

PROPOSITIONS 2012



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

UNE MISSION

La Fondation iFRAP est une fondation d'utilité publique, reconnue par décret en Conseil d'État paru au Journal officiel le 19 novembre 2009. Fondation unique à la fois par son objet : « *Effectuer des études et des recherches scientifiques sur l'efficacité des politiques publiques, notamment celles visant la recherche du plein-emploi et le développement économique, faire connaître le fruit de ces études à l'opinion publique, proposer des mesures d'amélioration et mener toutes les actions en vue de la mise en œuvre par le Gouvernement et le Parlement des mesures proposées* » et par son financement exclusivement privé. Elle est le résultat de 25 années de recherches et de publications visant la performance des dépenses publiques.

UNE ÉQUIPE

La Fondation iFRAP est dirigée par un conseil d'administration dont le président est Bernard Zimmern et le directeur Agnès Verdier-Molinié. Son équipe de chercheurs réalise un travail d'investigation, s'appuyant sur des faits et chiffres objectifs, fruits de recherches économiques et économétriques, publiées dans sa revue mensuelle *Société Civile*. L'équipe de la Fondation est également présente au quotidien auprès des médias et des décideurs.

DES RÉSULTATS

Nombre de propositions de l'iFRAP sont d'ores et déjà devenues réalité dans la législation. Parmi celles-ci :

- la création d'un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques à l'Assemblée nationale ;
- l'obligation de transparence pour le financement des syndicats ;
- la déduction d'ISF pour les investissements dans les PME ;
- les sociétés de capitaux à transparence fiscale (SCT) ;
- l'ouverture du recrutement des directeurs d'hôpitaux publics aux diplômés du privé.

La France, malgré ses talents immenses, est inhibée. La France est éreintée par les règlements, le Code du travail, le manque de dispositions favorables à l'entreprise, usée par un État, des collectivités et une Sécurité sociale qui refusent les réformes de fond, quitte à nous plonger dans la récession.

L'entreprise et la société civile ne sont plus, dans notre pays et contrairement à l'Allemagne par exemple, au cœur de notre système.

Pour renouer avec la croissance, la France doit à la fois remettre l'entreprise au cœur de ses préoccupations et dépenser nos deniers publics de manière beaucoup plus efficiente. C'est dans cette logique que la Fondation iFRAP, qui évalue les politiques publiques depuis 1985, propose, pour 2012, 21 mesures qui permettraient à la France de renouer avec la création de richesses et la croissance. 21 mesures qui permettraient aussi à nos deux France, la France publique et la France privée, de se réconcilier autour des mêmes règles et d'avoir en commun l'objectif de permettre à notre pays de redéployer ses talents.

21 mesures développées en 5 axes majeurs :

- mettre l'entreprise et l'emploi au cœur de notre société ;
- un secteur public plus efficace ;
- réconcilier la France publique et la France privée ;
- social : être juste en évitant l'assistanat ;
- enseigner autrement.

21 mesures, ni de gauche ni de droite, et qui demandent surtout du bon sens et du courage politique.

1 | Mettre l'entreprise et l'emploi au cœur de notre société

En France, on a souvent l'impression que les entrepreneurs et les entreprises sont là d'abord pour permettre de faire rentrer des taxes et cotisations dans les caisses fiscales et sociales.

Notre proposition est la suivante : ne plus concevoir la fiscalité pour que les entreprises supportent le maximum de prélèvements obligatoires, mais concevoir une fiscalité favorable à la création et à la croissance de très nombreuses entreprises créatrices d'emplois.

Proposition 1 : Mettre notre fiscalité au service de la création de richesses

■ Notre proposition : créer une mesure unique ISF-IR pour investir dans les entreprises en démarrage, avec non plus un plafond mais un plancher à 100 000 euros, pour ne plus saupoudrer mais orienter fortement les investissements vers la croissance de nos entreprises.

Orientons l'épargne vers la croissance de nos (petites) entreprises

Est-il normal qu'un investisseur soit garanti d'un retour plus élevé et quasiment plus sûr s'il investit dans le logement social des DOM-TOM que s'il investit dans la création d'entreprises qui seront demain nos pourvoyeurs d'emplois ?

Est-il normal que les Anglais aient revu 300 niches fiscales en 3 mois, en aient supprimé 295 mais considérablement renforcé celles qui multiplient les créations d'entreprise et les renforcent alors que notre gouvernement

comme nos commissions des finances se bornent à couper uniformément dans l'ensemble des 507 niches fiscales, bonnes ou mauvaises, faute de courage politique ?

Est-il normal que l'autofinancement de nos entreprises, ce qui leur permet d'investir pour demain, soit la moitié de l'autofinancement des entreprises anglaises ou allemandes ?

Est-il normal que les entreprises à forte croissance aient créé en Grande-Bretagne 1 200 000 emplois pendant que les nôtres en créaient 200 000 et les américaines, à population égale, encore plus que les anglaises ?

Il serait temps que notre pouvoir politique se rende compte :

■ que notre épargne ne va pas vers la création d'entreprises ;

■ qu'un Français qui a un projet n'a pratiquement aucune chance de réunir les 500 000 euros pour développer son idée, qu'il trouverait facilement chez

nos voisins du Nord. Arrêtons de parler d'innovation si nous sommes incapables de lui donner la possibilité de fleurir

dans des « startups » ;

■ que nos dispositifs fiscaux incitatifs sont tragiquement mal orientés.

Proposition 2 : Supprimer le Smic universel et confier la négociation des bas salaires aux seuls partenaires sociaux

■ Notre proposition : créer des « Smib », salaires minimums négociés par branche et un Smic jeunes de même réservé à la négociation en instituant par exemple le « zéro charge » pour cette catégorie.

Le salaire minimum français a la particularité d'être le plus exigeant et le plus rigide de tous les pays. En Europe, sept pays ne connaissent pas de salaire minimum, dont le Danemark et l'Allemagne qui ne sont pas des pays de bas salaires ni ceux où règne le plus l'inégalité. La France est le pays où le Smic horaire est le plus élevé, Luxembourg exclu, et le seul qui présente la particularité d'être à la fois fixé par la seule intervention du législateur, sans négociation entre partenaires sociaux, totalement rigide et s'appliquant de façon uniforme à tous les salariés sans distinction d'âge, d'activité ni de région, et révisable de

façon automatique. La France est aussi le pays où l'écrasement des salaires est le plus important.

Dans les entreprises de 500 salariés et plus, 3,4 % seulement des effectifs sont concernés par le Smic (6 % dans l'administration), tandis que la proportion atteint en moyenne 24,3 % dans les entreprises comptant entre 1 et 9 salariés et environ 10 % entre 10 et 100 salariés. Les grandes centrales syndicales, présentes surtout dans les grandes entreprises, poussent le Smic vers le haut, ce qui ne représente guère un problème pour ces entreprises, mais provoque une gêne considérable pour les TPE et PME. En résumé l'uniformité d'un Smic élevé s'avère très défavorable pour l'emploi des jeunes, en général pour les petites entreprises, et plus encore dans certains secteurs en particulier (bâtiment, restauration...).

Proposition 3 : Flexibiliser le Code du travail

■ Notre proposition : flexibiliser la possibilité de licencier afin de permettre aux entreprises d'embaucher plus facilement.

La question de la flexibilité du marché

du travail est au cœur de la recherche du plein-emploi. D'après les résultats obtenus au Danemark qui a procédé à la suppression des obstacles au licenciement en 1993, ce seraient environ

12 % de salariés que les entreprises embaucheraient en plus si les entraves à la possibilité de licencier étaient assouplies, soit 2 millions d'emplois supplémentaires en France. Avec tous les obstacles mis par le Code du travail aux possibilités de licencier, les entreprises se gardent d'embaucher au maximum de leur capacité de travail et conservent une réserve d'emplois non pourvus leur servant de « volant de sécurité » pour faire face à des renversements de conjoncture.

La France ne peut se permettre de garder de telles réserves d'emplois, sachant par ailleurs qu'elle a signé la convention OIT n° 528 qui, dans son article 4, pose comme principe qu'« *un travailleur ne*

devra pas être licencié sans qu'il existe un motif valable de licenciement ».

Il faut donc qu'un juge puisse s'assurer de la réalité du motif invoqué. Néanmoins, cette vérification ne doit pas conduire le juge à se substituer au chef d'entreprise dans la prise de décision. C'est pourquoi il serait essentiel de limiter le pouvoir du juge tant dans son appréciation des licenciements individuels que des licenciements collectifs pour motif économique en lui donnant la possibilité de s'assurer de la réalité du motif invoqué mais sans pouvoir se substituer au chef d'entreprise dans l'appréciation de ce motif en vue de la décision que ce dernier a été amené à prendre.

Proposition 4 : Supprimer l'ISF

■ **Notre proposition: supprimer l'ISF. Il faut en reporter une moitié environ sur d'autres impôts existants et attendre l'autre moitié du regain de croissance qu'entraînerait sa disparition, outre l'économie de ses dépenses de gestion.** Les impôts doivent permettre de financer les dépenses collectives, chacun y contribuant en fonction de ses capacités, tout en affaiblissant le moins possible l'économie. Durant le XX^e siècle est venue s'ajouter la notion de justice fiscale, confiant en plus à l'impôt le soin de réduire les inégalités entre les individus que la différence des talents, le niveau d'activité, la chance et bien d'autres causes développent au fil du temps.

L'impôt sur les grandes fortunes, dont descend l'ISF, était clairement un impôt de justice sociale pour « faire payer les riches » et donc un impôt à assiette étroite: il est payé encore aujourd'hui par moins de 500 000 contribuables, et au taux moyen de 0,8 % environ, ses 4 milliards d'euros de recette brute correspondent à un patrimoine taxé de l'ordre de 500 milliards d'euros alors que l'Insee évalue le patrimoine des Français entre 8 000 et 9 000 milliards d'euros. C'était aussi un impôt à taux élevé.

Les effets pervers de cet impôt ont suscité des correctifs (exonérations, plafonnements...) qui ont produit à leur tour des effets pervers, les assujettis modi-

fiant leur comportement économique en fonction de l'impôt marginal, préférant souvent la dépense à l'investissement ou choisissant de quitter le pays pour pouvoir développer normalement leur activité. Ainsi, après bientôt 30 ans de mesures et contre-mesures, le caractère anti-économique de ce système devient évident : l'ISF n'est pas réparable et il faut le supprimer.

Si l'on veut supprimer l'ISF, il faut gager cette mesure. Nous proposons que ce

gage soit de deux ordres :

- une réduction supplémentaire de dépenses de 2 milliards d'euros. La réserve passerait ainsi de 5 milliards à 7 milliards mis en réserve en 2012 ;
- un volet de taxation supplémentaire : passage de la TVA à 5,5 à 7, soit environ 2,6 milliards d'euros avec la mise en place d'un taux intermédiaire ;
- une taxe de 45 % à l'IR pour les revenus supérieurs à 500 000 euros (200 millions d'euros de bénéfices).

2 | Un secteur public plus efficace

L'État joue un rôle trop important en France, intervenant dans de nombreux domaines qui requièrent du personnel et des organisations complexes. Mais le fonctionnement des services de l'État est encore fondé sur un modèle opaque qui refuse l'évaluation et la publication des données publiques afin d'éviter la remise en cause des monopoles et statuts publics. Introduire la transparence dans la sphère publique et recentrer l'État sur ses missions régaliennes est devenu une urgence majeure pour notre pays. Les trois propositions suivantes permettraient de faire une grande partie des réformes nécessaires dans ce domaine.

Proposition 5 : Multiplier les délégations de service public (éducation, crèches, transports, santé...)

■ Notre proposition : déléguer la gestion des missions non régaliennes de l'État : placement des chômeurs, éducation, santé, gestion de l'eau, transports, crèches... Dès qu'il y a un embryon de concurrence, le service public cherche de lui-même à s'améliorer, à mieux répondre aux attentes du citoyen. Nos études l'ont démontré dans plusieurs domaines : santé, éducation, transports...

La Fondation iFRAP a publié en juin dernier une étude inédite comparant le coût de l'enseignement public en France à celui de l'enseignement privé. Nous avons constaté un surcoût de l'enseignement public de 1951 euros par élève et par an dans le premier degré (c'est-à-dire les écoles maternelles et primaires) et de 2 788 euros par élève et par an au niveau collège et lycée. C'est considérable ! Une partie de ce surcoût vient des

retraites, plus coûteuses dans le public que dans le privé, mais aussi des investissements, et pour moitié, d'un surcoût de dépenses de fonctionnement, en particulier dans l'enseignement primaire.

C'est en constatant ce surcoût que la Fondation iFRAP en appelle à élargir la vision française des services publics et à favoriser la concurrence et les délégations au privé de ces mêmes services publics. Si, à qualité égale, voire supérieure, un service peut être rendu pour un moindre coût pourquoi s'en priver ? Cela permettrait aussi à l'État de se recentrer sur ses missions régaliennes que sont la justice, la défense et la sécurité des personnes.

Nous proposons de déléguer en partie au privé, sur appel d'offres, les services suivants :

■ éducation ;

- crèches et accueil des enfants hors temps scolaire ;
- placement des chômeurs ;

- hôpitaux (hors formation du personnel médical) ;
- ...

Proposition 6 : Open Data, généraliser l'ouverture des données publiques

■ **Notre proposition : instituer la gratuité comme règle pour l'utilisation des données publiques.**

La possibilité d'accéder et réutiliser des informations publiques sous formes plus ou moins agrégées (données) par des utilisateurs privés pour leurs besoins propres (commerciaux ou non) est fondamentale. Or, les blocages actuels sont de tous ordres, d'une part, en vertu des pratiques de l'administration et de sa culture du secret, et, d'autre part, d'exceptions légales. Instaurer la gratuité

comme la règle d'utilisation des données publiques implique que l'État renonce à sa politique de valorisation des données publiques et supprime le principe de retour à 100 % en direction des ministères concernés. Il faudrait également renforcer les pouvoirs de la CADA (commission d'accès aux documents administratifs) et limiter les exclusions prévues par la loi s'agissant des informations produites par les services publics industriels et commerciaux, les GIP (groupements d'intérêts publics).

Proposition 7 : Transformer l'ENA en un MBA sans débouché automatique sur les grands corps

■ **Notre proposition : séparer la réussite au concours de sortie de l'ENA de l'entrée automatique dans les grands corps. Faire de l'enseignement à l'ENA un diplôme de niveau MBA, mais sans l'assurance d'avoir un emploi public à la sortie.** Le concept d'une école destinée à former des fonctionnaires est a priori absurde. En effet, en quoi y aurait-il une science ou même un art de la fonction publique ?

Il paraîtrait normal qu'entrent au Conseil d'État des juges ayant fait leurs

preuves dans les tribunaux administratifs et à l'Inspection des finances des personnalités ayant fait carrière dans le privé ou le public et ayant fait la preuve de leurs compétences. La sélection doit se faire en fonction de compétences avérées plutôt que sur la réussite à un concours.

Nous touchons là à l'une des grandes réformes qui doivent accompagner la suppression de l'ENA : la fin du recrutement des hauts postes de la fonction publique parmi des corps de hauts fonctionnaires.

Proposition 8 : Mettre la Cour des comptes au service du Parlement

■ **Notre proposition : mettre la partie évaluation de la Cour (200 personnes) directement au service du Parlement.**

Malgré la réforme constitutionnelle de 2008 qui stipule que la Cour des comptes assiste le Parlement dans son rôle d'évaluation des politiques publiques, ni la Cour ni le Parlement n'ont véritablement choisi de travailler ensemble pour une meilleure évaluation de nos politiques publiques. Pourtant, les moyens nécessaires sont là : le budget de l'Assemblée nationale est, pour 2011, de 533 millions d'euros, celui du Sénat de 327 millions d'euros. Quant au budget annuel de la Cour des comptes, il est de l'ordre de 70

à 80 millions d'euros avec plus de 700 personnels à temps plein. Il serait tout à fait possible d'organiser la Cour en trois « métiers » spécialisés : la partie juridictionnelle, la partie audit et certification des comptes de l'État et de la Sécurité sociale et la partie assistance au Parlement.

En période de pénurie budgétaire, arrêtons de gâcher ces moyens et transférons au Parlement le personnel de la Cour économistes, statisticiens, ingénieurs pour les mettre au service des commissions des finances et du CEC. Et laissons à la Cour les magistrats pour qu'ils continuent le travail juridictionnel et la certification des comptes.

Proposition 9 : Réformer le mille-feuille territorial

■ **Notre proposition : réviser la clause générale de compétence des collectivités locales, en la conservant uniquement au bénéfice des communes.**

La clause générale de compétence est un dispositif permettant à toute collectivité locale d'agir dans un domaine présentant un intérêt local, et ce, sans avoir besoin d'un texte l'habilitant à le faire. Ce principe a été très tôt reconnu aux communes (en 1884) et aux départements (en 1871 et en 1982). Or, cette clause est fortement inflationniste en matière de dépenses locales puisque chaque strate de l'administration locale intervient dans tous

les domaines. Pour restreindre cette clause générale de compétences aux seules communes, il faudra réformer sensiblement le Code général des collectivités territoriales pour ne conférer aux départements et aux régions que des compétences d'attribution. Une lecture qui est conforme par ailleurs à la Charte européenne de l'autonomie locale dont est signataire la France, selon laquelle « *les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité* ».

3 | Réconcilier la France publique et la France privée

Au pays qui prône l'égalité, ou plutôt l'égalitarisme, les règles de base que sont par exemple le calcul des retraites ou le montant du taux de cotisation à l'assurance chômage ne sont pas harmonisées entre le public et le privé. Nos propositions pour ce volet de réforme sont simples : les règles de droits et de cotisations d'assurances retraite et chômage doivent être universelles.

Proposition 10 : Un système de retraites universel

■ **Notre proposition :** le système des retraites français a besoin d'une réforme systémique vers un régime universel de retraites, le même pour tous, à l'image du système suédois. Pour cela il faut :

■ regrouper toutes les retraites complémentaires : ARRCO, AGIRC et IRCANTEC puis fusionner à terme avec la CNAV. Ce mouvement d'unification des régimes est déjà largement entamé. Rien que pour les frais de gestion, nous estimons qu'une telle mesure représenterait 1 milliard d'euros d'économies. Une organisation plus simple est non seulement moins coûteuse à gérer mais encore plus compréhensible pour les

intéressés, actifs et retraités ;

■ aligner les régimes spéciaux (y compris le régime des fonctionnaires qui n'a aujourd'hui pas de caisse pour les personnels de l'État) sur le régime général des salariés du secteur privé ;

■ unifier les systèmes dans le cadre d'un régime universel par points, en introduisant comme en Suède une part additionnelle obligatoire par capitalisation. Ce système existe déjà pour de nombreux Français en ordre dispersé, il est temps de le généraliser ;

■ aligner les retraites des enseignants titulaires du public sur celles des enseignants privés, et non l'inverse (8,5 milliards d'euros d'économies).

Proposition 11 : Les mêmes conditions d'arrêt maladie dans le public et le privé

■ **Notre proposition :** lutter contre l'absentéisme maladie dans les services publics en instaurant, comme

dans le privé, trois jours de carence et des indemnités journalières limitées à 60 % de la rémunération nette.

En 2010, l'absentéisme maladie dans les collectivités a atteint 22,6 jours par agent en moyenne, contre 9 jours d'absence en moyenne dans le privé. Dans le secteur hospitalier, c'est encore pire : 24,1 jours en moyenne par an et par agent. Au global, pour l'ensemble des trois fonctions publiques, on peut évaluer le surcoût de l'absentéisme à, tous les ans, environ 10 milliards d'euros. Une des explications pour cet absentéisme deux fois plus élevé dans le public que dans le privé est certainement le fait du très généreux système des congés maladie des fonctionnaires. Ainsi, les fonctionnaires titulaires en arrêt

maladie continuent d'être payés par leur employeur public dès le premier jour de leur congé. De plus, le taux de remplacement du salaire est de 100 % pour 3 mois, un an, voire 3 ans et ce sans plafond.

Nous proposons donc d'aligner le système de congé maladie des fonctionnaires sur celui du privé, en instaurant notamment un délai de carence de trois jours durant lequel l'Assurance-maladie ne versera pas d'indemnités journalières (sauf exceptions comme pour les ALD, affections de longue durée). Ces indemnités journalières doivent également être limitées à 60 % de la rémunération nette.

Proposition 12 : Embaucher les fonctionnaires non régaliens sous contrat de droit privé

■ **Notre proposition : embaucher tous les nouveaux entrants dans le secteur public sous contrats privés en CDD ou CDI en réservant le statut de fonctionnaire aux agents exerçant des fonctions régaliennes.**

Le statut du fonctionnaire, et ses avantages, était une concession de 1945 aux agents publics pour reconstruire notre pays. En 2011, il est devenu un obstacle majeur aux réformes de l'État, et un privilège coûteux de plus en plus difficile à financer. Le statut de la fonction publique empêche l'embauche de personnels là où l'on en a le plus besoin. L'organisation statutaire actuelle, égalitariste, ne valorise

pas les meilleurs, qui se découragent. Des contrats identiques à ceux du privé permettraient d'évaluer les personnels, d'instaurer une réelle rémunération au mérite et de faire baisser l'absentéisme. Il faut réserver le statut et l'emploi à vie aux agents publics dont l'État a impérativement besoin. Ils sont 700 000 au sein de la fonction publique, ce sont les agents des fonctions régaliennes (Défense, Justice, Police, etc.). Dans les autres services publics, il faut désormais recruter sous contrat de droit privé.

Dans l'Éducation nationale, les nouveaux enseignants doivent être recrutés sous contrat de droit privé. D'ailleurs,

les enseignants dans les écoles privées ne sont pas fonctionnaires et cela ne les empêche pas pour autant d'enseigner ! Ce statut plus souple permet également d'adapter les effectifs des enseignants aux effectifs des élèves. Rappelons qu'un enseignant qui est

recruté en 2012 exercera encore en 2050. Nous proposons donc d'embaucher tous les nouveaux enseignants sous statut privé. Cela n'exclut pas l'existence d'un concours pour valider les connaissances des candidats au métier de l'enseignement.

Proposition 13 : Les agents publics doivent choisir entre la politique et leur statut

En France, le statut de la fonction publique autorise ou même encourage à entrer en politique. Résultat : les agents publics sont surreprésentés dans les fonctions électives (60 % des présidents de Régions par exemple) ainsi que dans les cabinets ministériels (plus de 70 %). Tandis que, au Royaume-Uni et en Allemagne, les restrictions sont d'autant plus fortes que les responsabilités de l'agent sont plus importantes. Les cadres supérieurs ne peuvent pas, par exemple, participer aux activités politiques nationales : ils peuvent se

présenter à une élection nationale, mais s'ils sont élus, ils doivent alors démissionner. Les employés peuvent y être autorisés, seuls les agents de rang subalterne et les ouvriers n'ont pratiquement pas de restrictions. La France pourrait s'inspirer de ces bonnes pratiques en coupant le lien qui existe *de facto* entre la haute fonction publique et la politique et entre la haute fonction publique et les cabinets ministériels. Pour cela, il suffirait de **demander à l'agent de choisir entre son engagement professionnel et son engagement politique.**

Proposition 14 : Des listes électorales paritaires public/privé

■ **Notre proposition : comme pour la parité hommes/femmes, une parité public/privé sur les listes électorales avec amendes pour les partis politiques qui ne la respectent pas.**

Code électoral : parité hommes-femmes mais aussi proportionnalité public-privé. Actuellement, les $\frac{3}{4}$ des

Français travaillent dans le secteur privé, un quart dans le secteur public ou para-public ; il faudrait respecter cette proportion sur les listes électorales, même pour les élections locales et faire qu'au moins les $\frac{2}{3}$ des listes soient issus du privé, seulement $\frac{1}{3}$ du public.

4 | Social : être juste en évitant l'assistanat

Les dépenses sociales ont explosé ces dernières années en France, montant à 600 milliards d'euros par an. Le cumul des aides sociales peut, dans certains cas, être plus intéressant que de retrouver un travail. Significativement pour certaines personnes qui ont un complément de revenus non déclaré, en plus des aides sociales. Par ailleurs, on constate une occupation des logements sociaux par des foyers dépassant largement les revenus plafond. Des dépenses sociales, oui, mais justes et contrôlées.

Proposition 15 : Rendre le logement social aux plus déshérités

■ Notre proposition : faire en sorte que les locataires de HLM qui ont dépassé les plafonds de revenus achètent leur logement ou aillent habiter en logement normal.

Aujourd'hui, 70 % des Français peuvent prétendre à un logement social et 17 % des résidences principales sont des logements sociaux. Le nombre de HLM a beau avoir été multiplié par 5 en 50 ans, les 1,4 million de ménages officiellement en liste d'attente sont désespérés et les 4 millions en place bien déterminés à conserver leur logement (même si la loi de mars 2009 a instauré un surloyer et même une obligation de quitter les lieux si les ressources sont deux fois supérieures au plafond).

La recommandation de la Cour des comptes dans son rapport public annuel n'a été que très partiellement suivie :

« La Cour avait recommandé d'améliorer l'occupation du parc en mettant fin aux situations d'occupation anormale ou induite, en développant un parcours résidentiel en fonction de l'évolution des revenus et de la taille du ménage et en fixant les surloyers à un niveau dissuasif pour les ménages à revenu élevé ».

Il y a toujours 455 000 ménages, parmi les 30 % qui disposent des revenus les plus élevés, qui sont locataires des HLM, et 805 000 ménages qui sous-occupent de façon « prononcée » des logements HLM.

Des particuliers n'ont pas à s'approprier des logements financés par la collectivité, encore moins quand de nombreux autres demandeurs en ont vraiment besoin. Il faut clairement remettre en question la loi coutumière garantissant un logement HLM à vie aux personnes qui en ont obtenu un.

Proposition 16 : Baisser le coût du logement en France

■ Notre proposition : abaisser le coût du logement en France en augmentant la disponibilité de terrains et la densité de constructibilité, et en limitant les contraintes réglementaires. Réduire les distorsions du marché du logement.

En France, le logement est trop rare et trop cher. Or, un pays qui a une offre abondante de logements abordables résout un des problèmes les plus préoccupants pour ses habitants et possède un atout important de compétitivité économique.

Pour que le logement soit le moins cher possible et réponde aux besoins et souhaits des Français, il faut d'abord que les terrains à bâtir soient, eux-mêmes, les moins chers possibles. Dans les zones rurales et périurbaines (plus de la moitié des constructions en 2010), c'est la disponibilité des terrains qui doit être améliorée, en rendant constructibles des zones non-rentables pour l'agriculture ou

inadaptées à la forêt. Dans les principales agglomérations, la densité est la matière première de la construction de logements. Il est donc essentiel de préserver une densité élevée de constructibilité par parcelle de terrain à bâtir. Il est particulièrement important de ne pas réduire les densités de constructibilité des terrains à bâtir, par exemple aux abords des gares et des transports en commun en général, surtout quand il s'agit de nouvelles infrastructures.

Par ailleurs, il faut aussi agir sur la réglementation, car plus la réglementation est lourde, moins le logement est accessible. Un environnement réglementaire est nécessaire, mais il doit être léger et ciblé sur les situations qui les justifient vraiment, même s'il porte sur des sujets importants et légitimes (normes techniques, handicapés, protection de l'environnement, relations propriétaires-locataires, etc.).

Proposition 17 : Regrouper les aides sociales en une seule aide plafonnée

■ Notre proposition : intégrer en une seule prestation globale en espèces, à partir des minima sociaux¹, les diverses aides correspondant à un complément de revenus sous critères de ressources avec un plafond annuel voté par le Parlement (le Royaume-Uni est en train de mettre en place un maximum de 26 000 livres d'aides sociales par an

et par famille).

Aides concernées

Pour le minimum social à vocation générale : RSA (selon la formule actuelle), toutes les prestations familiales (APL, AF, ACF, ASF, ARS, les quatre prestations PAJE), la prime de rentrée, la prime de Noël, les réduc-

tions de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle (et taxes foncières le cas échéant), tous les tarifs sociaux, les cartes transport, la CMU, la CMUC et l'ACS, et la prime pour l'emploi. Une réflexion particulière est nécessaire en ce qui concerne les aides sociales facultatives des collectivités locales. L'ASS devrait aussi, comme le préconise notamment Martin Hirsch,

pouvoir être fusionnée avec le RSA. Quant à la PPE, elle devrait être complètement incluse dans le RSA-activité et son attribution répondre à son objectif d'origine, la lutte contre la pauvreté, au lieu de faire l'objet du « saupoudrage » critiqué notamment par la Cour des comptes en faveur d'une population beaucoup trop large de 9 millions de personnes.

Proposition 18 : Assurer le financement des syndicats avec moins de subventions publiques, et plus de cotisations

■ **Notre proposition : supprimer les mises à disposition aux syndicats et les remplacer par un chèque syndical déductible à 100 %.**

Nos syndicats ont de moins en moins d'adhérents et de plus en plus de financements publics directs ou indirects. Cette situation engendre un déséquilibre entre syndicats du public et du privé. En effet, les syndicats publics ont beaucoup plus de pouvoir que les syndicats du privé et freinent la réforme de l'État. L'idée serait de

clarifier le mode de financement des syndicats en supprimant les dispositifs de mises à disposition de personnels et de locaux pour les remplacer par un chèque syndical déductible à 100 % de l'IR ou remboursé (crédit d'impôt) par l'État pour ceux qui ne sont pas assujettis à l'IR. Cette mesure passerait aussi par l'obligation faite aux syndicats de la fonction publique de déposer leurs comptes, comme c'est le cas depuis la loi d'août 2008 pour les syndicats du privé.

¹ Cette prestation globale ne correspond pas à la proposition, faite notamment par Jacques Marseille, de l'allocation universelle versée à tous **sans considération des ressources**, qui ne nous paraît pas correspondre aux nécessités de la solidarité.

5 | Enseigner autrement

Les Français sont inquiets, à juste titre, de la qualité de l'enseignement qui est délivré à leurs enfants et, par ricochet, pour leur avenir. La dernière enquête PISA a montré que la France ne progresse pas en la matière. Nous proposons donc de réformer en profondeur l'Éducation nationale, non la pédagogie, mais les conditions dans lesquelles les élèves étudient, pour assurer l'égalité de tous devant le droit à l'instruction.

Proposition 19 : Donner plus d'autonomie aux établissements scolaires

■ Notre proposition : donner plus d'autonomie aux établissements scolaires dans le recrutement et l'évaluation des enseignants, mais aussi dans la gestion de leur budget total (salaire des enseignants compris). Cette autonomie doit être exercée par le chef d'établissement, avec le concours du conseil d'administration, et doit s'appliquer aux établissements du premier et du second degré.

Dans le public, une plus grande autonomie de recrutement et de gestion des professeurs est en expérimentation dans une centaine d'établissements scolaires en difficulté avec le programme Éclair (Écoles, Collèges et Lycées pour l'Ambition, l'Innovation et la Réussite). La particularité de ce programme

est surtout que « le recrutement des personnels enseignants, d'éducation, administratifs, sociaux et de santé est effectué par le recteur sur proposition des chefs d'établissements ». Rappelons qu'actuellement, l'affectation d'un professeur du public dépend de son ancienneté, de sa situation familiale ou de son lieu d'habitation... De leur côté, les chefs d'établissements du privé sous contrat pratiquent de véritables entretiens d'embauche, à condition que les candidats aient réussi le concours du professorat de l'éducation nationale, voire sans concours mais sur CV pour les remplacements. Cette autonomie renforcée faciliterait aussi la mise en place de dispositifs nouveaux avec les professeurs volontaires.

Proposition 20 : Augmenter le temps de travail des enseignants

■ Notre proposition : demander aux enseignants du second degré d'effectuer 2 heures de cours de plus par semaine et ainsi économiser plus de 44 000 postes.

Les enseignants assurent statutairement entre 15 et 18 heures de cours par semaine. Mis à part les professeurs des écoles qui donnent plus d'heures de cours que la moyenne OCDE, les certifiés français sont en dessous des moyennes européennes (639 heures contre 707 en moyenne OCDE et 758 en Allemagne)... Une grande part de cet écart vient des dispositions statutaires qui remontent à 1950 et garantissent aux professeurs des collèges et lycées un temps de cours réduit.

De plus, ce temps de service doit être défini annuellement (et non plus par semaine) afin de réduire le nombre d'heures qui sont payées aux enseignants, mais non effectuées lorsque les élèves sont en stage, en voyage ou encore lorsque les salles de classes sont réquisitionnées pour des examens.

On pourrait également, comme en Allemagne, moduler le nombre d'heures en fonction de l'ancienneté : plus on est aguerri au métier, plus on donne d'heures de cours. Cela faciliterait l'entrée dans le métier des enseignants débutants, qui assurent autant d'heures que les autres professeurs, alors qu'ils doivent préparer leurs cours de A à Z.

Proposition 21 : Instaurer une tarification à l'élève unifiée en France

■ Notre proposition : chaque établissement scolaire, partout en France, doit recevoir la même subvention de fonctionnement par élève, sur un mode identique à celui de la tarification à l'activité dans les hôpitaux. Il faut également légiférer avec précision sur ce que doivent financer les collectivités pour les écoles publiques et privées, pour mettre fin à la grande liberté d'interprétation des lois par les collectivités (notamment des communes) en ce domaine.

Nous avons constaté, dans notre récent

dossier sur l'éducation, de très fortes disparités de subventions publiques par élève. La dépense publique par élève peut être très différente suivant la région, le département, la commune. Même la subvention de l'État diffère suivant la qualité des enseignants qui sont employés (vacataires, contractuels, ou agrégés par exemple). Afin de rétablir l'égalité de tous devant l'éducation, et d'assurer une meilleure gestion de l'argent public, nous proposons d'unifier en France la dépense publique par élève

(État et collectivités). Cela n'exclut pas des politiques particulières d'aide aux élèves dans des zones en difficultés. Par ailleurs, la dépense de fonctionnement doit être la même dans les établisse-

ments publics et les établissements privés sous contrat avec l'État, où seules les dépenses d'investissement doivent être prises en charge par les familles, comme la loi le prévoit.



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

5 rue Cadet, 75009 Paris

Tél. 01 42 33 29 15

Fax 01 40 26 47 19

www.ifrap.org

PROPOSITIONS 2012 est une publication de la Fondation iFRAP – Fondation reconnue d'utilité publique. 5 rue Cadet, 75009 Paris. Tél. : 01 42 33 29 15. Fax : 01 40 26 47 19. www.ifrap.org. Directeur de la publication : Bernard Zimmern. Directeur : Agnès Verdier-Molinié. Conception éditoriale et graphique, secrétariat de rédaction : **TEMA** | *presse* (03 87 69 18 01). Impression : Groupe Socosprint Imprimeurs/88000 Épinal, certifié PEFC CTP/1-013. Ce produit est issu de forêts gérées durablement et de sources contrôlées. Dépôt légal : octobre 2011. N° ISSN : en cours.