

ÉTHIQUE et POLITIQUE Institut

Note Parlementaire de l'IEP

Mars 2024

DÉFICIT PUBLIC, DETTE DE L'ETAT, ET PRESSION FISCALE GLOBALE

Synthèse

La dette publique de la France vient largement, non pas tellement des services de l'Etat, qui sont globalement bien gérés, mais des subventions que l'Etat doit faire aux régimes spéciaux de retraite et plus globalement de notre système de protection sociale, surdimensionné par rapport aux rentrées de cotisations sociales, situation aggravée par des exonérations de cotisations sociales non financées depuis 30 ans. La France n'arrive même plus à financer ses dépenses sociales par l'impôt (système « beveridgien »), alors qu'en situation normale, les prestations sociales des Français devraient être financées par les cotisations sociales des Français (système « bismarckien »).

- Il faut dès lors, ou bien réduire les prestations sociales, ou bien augmenter les cotisations.

- Plus fondamentalement, la France a un criant problème de déficit de quantité de travail.

- Il nous faut donc dès maintenant prendre des mesures qui augmentent la quantité de travail, donc les recettes fiscales et de cotisations sociales, sans aucunement créer de nouveaux impôts. Il faudrait agir si nécessaire par voie d'ordonnances, notamment sur le jour de carence des arrêts de travail, qui a un effet immédiat sur la quantité de travail, ainsi que sur la réduction de la durée d'indemnisation du chômage, et également sur l'âge légal de départ à la retraite : il semble possible de différer encore davantage l'âge légal de départ à la retraite dans les professions les moins pénibles. Sur ce dernier point, nous sommes complètement « en-dehors des clous », en comparaison par exemple des régimes en vigueur en Allemagne (retraite à 67 ans), aux Pays-Bas (retraite à 67 ans), ou en Italie (retraite à 67 ans),

- Du côté des dépenses publiques, il y aurait beaucoup à faire. Le déficit public, outre les dépenses liées aux prestations sociales, vient en particulier du poids des charges de personnel des collectivités locales et de leur impressionnante progression depuis 2000. A titre d'exemple, la Ville de Paris emploie à elle seule 51.680 agents, les Régions près de 100.000 agents. La mutualisation des administrations des communes et des intercommunalités est indispensable, et la proposition de supprimer la métropole du Grand Paris en confiant ses missions au Conseil régional d'Ile-de-France est pertinente dans ce cadre.

Autrement dit, pour avoir une chance de relancer la machine économique française, sous réserve des facteurs conjoncturels, il est absolument

indispensable de réduire la pression fiscale globale (impôts + cotisations sociales) par rapport au PIB. Donc produire plus à des coûts compétitifs, surtout dans les secteurs industriels apportant de la valeur ajoutée. Et pour cela réduire de façon ciblée – en finançant les exonérations – les cotisations sociales sur les salaires intermédiaires de l'industrie, et non plus tellement sur les salaires proches du SMIC.

Rappelons que les prélèvements obligatoires en France représentaient 33% du PIB en 1968 ; ils en représentent désormais 48% (en 2022) contre 42% en Allemagne, alors que nos dépenses publiques se montent à 57% du PIB.

- Il est temps d'agir vite par une série de mesures de réductions des dépenses publiques allant au-delà des mesures d'urgence à prendre pour obtenir de meilleures rentrées fiscales et de cotisations sociales sans créer de nouveaux impôts (mesures exceptionnelles à court terme sur les revenus des classes supérieures et les profits exceptionnels de grandes entreprises ayant bénéficié de conjonctures favorables), mais surtout par l'augmentation de la quantité de travail, et non par des réformes de structures fiscales, qui désorientent les investisseurs.

- En outre, il faudrait annoncer dès maintenant le programme des futures mesures fondamentalement nécessaires à moyen et longs termes, concernant notamment l'éducation et la santé.

- En effet, il est nécessaire dans l'immédiat de convaincre les marchés financiers et les investisseurs non-résidents de maintenir leur position sans augmentation des taux d'intérêt, déjà très élevés – alors qu'ils détiennent 53% de la dette publique française (contre 27% seulement en Italie, 32% au Royaume Uni et 23% aux Etats-Unis).

1/ LE CONSTAT

A/ Quelques chiffres – clés (en euros)

- Budget de l'Etat : environ 480 milliards en dépenses autorisées pour 2024
- Budget de la sécurité sociale : 640 milliards de dépenses autorisées en 2024
- Déficit public : 154 Mds pour 2023, déficit qui se creuse courant 2024, jusqu'à atteindre probablement plus de 6 % du PIB en 2024 (chiffre rendu public le 25 septembre 2024), après 5,6 % du PIB (prév. Aout 2024), contre un objectif initial de 5,1 % et après un déficit public « accidentel » de 5,5 % en 2023, de 4,8 % en 2022 et de 6,6 % en 2021
- Dette des administrations publiques : 3157 Mds, soit plus de 110 % du PIB. La dette hors bilan de l'Etat (due notamment aux engagements de l'Etat sur la retraite des fonctionnaires) atteindrait largement plus de 3000 Mds d'euros, ce qui au total porte la dette publique globale à environ 6500 Mds d'euros.
- Charge de la dette actuelle (annuelle) : 50 Mds en 2023. Elle s'est légèrement repliée en 2023, après avoir vigoureusement accéléré en 2022. Selon certains (IFRAP, note n° 258, juillet 2024), elle devrait rapidement atteindre la zone des 80 Mds selon la dérive en cours. En effet, une dette non remboursée croît au rythme du taux d'intérêt. Il faut certes tenir compte de l'inflation et raisonner en taux d'intérêt réel. Quand on compare la dette au PIB, du côté du PIB, il faut prendre en compte l'inflation (1 à 2%) et la croissance (environ 1%). On constate alors que le taux d'intérêt réel est de 0% à 1%. Quoi qu'il en soit, la dérive est inquiétante.

- Phénomène inquiétant (signalé par l'INSEE, mais peu souligné) : malgré la volonté politique affichée de stabilisation de la fiscalité de l'Etat proprement dit, les recettes des administrations publiques – tous les impôts étant concernés –

Source presse, INSEE, Ministère du Budget, Cour des comptes, IFRAP

ralentissent fortement en 2023, surtout en raison du ralentissement de l'économie : après + 7,4% en 2022, +2% en 2023 alors que le PIB en valeur augmente de 6,2%.

- Pour stopper la dérive : trouver immédiatement 16 Mds (selon Bercy), 30 Mds d'économies en 2025 (selon l'IFRAP, note n° 258, juillet 2024), voire 70 Mds en 2027 (selon l'IFRAP, note du 20.06.2024).

- Taux de prélèvements obligatoires : 48% du PIB en 2022 (INSEE, chiffre publié le 31 janv. 2024), pic historique après 44,7 % en 2021, le pic précédent ayant été atteint en 2017 (45,1 %).

- Epargne globale des Français : env. 6000 Mds

B/ D'où viennent les déficits ?

Le repli de la compétitivité s'explique, selon le Sénat, Deux causes principales (selon l'IFRAP, note du 11.12.2023, m. à j. du 20.06.2024) :

- Le poids financier considérable des dépenses de protection sociale : 4,4 points de PIB de plus que la moyenne des pays de la zone euro, selon la Cour des comptes (Rapport de juillet 2023, p. 97). Le problème est que les cotisations sociales sont largement inférieures aux prestations sociales (45 milliards de déficit selon IFRAP), alors même que plus de 80 milliards d'impôt (CSG) viennent abonder le budget de l'assurance maladie.

- Les actions nouvelles récurrentes (exonérations fiscales pour les particuliers et les entreprises, hausses de dépenses reconduites chaque année), décidées par les pouvoirs publics depuis 2018 sans contreparties sous la forme d'économies, hors dépenses exceptionnelles liées à la crise.

Fondamentalement, la France a un problème de taux d'emploi. Avec le taux d'emploi des Pays-Bas, nous n'aurions ni déficit public, ni déficit extérieur. Autrement dit, nous avons la protection sociale d'un pays riche et le PIB par tête d'un pays moyen (25e rang mondial pour le PIB par tête).

De plus, selon nous, malgré les commentaires élogieux de la Cour des comptes (rapport annuel, février 2022) pour le « quoi qu'il en coûte » et ses retombées favorables à la croissance pendant un an, les financements alloués par l'Etat n'ont pas été suffisamment ciblés, avec pour conséquence une

moins croissance économique générée par les aides publiques.

Aussi, avec l'arrêt de l'économie en 2020 sous prétexte de la pandémie, l'Etat et les collectivités locales se sont privés de beaucoup de recettes fiscales, et les entreprises confrontées à la nécessité de rembourser les mesures spéciales n'ont bénéficié d'aucune marge de manœuvre supplémentaire

La protection sociale représente plus de la moitié des dépenses publiques : 642 Md€ de dépenses sont prévus en 2024, dont 294 Md€ du régime de base de l'assurance vieillesse, et 252 Md€ du régime de base de l'assurance maladie. La branche famille de la sécurité sociale est celle dont les dépenses ont le moins progressé. Elles représentent 58 Md€ en 2024. Un quart des ressources de la branche famille et de la branche maladie proviennent de la fiscalité de l'Etat (contribution sociale généralisée). Ce sont ainsi 80 Md€ qui sont chaque année, transférés de l'Etat à la sécurité sociale. Ces chiffres devraient être actualisés. Les dépenses de protection sociale dépasseraient en réalité les 800 mds, l'assurance vieillesse 360 mds, la santé 300 mds. Selon la DREES (), ces chiffres étaient déjà dépassés dès 2022

En tout état de cause, pour y voir clair sur les origines de ces déficits publics, il serait nécessaire, selon

En outre, globalement, les différentes réformes au sein de la fonction publique (mutualisation des fonctions support en département, dans l'enseignement supérieur, dans les hôpitaux, renforcement de la transparence budgétaire des ministères) ne se sont pas traduites par une diminution du nombre d'agents de l'Etat (on constate une légère augmentation de 3 000 ETP entre 2011 et 2022), ce qui montre la faiblesse des réformes engagées dans ce domaine. Or il est possible de réduire considérablement les effectifs de fonctionnaires tout en améliorant la qualité des services publics (cf infra sur la gestion des hôpitaux et de l'éducation).

l'IFRAP (ibidem, note préc. du 20.06.2024), de cesser de présenter les comptes de chaque secteur de la protection sociale (administrations publiques centrales = APUC, administrations publiques locales = APUL, administrations de sécurité sociale = ASSO), de façon individuelle, sans consolidation cad sans tenir compte des importants transferts intervenant entre ces secteurs et les diverses branches de la protection sociale : maladie, accidents, vieillesse, chômage etc.. Même défaut pour les relations avec l'Etat : ainsi, les régimes spéciaux de retraite sont votés par le Parlement dans les comptes de la Sécurité sociale, comme si la subvention de l'Etat (de 7,5 Mds d'euros) était une ressource comme une cotisation des employeurs ou un impôt transféré : or il s'agit bien là d'un déficit de ces régimes.

2/ QUE FAIRE ?

A/ Le dilemme

Le problème, complexe, est de demeurer réaliste à court terme, par une combinaison de mesures diverses, pour ne pas compromettre les mesures ambitieuses mais nécessairement progressives qui permettront de redresser les finances publiques à moyen et longs termes. A court terme, le dilemme est simple :

- il faut dans l'immédiat convaincre les marchés financiers et les investisseurs non-résidents de maintenir leur position sans augmentation des taux d'intérêt, déjà très élevés – alors qu'ils détiennent 53% de la dette publique française, contre 27% seulement en Italie, 32% au Royaume Uni et 23% aux Etats-Unis (cf IFRAP, note du 20.06.2024) ;

- un tel réalisme implique :

- d'annoncer des mesures de réduction immédiate de dépenses publiques (qui devront inévitablement être « saupoudrées » pour des raisons politiques et auront en fait une portée limitée à court terme), et des économies programmées pour l'avenir (qui seront de toute façon très insuffisantes pour réduire significativement le déficit en l'absence de relance parallèle de la croissance et des heures travaillées, cf les chiffres infra) ;

- d'annoncer que les structures fiscales (indépendamment des taux et des plafonds) seront figées pour plusieurs années, afin d'accroître la visibilité des investisseurs résidents et non-résidents ;

- de prévoir dans l'immédiat d'inévitables accroissements d'impôts existants sur les catégories sociales supérieures, voire des contributions volontaires d'entreprises qui ont bénéficié ces dernières années de conjonctures favorables – limités en montant et dans le temps pour faire mentir la fameuse courbe de Laffer ;

- et surtout, de réduire par un effort soutenu le déficit d'heures travaillées par rapport à nos concurrents. (cf infra). en agissant si nécessaire par voie d'ordonnances ;

- ce qui permettra de financer une baisse conséquente et à long terme, dès à présent, des charges sociales sur les salaires intermédiaires de l'industrie (cf infra), dont le niveau actuel est paralysant pour tous les acteurs économiques. Selon les estimations les plus courantes, la valeur ajoutée de l'activité industrielle manufacturière représentait 11 % du total de la valeur ajoutée en France en 2020 contre 21 % en Allemagne, soit un écart quasiment du simple au double (cf Blog de l'INSEE 12 juillet 2024); selon des estimations plus fines de l'INSEE, cette part de l'industrie en Allemagne se réduirait à 17%). Selon STATISTA (estimations au 15 mai 2024), en 2022, cette part de l'industrie serait de 27% du PIB en Allemagne, de 23% en moyenne dans l'UE, et de 17% du PIB en France.

Quoi qu'il en soit, la France accuse un écart considérable.

B/ DIVERSES MESURES SONT ÉVOQUÉES PÉRIODIQUEMENT :

- a/ **Diminuer les dépenses de l'Etat, des collectivités locales et du secteur social:**

- réduire le nombre des agences de l'Etat : ce point n'est guère contesté ; il représente un cinquième des effectifs de l'Etat : 570 000 agents sur un total de 2,5 millions. C'est dans ce domaine que les effectifs de l'Etat ont augmenté : + 80 000 en 11 ans contre + 3 000 pour l'ensemble des ministères.

- réduire le nombre de ministères centraux (exemple suisse : 7 ministères seulement) et de fonctionnaires de chaque Ministère central : cela implique de mettre fin à la succession d'initiatives qui se sont empilées dans tous les domaines d'intervention de l'Etat. Il faut cependant se garder du simplisme consistant à croire que le transfert de missions aux collectivités locales entraînerait des économies : entre 2011 et 2022, les transferts de missions aux collectivités ont entraîné une augmentation des effectifs des collectivités locales de 85 000 agents tandis que les effectifs de l'Etat ne diminuaient pas. Les transferts entraînent en réalité des augmentations de dépenses, financées par la fiscalité affectée aux collectivités ;

- réduire le nombre et/ou supprimer des structures

territoriales (échelon régional) :

A titre d'exemple, la Ville de Paris emploie à elle seule 51.680 agents (cf Rapport social unique de la Ville pour 2023), soit un effectif égal à la moitié des agents employés par les Régions (près de 100.000) et un septième de la totalité des personnels employés par les 90 départements (352.600 en 2022 selon l'INSEE).

La fusion opérationnelle des agents des régions et des départements avait été initiée par une loi de 2020. En l'absence de concertation, ce projet a été abandonné (cf IFRAP, note n° 258 préc.) ; pourtant, une telle mesure aurait réduit les effectifs des régions et des départements (450 000 sur les deux millions d'agents publics des collectivités), donc les rémunérations, d'environ 48% ;

- réduire l'absentéisme dans la fonction publique, qui coûte 15 Mds par an, autant que dans le secteur privé qui représente 3 fois plus de personnes ;

- réduire les gaspillages et les fraudes, notamment dans le secteur public de la santé (réorganiser les circuits de financement des hôpitaux, cf infra) et des prestations sociales : la fraude sociale des entreprises (cotisations sociales) représenterait 6,8 à 8,4 Mds par an, celle des assurés, 2,3 Mds par an (Wikipedia, citant le portail du service public de la sécurité sociale/fraude sociale, securite-sociale.fr). Le Haut Conseil du financement de la protection sociale (rapport de juillet 2024) évalue cette fraude à 13 mds. Le renouvellement des cartes Vitale décidé par le Premier ministre permettra de retirer le bénéfice des prestations à des personnes n'y ayant pas droit ;

- réduire la fraude fiscale, qui représenterait 80 à 100 Mds par an (Wikipedia, citant alternatives-economiques.fr). Ce chiffre de 80 à 100 mds est, il est vrai, très contesté car sans justifications sérieuses, venant d'une source très orientée idéologiquement (syndicat SOLIDARES FINANCES PUBLIQUES affilié à SUD). Il faut cependant noter que, dans ce domaine, des efforts considérables ont été faits depuis la crise de 2009 et la fin du secret bancaire dans les principaux Etats qui le conservaient encore. De plus, une grande partie des revenus soustraits à la fiscalité sont des revenus illégaux comme ceux des différents trafics notamment de drogue.

Il convient de ne pas surestimer ces différents chantiers : à la fois difficiles et nécessairement de long terme, ils ne représentent pas des évolutions structurelles permettant de combler l'écart entre le niveau des recettes publiques (48% du PIB) et celui des dépenses (57%).

b/ Augmenter le rendement de certains impôts, sans en créer de nouveaux :

- Rétablir l'ISF ? Une telle mesure aurait un impact psychologique négatif sur les contribuables « fortunés », qu'il faut au contraire retenir sur le territoire. Le maintien d'un impôt sur la fortune immobilière par le président Macron génère au contraire des injustices pour les personnes ayant de faibles revenus mais propriétaires de bâtiments souvent hérités de leurs parents. IL conviendrait plutôt de rétablir la réforme de l'ISF faite in extremis par

le président Sarkozy en 2012, qui permettait de concentrer cet impôt sur les personnes effectivement fortunées.

- Créer un impôt sur les « super-profits » ? Le problème serait de les définir et de justifier la mesure en fonction des circonstances. Ou plutôt inciter à des contributions volontaires négociées avec les grandes entreprises ayant bénéficié récemment de conjonctures particulièrement favorables.

- Une augmentation d'un point de la TVA serait une solution de facilité, mais qui se heurterait à de fortes oppositions politiques. Une telle mesure rapporterait globalement environ 8,2 Mds pour le taux de droit commun (20%), 1,6 Md pour le taux réduit à 10%, et 2,6 Mds pour le taux réduit à 5,5%, soit au total 12,4 Mds. -Il existe une solution plus neutre et « indolore » : le relèvement d'un point de la CSG, qui est un véritable impôt universel sur les revenus, et qui rapporte déjà une fois et demie (147 Mds en 2023) les recettes de l'IR (102 Mds). C'est un impôt « Fuji Yama » : petits taux, large assiette. Cette mesure procurerait une recette supplémentaire - tous taux confondus - de 16 Mds (chiffre de 2022 ; cf Commission des comptes de la Sécurité sociale).

- Accroître la contribution des retraités au redressement ? La création d'un nouvel impôt aurait un effet psychologique négatif. Mais il est envisageable de décaler la revalorisation des retraites (retraites de base + Agirc-Arrco) : une telle mesure de décalage à fin 2025 procurerait une économie de 6,2 Mds. Une désindexation des retraites représenterait un potentiel d'économies important dont il conviendrait cependant d'atténuer l'effet sur les plus petites retraites (cf IFRAP, note n° 258 préc.).

On obtiendra ainsi provisoirement une réduction du déficit.

Tout cela serait bien insuffisant et surtout, l'alourdissement des impôts paralyserait les investisseurs et les créateurs de richesses.

En réalité, le problème de la France n'est pas le déficit public mais le déficit de quantité de travail. Ce déficit de travail agit négativement sur les rentrées d'impôts et de cotisations sociales, ce qui provoque une course malsaine à l'accentuation de la pression fiscale globale (impôts + charges sociales). Ce processus ne cesse de s'aggraver. Il a pesé lourd sur notre désindustrialisation.

Soulignons ce point central de notre raisonnement : indépendamment des facteurs conjoncturels agissant sur les rentrées de recettes fiscales, les facteurs qui jouent un rôle majeur dans les difficultés du pays sont

-le manque de quantité de travail (voir le contre-exemple des Pays-Bas) ;

- une protection sociale trop généreuse au vu des cotisations (retraite et santé essentiellement), lesquelles peuvent être remises à niveau justement grâce à une augmentation de la quantité (et/ou de la qualité) du travail.

« La comparaison France/Allemagne montre que le temps de travail est insuffisant en France : l'industrie représente ainsi 8,7 milliards d'heures travaillées en Allemagne contre 3,7 milliards en France. Même rapporté à population égale, c'est encore 1,6 fois plus qu'en France ».

« L'analyse des données Eurostat (enquête LCS) sur les heures travaillées et le nombre de salariés ETP démontre qu'en 2016 la durée du travail d'un ETP était

24 Dans l'immédiat, et pour des questions d'équité, l'IEP souhaite que le traité de libre-échange entre l'UE et la Nouvelle-Zélande ratifié par Bruxelles en novembre soit renégocié afin que les mêmes règles soient effectives pour tout le monde, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. D'autres accords de libre-échange sont en préparation et c'est pour cela que nous appelons à une grande manifestation le 4 juin à Bruxelles avec l'ensemble des pays européens.

25 Voir l'initiative itinérante « Je mange donc Je suis » organisée en Normandie par l'Association pour la promotion d'un projet alimentaire territorial (APPAT)

3,6% plus importante dans l'industrie manufacturière en Allemagne qu'en France (ce qui ne peut que renchérir le coût horaire de la main d'œuvre en France). Le ratio des heures réellement travaillées par rapport aux heures payées est plutôt à l'avantage de la France (84,6% contre 82,5%). » (IFRAP, « Coûts salariaux, prélèvements et temps de travail dans l'industrie : le match France – Allemagne », note du 20 octobre 2021)

C/ D'où l'orientation principalement proposée :

a/ Prendre des mesures immédiates: Accroître le temps de travail, réduire les charges dans l'industrie

1/ Annoncer publiquement le gel sine die de toute réforme de structures fiscales : les investisseurs ont horreur de naviguer à vue et de subir les changements incessants de législation fiscale, comme s'il s'agissait du prêt à porter

2/ Agir sur le temps de travail, si nécessaire par voie d'ordonnances, notamment sur le jour de carence des arrêts de travail, qui a un effet immédiat sur la quantité de travail, ainsi que sur la réduction de la durée d'indemnisation du chômage, et également en reportant davantage encore l'âge légal de départ à la retraite. Sur ce dernier point, nous sommes complètement «en-dehors des clous», en comparaison par exemple des régimes en vigueur en Allemagne (retraite à 67 ans), aux Pays-Bas (retraite à 67 ans), ou en Italie (retraite à 67 ans) ;

Autre piste : encourager les seniors qui le souhaitent à prolonger leur vie professionnelle et à participer ainsi à la formation des jeunes embauchés. Des formules à la carte peuvent être légalement pratiquées pour rémunérer ces seniors (en salaires, honoraires ou avantages en nature) pendant cette prolongation, lorsqu'ils ont déjà pris leur retraite à l'âge légal. On pourrait aussi adopter une réforme qui permettrait à ces seniors de repousser volontairement leur départ à la retraite en signant des contrats « 65-72 ans » comme c'est le cas à Singapour dans le secteur bancaire, procédé qui allège considérablement les comptes des caisses de retraite (cf le dialogue « Le grand-père et le Président », chronique de Xavier Fontanet sur le modèle singapourien, 26.10.2024)

La question d'un éventuel retour aux 39 heures pour la durée hebdomadaire du travail a fait l'objet d'un débat animé au sein du groupe de travail.

La décision d'abaisser le temps de travail hebdomadaire légal à 35 heures a été catastrophique sur le moment, surtout en raison de la « mentalité RTT » qu'elle a instillée dans la population française. Cela étant, le décalage entre 35h et 39h :

- permet aujourd'hui à des milliers de ménages de «joindre les deux bouts» grâce aux heures supplémentaires,

- est paradoxalement devenu ainsi un des moyens d'inciter les Français à travailler davantage, ce qui est le thème pivot de la présente note.

Dans les services de l'Etat, des hôpitaux et des collectivités territoriales, une telle mesure semble pouvoir être proposée - il est déjà impossible à la plupart des agents publics de prendre l'ensemble de leurs jours de congés, et lorsqu'ils le font, cela pèse souvent fortement sur la performance des équipes. Le télétravail permet heureusement - lorsqu'il est pratiqué honnêtement - de régler beaucoup de situations pour lesquelles les RTT avaient prétendu résoudre les problèmes, avec au contraire l'impact néfaste que l'on connaît depuis 2000,

Pour les entreprises, l'application du principe de subsidiarité conduirait à laisser les dirigeants fixer la durée hebdomadaire du travail avec l'accord des représentants du personnel. Cette possibilité est actuellement très limitée, la loi prévoyant qu'une situation de grande difficulté financière peut justifier le passage aux 39 heures. Mais il est très contraignant de fixer ainsi dans la loi de semblables critères, qui sont susceptibles de risques de contentieux. Il est préférable de laisser aux entreprises la liberté d'appréciation des situations requérant d'accroître la durée du travail.

Dès lors, une négociation parfois difficile devrait alors être entamée par l'entreprise pour fixer de façon conventionnelle le curseur des rémunérations entre les 35 heures et les 39 heures dans l'entreprise, car les salariés ne «lâcheront» pas facilement la rémunération actuelle des heures supplémentaires en-dessous des 39 heures ; il faudra trouver une compensation au maintien du système des heures supplémentaires, parfois même au-dessous des 39 heures, par exemple sous forme d'une renonciation à des jours de congés. Rappelons que, pour l'entreprise, le système en vigueur des exonérations de charges fiscales et de cotisations sociales sur les heures supplémentaires est une véritable «usine à gaz».

2/ Annoncer une baisse des charges (salariales et patronales) sur les salaires intermédiaires de l'industrie, qui sera ainsi financée.

On pourrait penser à diminuer massivement les charges sociales pesant sur tous les salaires Est-ce justifié ? On peut estimer que non. On l'a vu au cours du passé récent, avec les diverses mesures prises dans ce sens. Une baisse généralisée des charges salariales serait difficilement finançable, même avec une hausse diversifiée et récurrente d'impôts.

Surtout, une baisse des charges non financée est ce qui a été fait ces dernières décennies, avec une intensification du mouvement entre le gouvernement Fillon et la présidence Macron et nous constatons très précisément en 2024 que ces mesures ne s'auto-financent pas, et qu'au contraire le déficit public vient précisément des subventions que doit faire l'État à la sécurité sociale (c f note IFRAP préc.)

Au demeurant, on peut discuter de la question de savoir si la France a un problème global de compétitivité-coût. C'était le cas encore il y a une dizaine d'années. Aujourd'hui, on constate, par exemple, que le coût horaire du travail en France en 2022 n'est plus que légèrement supérieur à celui de l'Allemagne (cf note de l'INSEE en date du 29 juin 2023, sur les salaires et le coût du travail en Europe).

En réalité, comme le fait justement remarquer l'IFRAP (dans la note préc. du 20 octobre 2021), la comparaison entre la France et l'Allemagne montre que notre industrie souffre d'un temps de travail insuffisant pour des rémunérations, en moyenne, supérieures, c'est-à-dire que, pour un coût global supérieur pour l'entreprise ; le même salaire «superbrut» (y compris charges sociales salariés et employeur) donne un salaire net (pour le salarié) bien plus faible en France, particulièrement lorsque les qualifications augmentent.

En outre, comme le souligne le rapport Brozio-Wasmer sur les politiques d'exonération des cotisations sociales (octobre 2024), la politique de baisse des charges sociales sur les salaires proches du SMIC, quoique globalement et provisoirement favorable à l'emploi, n'a pas été un succès à long terme.

Ce rapport préconise donc une politique plus fine conduisant à réduire la pente des allègements de charges, donc à réduire les exonérations sur les bas salaires et à augmenter en contrepartie ces exonérations sur les salaires intermédiaires, ce qui favorise les secteurs industriels et donc l'emploi dans ces secteurs.

Une telle baisse des charges profiterait-elle à nos entreprises industrielles et donc à leur compétitivité, ou aux salariés ? La mesure devrait être équilibrée de façon à favoriser les deux parties. Quel serait le dispositif d'une telle mesure favorisant les secteurs de l'industrie ? Il s'agirait d'un mécanisme simple de règle de trois (par ex : réduction

universelle de 15 % ou 20% de toutes les charges salariales de ces secteurs), en ciblant les niveaux de revenus intermédiaires, pour les salaires des ouvriers très spécialisés et les cadres de l'industrie (voir l'exemple allemand). Cette mesure serait justifiée au regard de l'impératif de réindustrialisation de la France.

Ainsi :

Le salaire brut-salarié serait amputé à concurrence du pourcentage évoqué plus haut de façon que le nouveau salaire net-salarié soit mis au niveau de l'ancien salaire brut-salarié ;

Le salaire brut-brut versé par l'entreprise serait amputé de ce même pourcentage.

Triple avantage :

Augmentation immédiate du pouvoir d'achat des détenteurs de revenus faibles et intermédiaires (classes moyennes) par l'accroissement des salaires nets versés aux salariés et en ouvrant la possibilité de réduire ponctuellement l'importance des salaires se situant au niveau du SMIC dans les branches où il limite les embauches ;

Ressources nouvelles à investir chez les détenteurs de revenus intermédiaires supérieurs, dans le contexte d'une obligation à souscrire une assurance maladie privée (voir plus bas) ;

Allègement des coûts du travail pour les entreprises industrielles, obstacle majeur aux embauches et aux investissements.

Au bout d'un an, sans faire aucunement de réforme des structures fiscales, on ferait le point, pour constater l'évolution des rentrées de TVA et d'impôts directs.

En cas de succès, on accélérerait l'allègement des charges dans l'industrie : c'est en effet avec le retour à la croissance qu'il faut en profiter pour alléger encore la pression fiscale (cercle vertueux), tout en remboursant progressivement la dette publique.

En revanche, une mesure de réduction globale et accélérée des charges sociales pour tous les secteurs y compris les services – depuis longtemps demandée par les chefs d'entreprise français – présenterait l'inconvénient d'accroître sur le champ le déficit public global, du moins en l'absence ou en cas d'insuffisance d'une compensation immédiate par les ordonnances envisagées (cf supra) en vue d'augmenter le nombre d'heures travaillées dans ce pays.

Une telle mesure globale ne pourra donc être prise que lorsque la part des dépenses publiques dans le PIB aura substantiellement diminué.

b/ Annoncer immédiatement un programme de réduction de la dépense publique, à poursuivre par un effort à moyen et long termes

Etant donné la structure de l'emploi public, les pistes principales de réduction de la dépense publique à moyen et longs termes sont évidentes, qu'il s'agisse de l'éducation (6,8% du PIB) ou de la santé (11,9% du PIB), dont les moyens sont supérieurs à ceux de la plupart des pays développés avec des performances inférieures (cf interview de Nicolas Baverez dans l'Express du 29 octobre 2024). Il est possible de réduire considérablement les effectifs de fonctionnaires tout en améliorant la qualité des services publics : cela peut se faire, non seulement par diverses mesures évoquées supra (réduction des agences de l'Etat, du personnel des collectivités territoriales etc...), mais plus précisément en organisant une plus grande implication des assureurs privés dans la gestion de l'hôpital et en laissant croître les effectifs des écoles privées sous contrat ce qui allègera les tâches de gestion administrative des agences régionales de santé et des rectorats sans remettre en cause leur légitimité.

Ainsi, il serait tout d'abord indispensable de donner une plus grande part au secteur privé dans l'éducation qui représente près d'un million d'agents de l'Etat sur un total de 2,5 millions (moins de 600 000 pour la police et la Défense) : actuellement les rectorats bloquent toute création de classe dans les écoles privées, même si elles ont des listes d'attente, si cela conduit à la fermeture de classes dans le secteur public. Or le secteur privé a de bons résultats scolaires pour un coût total par élève inférieur à celui du public. Permettre la fermeture de classes dans les établissements publics en difficulté allègera la charge pesant sur eux et permettra d'allouer par élève davantage de moyens.

Le redressement de l'efficacité de l'Education Nationale – dont le prestige rayonnait dans le monde entier depuis des décennies avant 1968 – est selon nous possible, avec un minimum de courage et de réalisme : l'IEP travaille ainsi, depuis plusieurs années, sur un projet de « Charte Jules Ferry » , à mettre sur

pied en dehors de tout préjugé idéologique. Par ailleurs, il serait envisageable d'organiser le financement de l'hôpital public par le secteur assurantiel privé : les hôpitaux représentent, comme l'éducation et la recherche, un million d'agents publics et force est de constater que ces secteurs ne sont pas correctement gérés : pour un coût par habitant supérieur à celui de l'Allemagne, la France a moins de lits d'hôpital.

Pour améliorer le fonctionnement administratif des hôpitaux, il est proposé d'imposer aux Français ayant les plus hauts revenus de souscrire une assurance maladie entièrement privée, dont les primes seraient en partie déductibles fiscalement ; en contrepartie, le ticket modérateur qui leur serait applicable serait majoré pour les actes standards remboursés par la Sécurité sociale. Les assurances privées, qui prendront en charge leurs dépenses complémentaires de maladie, seraient appelées à conventionner avec les hôpitaux publics : dans ce cadre de nouveaux modes de gestion et de nouveaux parcours de santé, plus efficaces, seraient mis en place permettant de dégager des moyens nouveaux pour les hôpitaux.

De façon plus générale, la politique industrielle de la santé publique doit être revue.

La crise sanitaire a manifesté la dépendance de notre économie à des chaînes de production étrangères (IFRAP, note préc. 20 oct. 2021). Depuis des décennies, l'administration française a imposé des prix de vente irréalistes aux industriels de la pharmacie, lorsqu'il s'agit de médicaments de base remboursables. . Aujourd'hui, des médicaments essentiels sont en pénurie en France, comme certains antibiotiques classiques et certains médicaments antidiabétiques. Les produits antidiabétiques sont vendus infiniment plus chers aux USA qu'en France. Aujourd'hui, le paracétamol, principe actif du doliprane, est massivement fabriqué en Asie, surtout en Inde.

Les industriels en France sont souvent contraints de se contenter de fabriquer l'enrobage de ces médicaments ou à vendre leurs usines aux Américains. Au total, la Sécurité sociale va y perdre à long terme. Et c'est l'Erat, qui a pris de mauvaises décisions il y a 20 ans ou 30 ans, qui va demain renflouer les caisses de la Sécurité sociale, car la France devra s'approvisionner à l'étranger.

L'économie n'est pas un gâteau que l'on partage. Pour partager des richesses, il faut les produire, en permanence à des coûts compétitifs, sinon, les créateurs de richesses ferment boutique. Il ne faut pas oublier que sous les deux mandats du président Macron beaucoup de créations d'emploi ont été réalisées par l'augmentation du nombre d'auto-entrepreneurs, dont la plupart ont des revenus modestes, et par l'augmentation importante des emplois dans le secteur non marchand.

L'économie est un moteur, dont tous les pistons doivent fonctionner à l'unisson : des dépenses publiques efficaces et ciblées, financées par des prélèvements répartis de façon juste et favorisant les investissements des entreprises, notamment des PME.

Outre les mesures préconisées ici en faveur du secteur de l'industrie, les PME – au sens large et non au sens européen limité à 250 employés – devraient ainsi bénéficier d'un dispositif fiscal simple renforçant leur fonds propres, leur permettant d'innover, d'acquérir de nouvelles technologies, notamment en matière d'intelligence artificielle et d'accroître leur capacité d'expansion. Ce sont surtout les PME de toutes tailles, les moyennes comme les petites, qui créeront les emplois – et les recettes fiscales – et sociales de demain.

Enfin, les crédits affectés à la recherche – publique comme privée – ne devraient pas pâtir des mesures de restriction envisagées. Malgré les résultats relativement décevants pour l'innovation du système français de crédit d'impôt, l'effort pour la recherche doit au contraire être intensifié, notamment sur le modèle américain des fondations qui demeure une référence malgré la montée en puissance de l'Asie dans ce domaine