

SORTIR DE L'INCOHÉRENCE | 15 **MESURES POUR RETROUVER** **RAPIDEMENT LA CROISSANCE**



Gérard DUSSILLOL | Président du Pôle Finances publiques de l'Institut Thomas More et auteur de *La crise, enfin !* (ed. Xenia, 2012)

Les annonces du 14 janvier du Président de la République ouvrent une nouvelle séquence du quinquennat : soit elles sont suivies d'actes simples, rapides, forts, et elles constitueront un changement de cap économique salutaire, soit elles demeurent à l'état de vœux pieux et la crédibilité de François Hollande, déjà largement entamée, sera atteinte pour le reste de son mandat.

De fait, nombre d'annonces semblent aller, enfin, dans le bon sens : priorité à la production et à l'offre, baisse du coût du travail, baisse de la dépense publique, simplifications administratives pour les entreprises, réforme du millefeuille territorial. Le diagnostic, au moins, commence à s'améliorer. C'est une bonne nouvelle mais cela n'efface ni les effets destructeurs de la politique conduite depuis 18 mois (augmentation massive des prélèvements, fiscalité de l'épargne dévastatrice, accroissement des contraintes qui pèsent sur les entreprises, etc.), ni les mauvais choix toujours à l'œuvre (emplois aidés), ni l'inquiétude profonde pour l'avenir de la politique familiale soulevée par l'annonce de la fin d'ici 2017 des cotisations familiales pour les entreprises.

Ce qui importe pour le succès d'une politique, une fois le bon diagnostic posé, c'est la cohérence des mesures prises au regard de l'objectif visé, et sa stabilité dans le temps, laquelle nécessite détermination et fermeté dans l'exécution. Ce dont a besoin la France, c'est d'une feuille de route crédible, qui permette à chacun (entreprises, consommateurs, investisseurs) de mieux voir où nous allons et de retrouver le chemin d'une confiance largement entamée.

Le « pacte de responsabilité » de François Hollande sera-t-il enfin cette feuille de route ? On voudrait l'espérer. Mais trop de flous, d'incertitudes, de non-dits demeurent à ce stade pour l'assurer. La grande annonce du chef de l'État est la baisse des charges de « 30 milliards d'euros » sur les entreprises mais il omet de dire que ce paquet mirobolant englobe les 20 milliards du CICE annoncé l'an passé. Il affiche une ambition forte en matière de simplification administrative pour les entreprises mais crée dans le même temps un « Observatoire des contreparties à la baisse des charges ». Il présente un objectif de baisse des dépenses publiques de 50 milliards d'euros d'ici 2017 mais sans dire s'ils viennent s'ajouter aux 60 milliards déjà annoncés – on se doute de la réponse mais on aurait aimé un discours franc. Il se montre volontaire mais n'évoque aucune piste concrète sur les moyens de baisser sérieusement ces dépenses et se contente d'annoncer la création d'un nouveau « Conseil stratégique de la dépense publique ».

Fort des principes affichés, on aurait donc attendu du Président de la République qu'il sorte du flou et des incohérences et qu'il aille beaucoup plus loin dans son programme d'exécution pour favoriser le retour à la compétitivité et à la croissance. C'est pourquoi l'Institut Thomas More propose 15 mesures à engager tout de suite. Elles constituent un programme d'actions opérationnelles et cohérentes qui ne visent qu'un seul but : remettre notre pays au travail, en mettant tout en œuvre pour favoriser le développement des entreprises, la croissance et l'emploi.

1 | L'urgence absolue : le retour de la croissance

Dans le cercle vicieux du déclin dans lequel est plongé la France, la question de la hiérarchisation des priorités est primordiale. Quand le bateau prend l'eau, tout est urgent ! La politique n'étant que « l'art du possible », il convient pourtant de distinguer l'urgence la plus urgente sur laquelle l'exécutif doit concentrer sa volonté et son énergie.

Dans le cas de la France de ce début 2014, quelle est l'urgence cette urgence ?... La maîtrise de la dette qui atteint désormais plus de 1 900 milliards d'euros et 92% du PIB ? La résorption du déficit public qui s'élevait à plus de 70 milliards en 2013 et que le gouvernement a le plus grand mal à contrôler ? Ou bien la lutte le chômage qui touche 10,5% de la population active et qui constitue un véritable fléau social ? Aussi étonnant que cela paraîtra à certains, aucun de ces trois dossiers ne devrait avoir la priorité pour un gouvernement décidé à agir.

L'urgence absolue est le retour de la croissance. La croissance, c'est le nerf de l'économie. Pour le dire d'un mot, le niveau de croissance conditionne les équilibres économiques et sociaux... plus que l'inverse. C'est le retour de la croissance qui permettra d'engager le rétablissement de la dette et du déficit publics et la baisse

du chômage. C'est en agissant pour créer les conditions d'une croissance plus forte qu'on peut agir efficacement sur le reste, et non en cherchant à agir *directement* sur le chômage (emplois aidés par exemple) ou la réduction du déficit public. C'est en fait une *dynamique* qu'il faut amorcer.

1 | La croissance introuvable

Mais alors, d'où peut venir la croissance ? La croissance du PIB résulte de celle de la dépense publique, de la consommation privée, des exportations nettes et de l'investissement privé. On les appelle les quatre « moteurs de la croissance ». Passons-les en revue pour voir de quel moteur pourrait venir la croissance française retrouvée...

La dépense publique ? On a rappelé les chiffres ci-dessus. Voilà 35 ans que la France joue de ce levier. On se doute que les marges de manœuvre sont pour le moins limitées !

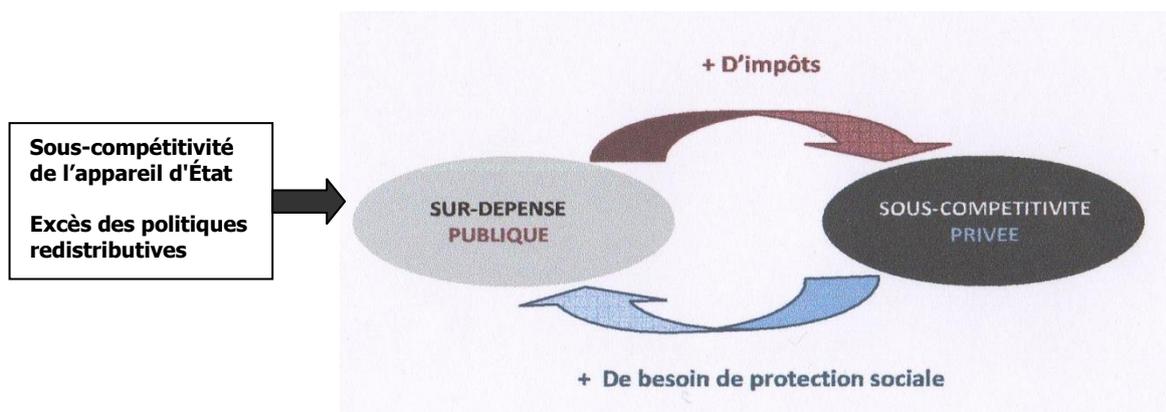
La consommation privée ? Le traditionnel moteur de la croissance française (largement dopée par la redistribution publique...) se maintient encore péniblement : on attend une légère hausse de 0,9% en 2013 après un recul équivalent en 2012... Les hausses d'impôts annoncées pour cette année n'incitent pas à l'optimisme

Les exportations ? Le solde commercial français est en dégradation quasi continue depuis 1998 du fait de la baisse de la compétitivité de notre économie, elle-même due à la dégradation des marges des entreprises, du fait d'un excès de prélèvements obligatoires par rapport à leurs concurrentes européennes (cf. ci-après). Alors que cette baisse de notre compétitivité est d'origine fiscale et réglementaire, on continue à alourdir les réglementations et les charges d'entreprises déjà pénalisées par des retards d'investissement accumulés depuis 15 ans. On voit donc mal que notre compétitivité et par voie de conséquence notre solde courant se redresse, sauf redémarrage de l'économie mondiale ou baisse significative des cours des matières premières.

L'investissement privé ? Il est, quant à lui, pénalisé du fait à la fois de tendances lourdes et de spécificités très françaises. Pour les premières, il faut observer que l'explosion de la dette de 1990 à 2010 a entraîné un lent et long processus de désendettement des agents économiques des pays riches – ce qui pèse structurellement sur l'investissement comme ça a été le cas depuis 2007. La crise que nous traversons depuis cinq ans est donc essentiellement une crise de l'investissement privé : on observe en effet que les contractions budgétaires visant à contenir la dette publique ont eu un impact sur la stagnation, voire la baisse des PIB, bien moindre que la baisse de l'investissement privé. A ce phénomène insuffisamment relevé, ajoutons une réglementation Bâle III procyclique, qui contraint la production de crédit aux entreprises donc le financement de leur développement. Quant aux spécificités françaises qui étouffent l'investissement privé, il convient de s'y arrêter plus longuement.

2 | Le cercle vicieux du « modèle français »

On commence lentement à le comprendre : la sous-compétitivité de l'appareil d'État et l'excès des politiques redistributives entraînent une sur-dépense publique qui, par la courroie de transmission des impôts, entraîne une sous-compétitivité du secteur privé qui pénalise la croissance et crée du chômage et de la précarité sociale, lesquels appellent une nouvelle demande de protection sociale, donc un besoin d'impôt additionnel. On peut le schématiser de la façon suivante :



Cette véritable « machine à perdre » économique oblige la puissance publique à accroître sans cesse les prélèvements obligatoires pour financer une demande sociale qui grandit elle-même indéfiniment. Ces prélèvements pénalisent les entreprises françaises. Le tableau ci-dessous montre le différentiel avec leurs concurrentes allemandes¹ :

v. PIB	2008	2009	2010
Écart de dépense publique F-A	+11.2 pp	+10.7 pp	+8.8 pp
Écart de prélèvements obligatoires des entreprises	+6.4 pp	+6.4 pp	+6.4 pp
Soit	+124 b€	+121 b€	+124 b€

Plus de 120 milliards de prélèvement en plus chaque année sur les entreprises : cela signifie que 60 à 70% de la sur-dépense publique française par rapport à l'Allemagne est financé par les entreprises et le travail ! De là tout s'enchaîne :

- entre 2000 et 2010, on observe une chute de 20% des profits (EBE) des entreprises industrielles françaises (contre +45% en Allemagne) ;
- elles ont aujourd'hui les plus faibles taux de marge d'Europe ;
- leurs profits sont trop faibles pour investir suffisamment dans l'amélioration de leur productivité, dans l'innovation, dans le développement de nouveaux marchés (ce qui relativise le débat sur la compétitivité coûts ou hors coûts...) ;
- la recherche privée est 2 fois moindre qu'en Allemagne² ;
- on compte deux fois moins d'entreprises créées chaque année qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni, avec trois fois moins de salariés et deux fois moins d'entreprises à forte croissance ;
- 90 000 entreprises exportatrices, contre 115 000 il y a 10 ans et 250 000 en Allemagne ou 200 000 en Italie ;
- tout cela provoque l'affaiblissement continu de notre solde courant depuis 1998, qui a fait perdre en moyenne chaque année près de 20% de croissance... soit 100 milliards d'euros de PIB en moins !

On le comprend donc, pour inverser ce cercle vicieux, il faut mettre en route une dynamique inverse, qui ne sera rendue possible que par une baisse massive de la dépense publique pour permettre une baisse de cette fiscalité qui pèse sur les entreprises et le travail, une restauration des marges, donc de l'investissement, de la compétitivité et du solde courant.

¹ En plus de l'écart d'impôt sur les bénéfices.

² Voir *Recherche et innovation : Analyse comparative France-Allemagne*, Institut Thomas More, avril 2012.

3 | Sur quels ressorts peut-on agir à court terme ?

Pour ce qui est de la dépense publique, on l'a compris, la fête est finie ! La consommation privée, quant à elle, ne pourrait redémarrer que sous l'effet d'une hausse des revenus ou d'une baisse des impôts ou d'une baisse du taux d'épargne, elle-même conditionnée à un regain d'optimisme chez nos compatriotes... Restent alors l'investissement privé, et les exportations si l'investissement repart.

La priorité est donc de stimuler l'investissement privé. Pour ce faire, on peut agir sur deux leviers : le financement de l'investissement et le levier psychologique, pour recréer de la visibilité et de la confiance, qui sont des facteurs fondamentaux dans toute décision d'investissement.

Pour ce qui est des sources de financement de l'investissement le constat est sombre : le recours à l'endettement est difficile (voir ci-dessus) ; l'autofinancement est très insuffisant du fait d'une rentabilité dégradée des entreprises françaises, accentuée par les mesures de ces dernières années ; l'émission de capital est pénalisées par une fiscalité de l'épargne incohérente et punitive pour la prise de risques (hyper-taxation de l'épargne à risque couplée avec la niche fiscale de l'épargne sans risque que constitue le Livret A) ; quant aux investissements directs de l'étranger (FDI), ils ont chuté de moitié en 12 mois, entre autres du fait de la dégradation de l'image de la France³. Mais cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas agir. Il faut permettre aux marges des entreprises de se restaurer afin de faciliter leur autofinancement et reconstruire une fiscalité de l'épargne cohérente avec la prise de risque afin de stimuler l'apport de capital aux entreprises.

Sur le plan psychologique, la période récente a été dévastatrice du fait : d'une absence de cohérence dans le discours public ; d'une accentuation de l'instabilité juridique et fiscale ; de l'incitation à l'exil des entrepreneurs ; et de la perte d'image à l'étranger. Toute cette instabilité, en accentuant les incertitudes, a dégradé la confiance et la visibilité, dans un climat déjà de grande incertitude économique ; elle n'a pu être qu'extrêmement défavorable à l'investissement.

On peut et on doit reconstruire un discours crédible et mobilisateur afin de stimuler l'investissement privé. Mais il faut être très vigilant sur sa consistance, sa cohérence avec les actes, et sa stabilité dans le temps, si l'on veut que la confiance revienne auprès d'une population passablement échaudée.

2 | 15 mesures pour retrouver la croissance

Le « modèle français » tant vanté par les responsables politiques français depuis 35 ans, n'est plus autre chose que toujours plus de dépenses publiques, toujours plus de fiscalité, toujours plus de taxation de l'épargne et du patrimoine, toujours plus de réglementations sur les entreprises et sur le travail... Bref toujours plus d'ingérence de l'État et toujours plus de chômage. Cela signifie que c'est l'interventionnisme même de l'État qui fragilise l'économie et appauvrit les Français. Il faut en prendre acte et en tirer les conséquences.

Les Français sont en train de le comprendre : ils savent que le système ne fonctionne plus et qu'il faut le réformer en profondeur : 66% d'entre eux pensent qu'il faut diminuer la pression fiscale sur les entreprises, 56% qu'il faut réduire la dépense publique, 51% qu'il faut assouplir les règles du marché du travail, etc.⁴ De ce point de vue, ils font preuve d'une maturité politique plus grande que leurs élites !

Le champ est donc plus ouvert aujourd'hui aux réformes, et on peut envisager la mise en œuvre d'une autre politique économique, construite autour d'un seul axe : remettre notre pays au travail. Avec une feuille de route claire : mettre tout en œuvre pour favoriser la santé et le développement des entreprises, seuls véritable lieux de création de richesses et d'emplois et condition *sine qua non* au rétablissement de notre pays. La cohérence d'une telle politique autour de ce seul objectif, à la fois dans les actes et le discours public, est essentielle pour la rendre crédible, donner une vision positive de l'avenir et ainsi créer les conditions d'un retour de la confiance. Et cette confiance est le meilleur gage du succès des réformes, ce qui

³ Entre le 30 juin 2012 et le 30 juin 2013.

⁴ *Baromètre de l'économie*, Sondage BVA pour Axys Consultants, publié BVA-BFM-*Challenges*, 9 janvier 2014.

permettra de stimuler les investissements et la consommation, donc la croissance et l'emploi, et rassurera nos partenaires européens et nos créanciers.

C'est ce que visait le développement qui précède : montrer le degré de cohérence dans lequel s'inscrivent les 15 mesures que propose l'Institut Thomas More.

1 | Rétablir la confiance des investisseurs et des preneurs de risque

Mesure 1 | Reconstruire une fiscalité de l'épargne cohérente et incitative

« Jouer » avec la fiscalité de l'épargne comme on le fait depuis plusieurs années est extrêmement dangereux, car destructeur de croissance. En effet, l'épargne c'est le temps long, « les investissements de demain et les emplois d'après-demain » selon la célèbre formule d'Helmut Schmidt. L'investissement réclame de la visibilité. Tout ce qui touche à l'épargne doit s'inscrire dans la durée.

La priorité est donc la reconstruction d'une fiscalité de l'épargne cohérente : pourquoi serions-nous le seul pays à taxer les revenus du capital de la même manière que ceux du travail ? Est-ce une bonne idée, si personne ne l'a expérimentée jusqu'ici ? Ne s'agit-il pas plutôt d'une fausse idée de « justice sociale » qui cache mal une profonde défiance à l'égard des entreprises, des investisseurs et du capital.

En agissant ainsi, on oublie que les détenteurs du capital sont toujours susceptibles de s'expatrier et d'aller investir leur capital ailleurs. On oublie que ce capital fait déjà l'objet d'autres formes de taxation (droits de succession, impôts fonciers, droits d'enregistrement, érosion monétaire) en dehors de la taxation de ses revenus ou les plus-values. Et on oublie surtout « l'impôt du risque » : lorsqu'une personne investit, elle prend le risque de perdre tout ou partie de son capital. Et ce n'est pas quelque chose de théorique si l'on en juge par les fluctuations des marchés et le taux de faillite des entreprises privées ! En surtaxant le capital à risque, on prive l'économie d'une épargne dont elle a besoin⁵ et l'on menace l'investissement, donc la croissance et l'emploi : où est la justice sociale dans tout cela ?

Pour redonner confiance à l'épargne, pour lui permettre de reprendre des risques dans l'économie française, il faut donc abroger sans attendre les textes votés depuis 18 mois, remettre en place une taxation forfaitaire et simple des plus-values, comme c'est le cas chez la plus part de nos voisins et fixer des taux de taxation selon la nature des actifs (immobilier ou valeurs mobilières) et la durée de détention qui soit similaires.

Mesure 2 | Supprimer l'ISF

Il faut enfin avoir le courage de supprimer l'ISF, qui taxe une 6^è fois le capital⁶ sans pour autant être un facteur de justice sociale : si l'on mesure cette dernière en termes d'inégalités de revenu (selon le coefficient Gini), on constate qu'aucun des pays d'Europe du Nord n'est plus inégalitaire que nous, sans pour autant avoir mis en place un tel impôt...

Ces mesures devront en outre aider à stopper l'hémorragie des talents et des capitaux dont nous avons tant besoin, et commencer à faire revenir ceux qui sont partis.

Mesure 3 | Proposer une amnistie pour le rapatriement de capitaux

On pourrait envisager une taxation forfaitaire à 15% pendant une période de 6 mois sur le rapatriement de capitaux fruits de l'évasion fiscale – cette taxe pouvant être ramenée à 10% si les capitaux sont réinvestis dans des augmentations de capital d'entreprises non cotées, dans la construction de logements ou l'acquisition de logements neufs, dans un délai de 2 à 3 ans (la taxe de 15% serait d'abord acquittée, puis

⁵ Et cela va vite : en octobre 2012, juste après le vote des nouveaux dispositifs sur l'épargne, la collecte du Livret A s'est élevée à 24 milliards d'euros alors qu'on était en décollecte jusqu'alors...

⁶ Ce qui est épargné a déjà subi l'IRPP, l'impôt sur les plus-values, les droits de succession, les taxes foncières et les droits d'enregistrement...

remboursée partiellement au vu de la production des justificatifs de ces investissements dans les délais impartis).

On peut argumenter sur le caractère « moral » d'une telle amnistie, mais au-delà du montant des capitaux qui peuvent revenir en France et s'investir dans l'économie, c'est une mesure extrêmement symbolique d'un changement de paradigme dans le mode de fonctionnement de notre pays et donc un puissant facteur de retour à la confiance.

2 | Rétablir la compétitivité des entreprises

Mesure 4 | Supprimer les 35 heures

Tout a été dit, ou presque, sur les méfaits des 35 heures. Leur impact sur la compétitivité ne fait plus mystère. Pour l'OCDE, si la productivité horaire des salariés français compte parmi les plus élevées des pays développés, il y a eu, en France, « un recul prononcé du nombre d'heures travaillées [...], recul tout juste compensé par des gains de productivité horaire ». Pour l'OCDE, le passage aux 35 heures généralisées en 2000 explique une bonne partie du décrochage de compétitivité du pays⁷. De fait, les salariés français sont parmi ceux qui travaillent le moins en Europe – 1679 heures en moyenne en 2010, soit 224 heures de moins que les Allemands, 177 heures de moins que les Britanniques, 134 heures de moins que les Italiens⁸.

Il faut en finir avec cette obligation uniforme, laisser aux partenaires sociaux le soin de négocier la durée de travail par branche et engager la suppression progressive des allègements de charges sociales correspondants. L'augmentation du temps de travail devra se faire de façon négociée dans la fonction publique.

Mesure 5 | Alléger plus fortement les cotisations sur le travail

Rappelons encore une fois que, hors impôts sur les sociétés, les entreprises françaises payent, à PIB égal, 120 milliards de prélèvements obligatoires de plus que leurs concurrentes allemandes...Ce qui introduit, on s'en doute, une distorsion de compétitivité majeure. Pour ce qui concerne les seules cotisations sociales et patronales, si les entreprises françaises avaient les mêmes qu'en Allemagne, on pourrait baisser le coût du travail de 20% et on restaurerait instantanément notre compétitivité vis-à-vis de notre plus grand compétiteur.

Il faut donc baisser le plus possible et le plus vite possible cette sur-fiscalité qui handicape lourdement l'économie. L'annonce de 35 milliards d'allègement de charges (donc avant IS) va dans le bon sens mais il ne faut pas attendre 2017. Ce ne doit être qu'une étape : si l'on veut rétablir la parité avec l'Allemagne, c'est plus de deux fois ce montant qu'il faudrait trouver...Cela passe donc inexorablement par une baisse de la dépense publique, ce qui va prendre du temps. On peut néanmoins le mettre en place rapidement en le finançant grâce à la mise en œuvre de la mesure 12.

Mesure 6 | S'attaquer aux effets de seuil dans les entreprises

Il est grand temps de s'attaquer aux fameux effets de seuil de 10, 20 et 50 salariés en matière de réglementation des entreprises. On sait par exemple qu'à partir de 50 employés celles-ci sont soumises à plus de 30 obligations réglementaires additionnelles ! Cela a naturellement plusieurs effets pervers : détournement d'un part substantielle du temps des chefs d'entreprises sur des tâches administratives au détriment de leurs responsabilités opérationnelles, réduction de la profitabilité des entreprises à concurrence du coût de ces obligations, blocage de la taille de nombre de PME au seuil de 49 salariés, frein à l'embauche, etc.

⁷ OCDE, *France : redresser la compétitivité*, novembre 2013.

⁸ COE-Rexecode, *La durée effective du travail en France et en Europe*, Document de travail N°29, janvier 2012.

L'objectif est d'alléger les entraves au fonctionnement des entreprises, de laisser vivre les entreprises et les entrepreneurs et de formaliser ainsi la confiance qu'on leur accorde. Mais rien n'empêche parallèlement de mesurer si cette confiance s'est avérée justifiée en mesurant par enquêtes, l'évolution des conditions de travail et les relations sociales par exemple.

On pourra alors très vite supprimer une bonne part de ces obligations et, pour les autres, déplacer les seuils vers le haut (passer de 10 à 20, de 20 à 50 et de 50 à 100).

Mesure 7 | Alléger les cotisations sociales sur les emplois d'aide à la personne

Les aides à la personne, c'est 1,7 million de salariés, 3,6 millions de particuliers employeurs, un chiffre d'affaire de plus 12 milliards d'euros... Or avec une hausse de 12% en trois ans du coût à l'embauche, les professionnels redoutent la destruction de 50 000 emplois et le retour en force du travail au noir. Engagée depuis 2011 par l'ancienne majorité, la hausse des charges (avec la fin du régime dit « au forfait », décidée par l'exécutif en 2013) a un effet dévastateur sur un secteur pourtant promis à un bel avenir.

Pour inverser cette tendance, la Fédération des particuliers employeurs (Fepem) a proposé le doublement de l'allègement de charges, à 1,50 euro par heure travaillée. Coût estimé pour les finances publiques ? Environ 150 millions d'euros. Cela permettrait de préserver et de créer des dizaines de milliers d'emplois. Avec la réduction de la fraude que cela induirait, il n'est pas impossible que ce coût soit finalement... de zéro.

3 | Rétablir les finances publiques

Mesure 8 | Engager la suppression d'un tiers des agences de l'État

On se souvient de la bombe qu'avait constitué le rapport de l'Inspection générale des Finances à l'automne 2012 : il répertoriait 1 244 agences de l'État et en évaluait le coût à 50 milliards d'euros par an⁹ ! Que s'est-il passé depuis ? Rien...

Nous proposons de fixer un objectif de réduction drastique du nombre de ces structures : un tiers pourrait être supprimé en cinq ans (soit un peu plus de 80 par an), après évaluation de leur utilité et de leur efficacité, par suppression pure et simple ou par fusion. La réduction des budgets (de fonctionnement notamment) des autres pourraient être facilement exigée.

Mesure 9 | Rétablir le jour de carence pour la fonction publique

Il s'agirait de revenir sur la décision ubuesque que vient de prendre le gouvernement de revenir sur la mesure prise par le gouvernement Fillon en 2011... D'abord parce que les acteurs de terrain ont clairement indiqué que l'instauration du jour de carence avait favorisé la baisse de l'absentéisme : l'assureur Sofaxisa montré que les arrêts d'une journée avaient diminué de 43% dans les collectivités en 2012 et de 40% dans les hôpitaux, et deux enquêtes de la Fédération hospitalière sur des établissements représentant 44% de ses effectifs concluent à des baisses du nombre d'absences entre 3% et 7%, allant même jusqu'à 20% dans certains établissements. Ensuite parce qu'il s'agit d'une mesure de simple justice sociale entre le secteur public et le secteur privé. Enfin parce que la mesure permet une économie de 150 millions d'euros tout de même...

Mesure 10 | Réformer la politique d'indemnisation du chômage

Alors que patronat et syndicats s'apprêtent à lancer la renégociation des règles d'indemnisation des chômeurs dans quelques jours, la situation de l'Unedic est catastrophique : son endettement cumulé approche 20 milliards d'euros... Et, malgré l'optimisme de l'exécutif, les perspectives de l'emploi ne laissent pas espérer une franche amélioration dans les prochains mois.

⁹ Inspection générale des Finances, *L'État et ses agences*, rapport N°2011-M-044-01, septembre 2012.

Comme l'a montré la Cour des comptes, la politique d'indemnisation des chômeurs doit être revue : « La France figure parmi les pays d'Europe offrant l'un des accès les plus ouverts à l'indemnisation du chômage »¹⁰. De fait, La France offre l'une des plus longues durées d'indemnisation (avec les Pays-Bas), détient le record pour le montant mensuel maximum d'indemnisation et se refuse à envisager la dégressivité des allocations, comme le font certains de ses voisins.

Montant, durée et dégressivité : malgré les préventions exprimées le 14 janvier par le chef de l'État, voilà les leviers sur lesquels jouer pour sauver l'assurance chômage et dynamiser la recherche d'emplois dans un pays où plusieurs centaines de milliers de postes ne trouvent pas preneurs.

Mesure 11| Supprimer l'AME

Il faut, purement et simplement, en finir avec l'Aide Médicale d'État (AME). Il faut en finir pour des raisons budgétaires d'abord : qu'elle coûte à la collectivité 800 millions selon les calculs d'un député d'opposition¹¹ ou 600 millions, comme l'affirme le ministre de la Santé¹², c'est trop. Plus de 250 000 personnes en bénéficieraient aujourd'hui. La France n'a pas les moyens de laisser exploser les coûts d'un tel dispositif.

D'autant que son principe même n'est pas acceptable : comment peut-on en même temps considérer que la présence de personnes est illégale sur le territoire et leur offrir un droit ? Comment peut-on en même temps refuser de leur donner des papiers et de leur ouvrir l'accès au marché du travail et créer une puissante incitation à les faire venir ? Et l'argument d'« humanité » ne tient pas : il va sans dire que personne ne refusera des soins à une personne réellement en danger...

Mesure 12| Engager la cession d'un tiers des logements sociaux

De plus en plus de responsables politiques et d'acteurs reconnaissent enfin l'échec de la politique du logement depuis une trentaine d'années. Comme cela coûte entre 30 et 40 milliards d'euros par an au budget de l'État, cela signifie qu'environ 1 000 milliards d'euros auraient été purement et simplement gaspillés depuis tout ce temps... soit 50% de la dette publique ! Cela mérite qu'on s'y arrête, non ?

Le patrimoine locatif social français est estimé à environ 300 millions de mètres carrés. A environ 2 000 euros le mètre carré, on parle de 600 milliards d'euros... Ce parc est-il vendable à ses occupants ? Ont-ils la capacité financière de l'acheter ? Nous pensons que oui, en posant l'hypothèse qu'à peu près un tiers (soit 200 milliards d'euros environ) est vendable à ses occupants, avec 10% d'apport personnel et une charge initiale de la dette (sur 25 ans) égale au dernier loyer. Il faudrait d'ailleurs profiter de la faiblesse des taux actuels pour lancer au plus vite ce processus de cessions.

Comment le faire techniquement ? Les entreprises sociales pour l'habitat(ESH) ne sont pas armées pour des cessions au détail de grande ampleur. Il conviendrait donc d'autoriser par la loi n'importe quel type de société à racheter du logement social en bloc pour leur permettre de le revendre, mais en encadrant leur fonctionnement : mêmes loyers et engagement de revendre au détail dans un délai de 2 à 4 ans par exemple, avec une marge maximale de 15%. Une masse de capitaux considérable peut alors se mobiliser rapidement, comme on l'a vu en Allemagne au début des années 2000. Pour dynamiser le processus, il faudrait dans le même temps inciter les ESH à vendre leurs portefeuilles et à organiser la consolidation du secteur, et, selon les conditions locales du marché, les inciter ainsi que les municipalités à construire en laissant à leur disposition une partie des produits de cession pour autant qu'elles aient relancé la construction de logements bon marché dans un délai de 2 ans par exemple.

Cette mesure d'urgence à l'effet immédiat serait le coup d'envoi d'une révision en profondeur de l'ensemble de la politique du logement, qui prendrait forme de la manière suivante :

- Inciter à construire tout en réduisant le coût pour la collectivité : rappelons que l'allocation de la collectivité nationale aux politiques de logement est supérieure à 4% du PIB...contre moins de 1% en Allemagne et 6 fois supérieure ramenée au nombre d'habitants. Pour atteindre cet objectif, il faudra inciter les municipalités à libérer du foncier à des coûts raisonnables ; simplifier le droit de la

¹⁰ Cour des comptes, *Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, janvier 2013.

¹¹ Claude Goasguen, 8 novembre 2013.

¹² Marisol Touraine, 8 novembre 2013.

construction, les procédures d'instruction des dossiers et revoir la loi SRU ; favoriser l'investissement privé en supprimant le blocage des loyers, la Garantie universelle des loyers (GUL) de Cécile Duflot et les entraves à l'éviction de locataires indécents¹³.

- Réduire la taille du patrimoine géré par les organismes publics, donc son coût de gestion, et le concentrer sur le très social.
- Se focaliser sur les aides à la personne plutôt que sur les aides à la pierre pour mieux réguler le support de la collectivité selon les revenus.
- Baisser les droits d'enregistrement pour faciliter la mobilité professionnelle et la rotation des patrimoines.

Une telle politique, profondément novatrice, aurait le mérite d'engager plusieurs dynamiques vertueuses.

Elle aurait tout d'abord un impact budgétaire remarquable : si l'on vendait un tiers du patrimoine sur cinq ans, on obtiendrait environ 40 milliards d'euros par an (auxquels viendraient s'ajouter les droits d'enregistrement sur les cessions). Si 50% des produits de cession sont laissés aux ESH et aux municipalités, et que dans le même temps cela permet de réduire d'un tiers les aides publiques au logement, on parle d'environ 30 milliards d'euros d'impact sur le budget annuel pendant 5 ans. Sans compter la baisse structurelle du coût de ces politiques pour une efficacité beaucoup plus grande.

Elle aurait ensuite un effet favorable sur la construction de logements neufs et à terme sur les prix : la quote-part des produits de cession laissée aux ESH et aux collectivités locales leur donnera des moyens accrus pour construire, ce qui permettra d'augmenter la taille du parc et de stabiliser, voire de baisser, les prix.

Elle aurait aussi un effet de long terme sur la compétitivité des entreprises : le coût pour se loger en Allemagne est environ la moitié de ce qu'il est en France : la modération salariale allemande depuis 10 ans a été entre autres rendue possible par la stabilité du coût du logement, elle-même résultat d'une surabondance de l'offre de logements. Un logement bon marché apparaît ainsi comme un facteur de compétitivité.

Elle aurait un effet immédiat sur la croissance par la relance de la construction.

Elle aurait un effet politique non négligeable car, ces logements n'étant pas vendus chers, cela constituerait de fait une politique de redistribution massive au profit des classes moyennes qui les occupent. Et cela satisferait une des aspirations profondes de chacun : être propriétaire de son logement (80% des non-propriétaires souhaitent le devenir).

Elle serait enfin un facteur de cohésion sociale positif, la propriété de son logement étant un facteur d'intégration et de responsabilisation, une « assurance » contre les aléas de la vie (ce qui favorise la consommation), un complément de ressource pour les retraités, enfin un facteur d'enrichissement (les sommes versées ne le sont plus à fonds perdus comme des loyers).

5 | Amorcer des réformes structurelles

Mesure 13| Engager une vraie réforme des retraites

Chacun le sait bien, la réforme des retraites reste à faire. La réforme de 2013 pas plus que celle de Nicolas Sarkozy en 2010, n'ont constitué des réponses sérieuses au défi démographique qui est devant nous : vieillissement continu de la population française (les plus de 60 ans passeront de 28% de la population aujourd'hui à 32% en 2060) ; baisse du ratio entre actifs et retraités (l'augmentation de la population âgée aboutira à 1,4 actif pour un inactif de plus de 60 ans en 2050) ; diminution de la durée de vie active des travailleurs se traduisant par une baisse des ressources du système, etc.

¹³ Voir Gérard Dussillol, *Projet de loi ALUR sur le logement : un pas de plus sur une voie sans issue*, Institut Thomas More, Note d'actualité 14, octobre 2013.

La réforme des retraites sera faite quand le système sera véritablement pérennisé. Et il ne le sera que quand on aura sérieusement allongé la durée de cotisation (en supprimant l'âge légal de départ à la retraite par exemple), aligner tous les systèmes de retraites et donc supprimer tous les régimes spéciaux (y compris celui des parlementaires !). Le passage à un système de retraite par points en plusieurs années constituerait une bonne voie de réforme, comme cela a été fait chez plusieurs de nos voisins européens (Allemagne, Suède, Pologne, Italie, Norvège, etc.)¹⁴.

Mesure 14| Réformer en profondeur le système de la formation professionnelle

Après l'accord obtenu par les partenaires sociaux en décembre dernier, la réforme de la formation professionnelle sera discutée au Parlement dans les mois à venir. Mais quelle réforme ? Nombre d'acteurs craignent un texte *a minima*. Pourtant les enjeux sont majeurs pour l'économie française et en particulier pour les 24 millions de salariés et les 3 millions de chômeurs.

Mais alors, comment engager une réforme réellement systémique et durable ? En misant sur le rapprochement des actions de soutien à l'emploi au plus près des entreprises et des salariés et sur la responsabilité des acteurs (individus, régions et entreprises) ; en revoyant profondément la gouvernance et en réduisant le nombre des acteurs, plus responsables et plus près du terrain ; en annonçant la remise à plat des financements (35 milliards d'euros) ; en supprimant à terme « l'obligation du 0,9% » pour les entreprises ; en faisant de la région l'épicentre de la réforme, car elle le bon niveau de consolidation des besoins locaux ; en rendant chacun (salarié, chômeur, jeune) acteur de son employabilité par l'apprentissage tout au long de la vie ; en développant enfin l'alternance ; enfin, en quittant la culture de défiance que nous avons développée à l'encontre des entreprises et en valorisant leur rôle¹⁵.

Mesure 15| Lancer le big-bang territorial

Alors que deux années riches d'élections locales se profilent (municipales en 2014, départementales et régionales en 2015) le président a été finalement assez timide dans ses annonces en matière de décentralisation : appel à la fusion (ou au moins au rapprochement) entre collectivités, promesses d'incitations de l'État à le faire et demande de clarification des compétences. Après les réactions globalement hostiles de la plupart des élus locaux, il est à craindre que ces annonces restent des vœux pieux...

La réforme territoriale est un véritable serpent de mer et il est temps d'en finir. Le vrai big-bang consisterait en la suppression des départements, l'encadrement strict de la clause de compétence générale, l'incitation franche à la fusion de communes, la fin sans délais du cumul des mandats et la réduction du nombre d'élus.

Gérard DUSSILLOL

¹⁴ Voir *Retraites : la vraie réforme reste à faire*, Institut Thomas More, Note d'actualité 11, octobre 2013.

¹⁵ Voir Michel Fourmy, *En finir avec l'impossible réforme de la formation professionnelle : 15 propositions pour une approche responsable et durable*, Institut Thomas More, décembre 2013.