour entreprendre des études supérieures.
- 4) Création de lycées d'excellence dans les académies avec des programmes renforcés pour les matières scientifiques avec recrutement sur dossier et examens. L'enjeu primordial est de disposer de la meilleure élite scientifique possible.
- 5) Renforcement des enseignements scientifiques à l'université et accueil des étudiants étrangers dans les filières scientifiques après évaluation de leur niveau.

Ce programme qui augmenterait considérablement les chances des jeunes de s'insérer dans l'emploi ne nécessite aucun budget supplémentaire. Au contraire, la légère réduction du nombre d'étudiants qui ne découle (100 000) permettrait d'économiser 1,6 milliards d'euros. Mais l'effet de levier sur les recettes de l'état est considérable : si l'on obtenait à terme grâce à ces réformes 500 000 personnes de plus en emploi, les recettes fiscales et sociales de l'Etat augmenteraient de 20 milliards d'euros et feraient baisser notre déficit de 0,75 % du PIB.

Par ailleurs cette meilleure organisation permet d'économiser en réduisant le nombre de professeurs en accompagnement de la réduction du nombre d'élèves. Dans le premier degré, le nombre d'élèves devrait baisser de 360 000, passant de 6 422 800 en 2022 à 6 063 400 en 2027 (-5,6%). Dans le second degré, le nombre d'élèves passera de 5 652 973 en 2022 à 5 541 000 en 2027 (-1,98%). **Au total, le budget de l'éducation devrait baisser de 1 % par an, davantage si on s'attaque à sa suradministration (250 000 fonctionnaires de l'Education nationale ne sont jamais devant les élèves), tout en élevant la qualification des élèves et étudiants.** Une partie de ces économies pourra être dédiée à l'augmentation de la rémunération des enseignants.

Annexe 1

Surtout ne pas réduire l'enveloppe budgétaire consacrée aux politiques de l'offre !

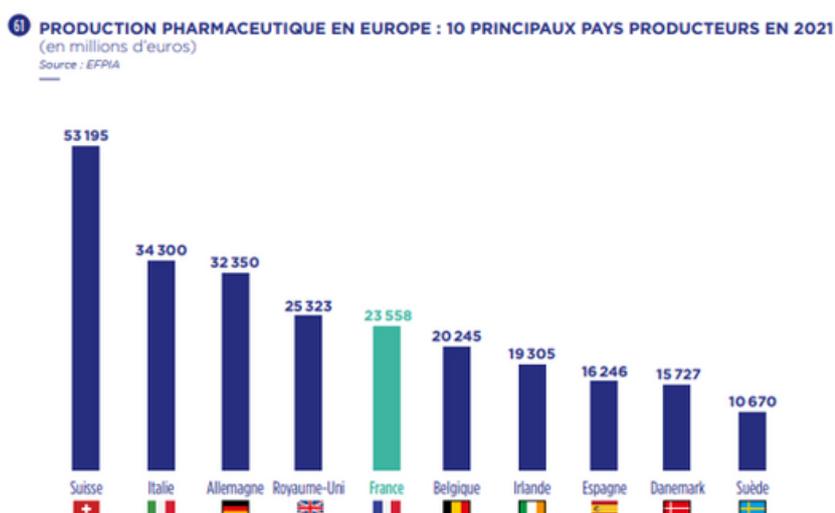
Nous avons laissé le pays se désindustrialiser par ignorance en pensant qu'un emploi industriel perdu n'était qu'un emploi et qu'il pouvait être remplacé par un emploi dans la fonction publique.

Or, il n'en est rien. L'étude menée par l'INSEE « Produire en France plutôt qu'à l'étranger, quelles conséquences ? » montre qu'un emploi industriel génère en moyenne 1,3 emplois dans le reste de l'économie par son effet d'entraînement et qu'un milliard de valeur ajoutée industrielle en génère un autre dans l'économie.

1) Les pertes de recettes fiscales et sociales de la politique de surtaxation et de diminution du prix des médicaments

Pour faire des économies budgétaires, l'Etat n'a cessé de surtaxer ce secteur et de baisser le prix des médicaments remboursés : -48,6 % baisse de prix des médicaments remboursables entre 2000 et 2021, alors que le coût de la vie a augmenté de 33,28 % sur la même période. Cette baisse des prix des médicaments a certes permis des économies budgétaires : la dépense en valeur de médicaments en ambulatoire a diminué entre 2011 et 2021 de -1,2 Md€, mais au prix d'une terrible régression de notre industrie de la santé, tout simplement parce qu'il n'est plus rentable de produire en France. Résultats : pénuries de médicaments, pertes de bons emplois bien rémunérés qui n'ont pas été créés. Nous avons évidemment complètement manqué la révolution des biomédicaments : La France importe 95 % des médicaments biologiques vendus dans le pays. Elle ne fabrique que 3 % des anticorps monoclonaux qu'elle consomme.

Mais le bilan est encore plus terrible pour les recettes de l'Etat. Ainsi alors que nous avons occupé la première place en Europe pour l'industrie du médicament de 1995 à 2008, nous ne figurons plus qu'en 5ème place juste devant la Belgique :



Si nous étions restés en tête du classement européen, par exemple avec un chiffre d'affaires semblable à celui de l'industrie suisse, nous bénéficierions d'un supplément de valeur ajoutée de 14 milliards d'euros en intégrant la valeur ajoutée induite. Comme l'Etat prélève 45 % de cette valeur ajoutée sous une forme ou une autre, il aurait 6,3 milliards d'euros de plus dans ses caisses. **Bilan : 1,2 milliards d'euros d'économie pour 6,3 milliards d'euros de pertes de recettes.** Voilà comment des politiques d'économies budgétaires à courte vue creusent nos déficits, développent le chômage et font partir les bons emplois bien rémunérés. Du reste on ne peut plus guère parler d'économies puisque l'Etat consent désormais des aides à la relocalisation de la production de médicaments !

Détails du calcul :

-si l'industrie française du médicament était restée en tête du classement européen, en ayant par exemple un chiffre d'affaires semblable à celui de l'industrie suisse, son chiffre d'affaires serait supérieur de 29, 637 milliards d'euros (CA Suisse de 53195 - CA France actuel de 23558)

- le supplément de valeur ajouté de l'industrie française du médicament serait de 9,336 milliards d'euros (29 637 X Taux de marge de 31,5 %)

- le supplément de valeur ajoutée nationale serait au total de 14 milliards d'euros en intégrant la valeur ajoutée induite (9,336 X coefficient multiplicateur de 1,5)

- comme l'Etat prélève 45 % de cette valeur ajoutée sous une forme ou une autre, il aurait 6,3 milliards d'euros de plus dans ses caisses. Bilan : 1,2 milliards d'euros d'économie pour 6,3 milliards d'euros de pertes de recettes. Voilà comment des politiques d'économies budgétaires à courte vue creusent nos déficits, développent le chômage et font partir les bons emplois bien rémunérés. Du reste on ne peut plus guère parler d'économies puisque l'Etat consent désormais des aides à la relocalisation de la production de médicaments !

2) Bilan du gel des seuils d'exonérations sociales (de 2,5 et 3,5 SMIC) pour les recettes fiscales et sociales

Pour « boucler » son budget 2024, le gouvernement a décidé de limiter le montant des exonérations en gelant les seuils permettant de les calculer de façon à dégager 600 millions d'euros dès l'an prochain pour les finances publiques. C'est encore une fois le contraire de ce qu'il faudrait faire car l'industrie supportera 20 % du coût de cette réduction des allègements de charges, soit le double de son poids dans le PIB.

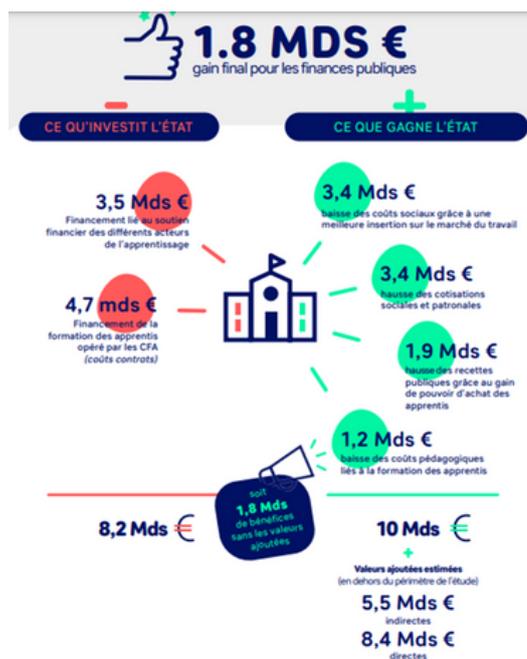
-il en résultera pour elle une perte de 550 millions d'euros de marges en 2027 (Estimation Louis Gallois)

-pour maintenir son taux de marge de 28%, l'industrie devra abandonner des développements et des productions à hauteur d'une valeur ajoutée de 550 millions X 1/ 28% soit 1964 millions d'euros

-étant donné le multiplicateur de 2, l'économie française perdra en 2027 une valeur ajoutée totale 1964 millions d'euros X 2 = 3929 millions d'euros

-l'Etat prélevant 45 % de la valeur ajoutée, sa perte de recettes fiscales et sociales s'élèvera à 45% X 3929 = 1769 millions d'euros, 3 fois plus que ce qu'il espérait gagner. Comme cette mesure touche d'autres secteurs que l'industrie (à 80 %), il s'agit d'une évaluation a minima car il perdra par ailleurs d'autres recettes fiscales et sociales dans les autres secteurs de l'économie.

3) Les bénéfices de l'apprentissage pour les finances publiques



4) Contribution d'un emploi industriel aux comptes publics et sociaux

-un emploi industriel représente en moyenne 102 000 euros de valeur ajoutée

-il génère au total 204 000 euros de valeur ajoutée dans l'ensemble de l'économie, compte tenu d'un multiplicateur moyen de 2

-l'Etat prélevant 45 % de la valeur ajoutée sous une forme ou une autre, il apporte à l'Etat 92 000 euros de recettes annuelles fiscales et sociales (45 % de 204 000 euros). Cette valeur constitue l'étalon de mesure pour évaluer les choix budgétaires.

-par exemple, si nous nous fixons l'objectif de revenir au même niveau d'industrialisation que la moyenne européenne, nous aurions un million d'emplois industriels supplémentaires (4,3 millions d'emplois au lieu de 3,3), qui entraînerait un supplément de recettes publiques de plus de 92 milliards d'euros par an à moyen terme. Depuis la fin 2020, la France crée à nouveau des emplois industriels, 111 000, grâce à la diminution de 50 % de la CVAE (impôt de production) à hauteur de 9,8 milliards d'euros. Ces 111 000 emplois ont rapporté 10,2 milliards d'euros de recettes fiscales et sociales, sans compter la baisse de l'indemnisation du chômage qui en a résulté : contrairement aux croyances des « budgétaires » de Bercy qui freinent la baisse des impôts de production, leur baisse s'autofinance.

Secteur d'activité	Part du secteur dans la valeur ajoutée marchande (en %)	Multiplicateur d'emploi (sans unité)	Effet sur la valeur ajoutée
Agriculture, sylviculture et pêche	2,4	1,5	1,7
Branches manufacturières, dont :	14,3	2,3	2,0
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	2,7	2,9	2,6
Cokéfaction et raffinage	0,1	6,2	3,3
Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines, dont :	1,9	2,0	1,7
Produits informatiques, électroniques et optiques	0,8	1,9	1,5
Équipements électriques	0,4	2,0	1,8
Machines et équipements	0,7	2,1	2,0
Fabrication de matériels de transport, dont :	2,1	3,8	2,2
Véhicules automobiles, remorques et semi-remorques	0,8	3,8	2,6
Autres matériels de transport	1,3	3,7	1,9
Fabrication d'autres produits industriels, dont :	7,5	1,9	1,8
Textile, habillement, cuir et produits connexes	0,3	1,7	1,9
Travail du bois, industries du papier et imprimerie	0,7	1,9	2,2
Produits chimiques	1,3	2,6	1,8
Produits pharmaceutiques de base et préparations pharmaceutiques	0,8	2,6	1,5
Fabrication de produits métalliques, à l'exception des machines et équipements	1,2	1,7	1,8
Autres industries manufacturières ; réparation et installation de machines et d'équipements	1,8	1,7	1,7



*Think tank indépendant dédié à la croissance, à la
compétitivité et à la prospérité*

fondationconcorde.com



17, rue de l'Amiral Hamelin

75116

01 72 60 54 39

info@fondationconcorde.com