

RÉFORMER

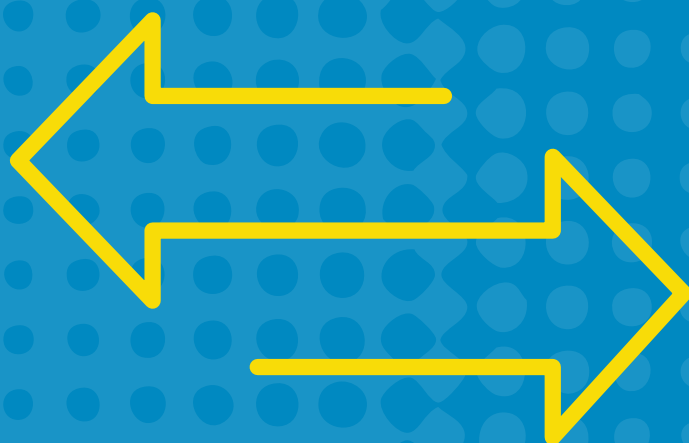
POUR

LIBÉRER

MAI 2020

AUTEURS

Pascal Salin
Jean-Philippe Delsol
Pierre Garelo
Alain Mathieu
Jacques Garelo
Nicolas Lecaussin
Eric Verhaeghe
Jean-Baptiste Boone
Patrick de Casanove
Victor Fouquet
Nicolas Marques
Christophe Demerson
Jean-Thomas Lesueur
Laurent Pahpy
Aurélien Véron
Emmanuel Martin
Guillaume Labbez
Erwan Le Noan
Jean-Philippe Feldman



www.reformerpourliberer.org

Réformer pour libérer



**Jean-Philippe
DELSOL**

Docteur en droit et licencié ès-lettres, est avocat fiscaliste et président de l'IREF (Institut de Recherches Economiques et Fiscales), un Think Tank libéral. Il publie régulièrement des articles de presse et a écrit une dizaine d'ouvrages dont, parmi les derniers : *L'injustice fiscale ou l'abus de biens communs*, Desclée de Brouwer, 2016 et *Eloge de l'Inégalité*, Manioba/ Les Belles Lettres, 2019.



**Jacques
GARELLO**

Professeur émérite à l'Université d'Aix-Marseille, il est le fondateur du groupe libéral des « Nouveaux économistes » en 1977 et le président d'honneur de l'Association pour la liberté économique et le progrès social (ALEPS), après avoir présidé cette association de 1981 à 2014. Il est également membre du conseil d'administration de l'Institut de recherches économiques et fiscales (IREF).

Le Président de la République a annoncé aux Français que le moment d'une « refondation » est venu. Il a raison : la crise a révélé les dramatiques faiblesses de nos institutions et de nos politiques face aux défis de la mondialisation.

Encore faut-il savoir quelle refondation et avec quels moyens.

Est-ce à l'État et à la classe politique de programmer un changement profond ? Comme beaucoup de citoyens nous ne le pensons pas. Les réformes nécessaires et promises ont été sans cesse remises à plus tard ou se sont traduites par des mesures mineures, au mieux, ou incohérentes et dangereuses (chômage, retraite...) au pire. Par ailleurs l'État lui-même a montré ses limites dans son imprévoyance et sa gestion lourde, lente et excessivement centralisée de la crise sanitaire.

Les moyens employés pour accompagner de vrais changements sont-ils la création monétaire sans limite et ses milliers de milliards d'euros tombés du ciel, ou bien la chasse aux riches, aux entrepreneurs, aux propriétaires ? Ces utopies se payent cher : en pouvoir d'achat, en chômage massif, en appauvrissement durable des plus pauvres, en délocalisations. Leur inéluctable échec conduirait à toujours plus d'interventionnisme et d'autoritarisme à l'encontre de nos libertés. Faudrait-il se replier sur nous-mêmes, fermer nos frontières, limiter nos échanges ? Ce serait une grave régression qui affaiblirait le pouvoir d'achat des Français, réduirait l'innovation à défaut de compétition étrangère et attenterait à la croissance.

Aurions-nous besoin alors que l'État continue de nous prendre en charge longtemps ? Mais ce serait le meilleur moyen de déresponsabiliser toute la société et d'ailleurs, on ne saurait vivre à crédit sans fin. Nous sommes déjà surendettés et nous ne pourrions rembourser qu'en retrouvant rapidement un niveau d'activité dynamique, sauf à être contraints d'augmenter la pression fiscale dans un cercle vicieux contribuant à accroître nos difficultés.

Nous pensons qu'il faut plutôt libérer la société

Il est donc urgent de rétablir un niveau de sociabilité et d'activité qui permette aux Français de passer l'orage du Covid avec le moins de dommages possible. Mais plus encore, cet épisode douloureux est sans doute l'occasion de repartir sur des bases plus fermes. Il s'agirait de consolider l'autorité publique dans les strictes fonctions qui lui incombent pour assurer la liberté des personnes et leur laisser la possibilité de développer leurs activités en sécurité. Ce ne sera possible que si l'État se décharge de missions indues (notamment en matière d'éducation, d'économie, de santé, de culture) qu'il s'est accaparées et rend aux territoires, aux contribuables, aux entreprises, aux familles... les droits et capacités de prendre en charge ce qui leur revient naturellement. Car l'État n'a pas vocation à faire mais de veiller à ce que chacun puisse faire, sauf subsidiairement bien sûr si nécessaire. Il n'a pas vocation à se substituer aux individus, mais à fixer des limites quand c'est

nécessaire pour le respect de tous. En favorisant la responsabilité individuelle, il encouragera l'effort, le travail, l'inventivité humaine à la poursuite d'un progrès raisonné.

En permettant à chacun d'exercer pleinement, avec le moins possible d'entraves réglementaires, sociales ou fiscales, ses libertés d'initiative, de créativité, de développement, nous sommes persuadés que nous retrouverons rapidement la vitalité économique, sociale et culturelle dont notre pays a su témoigner dans sa longue et riche histoire. Il faudra laisser s'épanouir la liberté et la liberté fera le reste.

Voilà pourquoi **des membres expérimentés de la société civile**, sans esprit partisan, chacun sous sa propre responsabilité et dans la diversité de leur participation, **soumettent à votre réflexion un vrai projet de réforme, cohérent, concret** dont nous développons ci-après quelques thèmes importants, mais que l'on pourrait inscrire dans une refondation plus large intégrant l'ensemble des thèmes suivants :

- Une diminution des dépenses de l'État non par des économies ponctuelles mais par réduction d'un secteur public pléthorique et souvent inefficace, notamment en redonnant un vrai pouvoir de contrôle, et les moyens y afférents, au Parlement ;
- Une fiscalité réduite sur les entreprises comme sur les foyers, proportionnelle et non redistributive, puisque le rôle de

l'impôt est de couvrir les charges d'un État subsidiaire et non pas de généraliser l'assistance et les privilèges ni d'étouffer l'esprit d'entreprise et d'épargne ni de niveler les patrimoines ;

- Une baisse des cotisations sociales par transition progressive d'un système de monopole public vers une logique assurancielle, notamment dans le domaine de la santé et des retraites ;
- Un libre accord entre personnel et dirigeants de chaque entreprise pour fixer les clauses du contrat de travail, y compris la durée hebdomadaire ;
- Une liberté scolaire garantie par la création d'établissements privés au choix des familles, financés par des bons scolaires ;
- Un respect de la propriété immobilière privée par révision des rapports locatifs aujourd'hui déséquilibrés et la diminution progressive des logements dits sociaux ;
- Un recrutement diversifié, accompagné d'une formation adéquate, pour avoir des magistrats aptes à prononcer et à faire appliquer les peines sans hésitation ; le développement et la croissance de l'équipement carcéral ;
- Une police recentrée sur ses missions de protection des personnes et des biens, libérée de corvées administratives qui peuvent être assumées en partenariat avec des entreprises privées ;

- Une diplomatie axée sur la lutte contre le totalitarisme conquérant, menée avec les pays faisant ce choix ;

- Une Europe qui élimine ses tares dirigistes, sa réglementation étouffante, sa volonté d'harmonisation imposée, ses interventions monétaires et bancaires ;

- Un État qui s'interdit toute incursion dans la vie privée, et une laïcité comprise comme la reconnaissance de la liberté religieuse.

Les propositions présentées ci-après ne sont pas un programme, mais elles forment des orientations appuyées d'exemples concrets.

Depuis fort longtemps ces propositions sont absentes des projets présentés par la classe politique. Pourtant après des années de stagnation, de violences, d'incertitude et d'insécurité elles rencontrent aujourd'hui l'adhésion d'une grande partie de la société civile. Car la défense de la liberté individuelle et de la propriété, la renaissance de la responsabilité personnelle, le respect des droits d'autrui sont les seules valeurs qui fondent une nation apaisée, prospère et solidaire.

Beaucoup de Français attendent un vrai programme de refondation. ■

Jean-Philippe DELSOL
Jacques GARELLO

Sommaire

- 05** **Une "politique de l'offre" est nécessaire au redressement**
PASCAL SALIN
- 09** **Réforme de la haute fonction publique pour améliorer le service public**
ERIC VERHAEGHE
- 11** **Réforme des syndicats et marché du travail**
NICOLAS LECAUSSIN
- 13** **Le retour aux entreprises et aux règles du marché**
PIERRE GARELLO
- 16** **Réforme du système de santé**
PATRICK DE CASANOVE / JEAN ARBOD / NICOLAS LECAUSSIN
- 19** **Les économies possibles de dépenses publiques**
ALAIN MATHIEU
- 22** **L'après-Covid-19 et le défi de l'efficacité fiscale**
NICOLAS MARQUES / VICTOR FOUQUET
- 25** **Encourager la propriété privée**
JEAN-PHILIPPE DELSOL / CHRISTOPHE DEMERSON
- 27** **Retraites : on a tout essayé**
JACQUES GARELLO
- 29** **Politique territoriale : réforme de l'État, décentralisation et dévolution de libertés nouvelles, seules réponses à l'ankylose généralisée**
JEAN-THOMAS LESUEUR
- 32** **Sauvons l'agriculture, libérons les agriculteurs**
LAURENT PAHPY
- 34** **Une crise peut en cacher une autre (après la dette, la monnaie)**
AURÉLIEN VÉRON / EMMANUEL MARTIN
- 37** **Construire l'Europe autrement**
GUILLAUME LABBEZ / ERWAN LE NOAN
- 41** **Protection des libertés et Institutions**
JEAN-PHILIPPE FELDMAN

Une “politique de l’offre” est nécessaire au redressement



Pascal
SALIN

Pascal Salin a été professeur d'économie à l'Université Paris-Dauphine ; il a été président de la Société du Mont Pèlerin ; il est président de l'ALEPS (association pour la liberté économique et le progrès social), il a été l'auteur de nombreux articles et de plusieurs livres (le dernier étant *Le vrai libéralisme - Droite et gauche unies dans l'erreur*, éditions Odile Jacob, 2019)

Dans les manuels d'économie on exprime l'idée que l'une des fonctions fondamentales d'un État est la politique de stabilisation économique, mais cette idée fait par ailleurs partie de la pensée dominante – même presque unanime – des citoyens, par exemple ceux de la France. Cette croyance est si rarement mise en cause qu'elle est même devenue un réflexe. C'est ainsi que l'on considère comme indispensable une politique de relance économique lorsqu'on subit une crise économique, c'est-à-dire une situation où la production de biens et services dans le pays diminue par rapport à la situation antérieure.

Or, pour résoudre un problème il devrait toujours être admis qu'il est absolument nécessaire d'en connaître la cause, comme on le fait à juste titre, par exemple, pour des problèmes physiques. Malheureusement on n'en a

pas pris l'habitude en ce qui concerne les crises économiques, bien que leurs causes puissent être bien différentes. Mais il existe aussi un réflexe collectif de ce point de vue, à savoir qu'on considère une crise économique comme une manifestation de la nécessaire instabilité du « capitalisme ». Tel fut le cas, par exemple, de la crise de 2008, alors que celle-ci était la conséquence du caractère déstabilisant des politiques monétaires (ce qui aurait d'ailleurs dû être considéré comme la preuve que la politique économique n'est pas forcément stabilisante et qu'elle peut au contraire être déstabilisante).

Cette crise a bien illustré par ailleurs la validité de la théorie autrichienne du cycle économique (développée en particulier par Ludwig von Mises et Friedrich Hayek). Une politique monétaire expansionniste provoque des changements non justifiés (sur le long terme) des structures productives du fait, par exemple, des incitations artificielles à emprunter pour investir lorsque les taux d'intérêt sont rendus trop bas par la politique monétaire. Ainsi ce que l'on peut considérer comme une politique globale (la politique monétaire expansionniste) se caractérise non pas par des conséquences uniformes pour toutes les activités humaines, mais par des distorsions. Et l'on peut dire qu'il en est ainsi dans toutes les crises économiques.

Les causes de la crise économique actuelle sont évidemment bien différentes (mais elles ne tiennent pas en tout cas au fonctionnement du capitalisme, contrairement à ce que certains essaient de suggérer). Comme on le sait bien, elles viennent du fait que l'on craint à juste titre

la transmission du coronavirus entre les personnes, ce qui a conduit non seulement à accepter que des individus refusent de se rendre à leur poste de travail, mais même à décider la politique de confinement obligatoire. La conséquence en est évidente, à savoir que certaines entreprises diminuent leur production ou l'arrêtent même, et que beaucoup de salariés, mais aussi d'entrepreneurs ou producteurs indépendants, n'effectuent plus leur travail habituel.

Stimuler la demande globale pour relancer ?

Mais il existe malheureusement des préjugés dans ce domaine, en particulier l'idée dominante de l'opinion publique et des politiciens selon laquelle on peut stimuler l'activité économique – donc surmonter une crise économique – en augmentant la demande globale, ce qui implique par exemple une augmentation des dépenses publiques ou une politique monétaire expansionniste. Il serait trop long de le faire dans le présent texte, mais on peut démontrer que la politique de demande globale est incapable d'aboutir aux conséquences positives qu'on lui attribue, quelles que soient les situations, et même que le concept de demande globale est dépourvu de sens¹.

Pour évaluer la portée de ces politiques de relance il est utile de préciser ce que feraient les entreprises dans un système non-étatique. Les entrepreneurs – mais aussi les autres individus – sont conscients que la situation actuelle est une situation provisoire et qu'ils pourront retrouver ultérieurement leurs

¹ Nous évoquons cette question dans un article du journal *Le Monde* du 28 mars 2020 et nous envisageons éventuellement la publication ultérieure d'une démonstration détaillée de la critique du concept de demande globale.

activités normales de long terme. Par conséquent certains d'entre eux peuvent être incités à rechercher les moyens d'égaliser leurs ressources disponibles dans le temps, en particulier en empruntant dans l'immédiat et en remboursant leurs emprunts dans le futur ; mais ceci se traduit nécessairement par une augmentation des taux d'intérêt car la diminution des revenus de beaucoup de gens provoque une diminution non seulement de la consommation, mais aussi de l'épargne (et même peut-être davantage de l'épargne car la consommation peut être considérée comme prioritaire). Cette augmentation des taux d'intérêt est totalement justifiée : devant une rareté croissante des ressources d'épargne il convient de permettre qu'elles soient affectées aux activités les plus productives. De ce point de vue il est d'ailleurs important de souligner qu'une crise économique, quelles qu'en soient les causes, se caractérise non pas seulement par une diminution de la production globale (évaluée statistiquement), mais par des changements structurels (dans la production, la consommation, l'épargne) et ce qui est souhaitable c'est précisément d'ajuster les structures productives aux structures de consommation et d'épargne, ce que seuls les marchés libres sont capables de faire.

La crise actuelle est provoquée par une cause très différente de celle de 2008, mais on peut cependant faire des remarques similaires : la crise a une cause globale – en l'occurrence le découragement des activités productives du fait de la diffusion d'une maladie – mais les conséquences en sont spécifiques et il est incorrect – et même dangereux – de vouloir la surmonter par une politique monétaire expansionniste ou une politique d'augmentation de la demande globale (c'est-à-dire, en particulier, un déficit public).

Dépenses publiques, dette publique

En effet, puisque le problème actuel est un problème d'offre, résultant du fait qu'il y a moins de personnes suscep-

tibles de travailler comme salariés ou comme entrepreneurs, il est vain de penser qu'il est possible de le surmonter au moyen d'une politique économique d'augmentation de la demande globale ou d'une politique monétaire expansionniste.

De ce point de vue on doit être surpris qu'un important plan de relance ait été décidé aux États-Unis – conformément au préjugé de type keynésien – puisque 2 000 milliards de dollars vont être injectés dans l'économie. L'union européenne a décidé de constituer un plan de soutien à l'économie de 540 milliards d'euros (et même probablement davantage) et la banque centrale européenne doit par ailleurs accorder d'importantes ressources monétaires. Il est également surprenant qu'en Allemagne – un pays caractérisé par des excédents budgétaires au cours des années récentes – on décide un déficit budgétaire. En France le gouvernement a annoncé un plan d'urgence de 100 milliards d'euros pour aider à surmonter la crise économique actuelle.

En ce qui concerne la France actuellement les décisions de politique économique ne consistent pas, purement et simplement, à augmenter les dépenses publiques. On doit reconnaître que le gouvernement n'a pas seulement décidé une politique de croissance des dépenses publiques, mais qu'il a décidé une diminution des charges fiscales et sociales, comme cela est justifié.

En effet il a été décidé de diminuer les prélèvements d'impôts et de cotisations sociales afin d'aider les entreprises à maintenir leurs ressources en dépit des difficultés productives. Cette baisse est normale et souhaitable dans les circonstances actuelles. Mais il en résulte un plus important déficit public. Ce dernier va représenter 7,6 % du PIB – ce qui est une augmentation considérable – et la dette publique va atteindre 112 % du PIB. Avant l'actuelle crise économique on aurait dû contester fortement le préjugé – justifié par l'union européenne – selon lequel un déficit public de 3 % du PIB était par-

faitement acceptable. Mais l'augmentation actuelle du déficit public mérite d'être extrêmement critiquée. En effet, étant donné précisément que le problème est un problème d'offre et que le déficit public est incapable d'accroître la production globale, cela signifie que l'État doit prélever des ressources en empruntant des ressources d'épargne.

Ainsi les individus et les entreprises disposent d'un peu plus de ressources du fait de la diminution des charges sociales et économiques, ce qui compense un peu la diminution de leurs revenus. Mais par ailleurs l'État disposant de ressources plus faibles, il aurait été normal qu'il diminue ses dépenses d'un montant correspondant à la baisse des charges. Étant donné que ce n'est pas le cas, puisqu'il y a au contraire une augmentation des dépenses publiques, l'État est obligé d'emprunter plus, ce qui diminue l'épargne disponible pour financer les besoins de financement des entreprises dus aux difficultés actuelles.

Aide aux entreprises ?

Le gouvernement français a annoncé par ailleurs que l'État allait aider les entreprises en difficulté en investissant dans leurs fonds propres ou même en nationalisant certaines entreprises. Or on doit considérer une telle politique comme extrêmement contestable car elle consiste à remplacer des propriétaires privés responsables par un État irresponsable en tant que propriétaire puisque ceux qui prennent des décisions au sujet des entreprises ne subissent pas personnellement les conséquences de leurs décisions.

Il est certain que certaines entreprises vont se trouver en difficulté financière, par exemple parce qu'elles doivent produire moins du fait du confinement de leurs salariés (ou même éventuellement des entrepreneurs eux-mêmes) ou parce que la demande pour leurs produits diminue. Mais on doit certes considérer que cette situation est provisoire et que les entreprises pourront

retrouver leurs activités normales dès la fin du problème sanitaire. Pour subsister pendant cette période transitoire certaines d'entre elles doivent trouver un financement. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, la solution consiste à ce que les entreprises (et éventuellement les individus) empruntent des fonds qu'ils sont décidés à rembourser après le retour à une situation normale.

Mais bien entendu, cette possibilité dépend de la capacité des individus à procurer de l'épargne. Or, le déficit public doit précisément être financé par l'épargne. Par conséquent si l'État achète des actions d'entreprises pour accroître leurs fonds propres il doit financer ces achats par des emprunts et il diminue l'épargne disponible pour les emprunts éventuels des entreprises. Autrement dit, cette soi-disant politique de soutien des entreprises par l'État correspond en fait simplement à une situation dans laquelle l'État joue seulement un rôle d'intermédiaire dans le financement (ce qui n'a évidemment pas de justification) : au lieu que les entreprises négocient elles-mêmes leurs emprunts en fonction de leurs spécificités et de leurs prévisions, elles reçoivent des dons ou des prêts de l'État et c'est donc lui qui devra rembourser ultérieurement les emprunts effectués.

Mais comme l'État n'est pas lui-même producteur de biens et services, ce remboursement sera normalement fait par des prélèvements fiscaux. Autrement dit la politique publique n'a pas un effet de relance globale, elle fait de l'État un simple intermédiaire financier qui décide de manière arbitraire les modalités des prêts, des emprunts, des dons et des remboursements au lieu de tenir compte de la nécessité de réactions diversifiées telles que celles qui existent nécessairement dans une situation de marchés libres sans interventionnisme étatique. En résumé on a actuellement un choc sanitaire avec des conséquences négatives et diversifiées sur la production. Il est vain de penser qu'une politique économique ou monétaire peut aider à surmonter les problèmes et il faut donc compter

sur la capacité de chacun à s'adapter à cette situation provisoire en attendant le moment où l'on pourra retrouver les situations antérieures.

On pourrait certes penser que l'augmentation du déficit public de l'État français, du fait de sa politique concernant les fonds propres et de ses autres politiques, peut être financée par l'épargne étrangère. Mais ceci est actuellement illusoire puisque la plupart des pays se trouvent dans la même situation que la France de telle sorte qu'il n'y a probablement pas d'épargne disponible pour cette politique publique.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, dans un système de marchés libres sans interventionnisme étatique, les variations du taux d'intérêt permettent de réaliser l'équilibre entre l'épargne et l'investissement de la manière la plus satisfaisante. Or, dans les circonstances actuelles les taux d'intérêt sont manipulés par les banques centrales de telle sorte qu'une augmentation d'un déficit public n'est pas financée par une augmentation de l'épargne, mais par une diminution de l'investissement à cause du détournement d'une partie de l'épargne vers le financement de la dette publique. Ceci constitue en tout cas un exemple du fait qu'il est vain d'attendre des conséquences positives d'une augmentation du déficit public.

Une crise économique suppose un choc de grande ampleur et c'est pourquoi les décisions étatiques, compte tenu de leurs éventuelles très grandes dimensions, peuvent être à l'origine des crises économiques. Tel est le cas, par exemple, d'une augmentation importante de la fiscalité qui détruit les incitations productives. Et tel est le risque que nous sommes susceptibles de courir dans le futur si l'État français décide une forte augmentation de la fiscalité pour financer les dépenses qu'il aura décidé de faire sous prétexte de faire une politique de relance économique et pour rembourser l'importante dette publique due à la « politique de relance ». Or une telle décision est actuellement suggérée par un certain

nombre de personnes. Ainsi, sous prétexte de stabiliser l'économie on fait une politique cyclique – et donc déstabilisante – consistant à augmenter les dépenses publiques, puis à augmenter les recettes publiques.

« L'économie de l'offre »

Ce qu'on appelle « l'économie de l'offre » est une expression qui avait été utilisée pour caractériser la politique fiscale, couronnée de succès, d'un Ronald Reagan ou d'une Margaret Thatcher ("supply-side economics"). En mettant l'accent sur l'offre, c'est-à-dire sur la production, on tourne le dos à la caractéristique essentielle de la théorie keynésienne qui prétend à tort que la relance économique nécessite une augmentation de la demande globale, par exemple une augmentation du déficit public ou une augmentation des dépenses de consommation. Or, l'idée selon laquelle on peut stimuler de cette manière la production est une idée fautive en toutes circonstances. Ainsi, une augmentation des dépenses publiques ou de la dette publique se fait nécessairement aux dépens des dépenses privées puisqu'elle est financée soit par l'impôt soit par l'emprunt (ce qui diminue les dépenses de consommation et d'investissement).

En fait, il y a toutes les raisons de penser que la stagnation économique et le chômage sont dus à des excès de prélèvements obligatoires (et de réglementations), dans la mesure où ils détruisent les incitations productives, c'est-à-dire les incitations à travailler, à entreprendre, à épargner, à investir ou à échanger. En effet, plus l'activité d'un individu est taxée, moins il est incité à la développer. C'est exactement cela qu'a reconnu l'économie de l'offre. Ses défenseurs ont souligné à juste titre que la réforme fiscale était d'autant plus efficace qu'elle consistait à supprimer les aspects les plus désincitatifs de la fiscalité. Par ailleurs d'un point de vue purement conceptuel on peut se demander s'il convient de parler de « politique

de l'offre », alors qu'il s'agit non pas de mettre en œuvre de nouvelles politiques, mais au contraire de supprimer des politiques destructrices de l'offre. Il faudrait alors peut-être même parler d'une « dépolitisation de l'offre ». La crise actuelle pourrait être appelée une « crise de l'offre », mais elle ne sera pas corrigée par une politique de demande ni par des interventions étatiques dans le domaine de la production (ou « domaine de l'offre »), mais par cette « dépolitisation de l'offre ».

Il est donc erroné et même nuisible de penser qu'une politique économique est nécessaire pour atténuer les effets de la crise et pour en sortir. Pour permettre une meilleure adaptation aux situations existantes, il convient de permettre le fonctionnement le plus libre possible des marchés, puisqu'il n'y a pas un problème global (si ce n'est statistiquement), mais des problèmes structurels. Pour que les entreprises puissent relancer leurs activités productives il convient tout d'abord, évidemment, de supprimer toutes les réglementations qui réduisent les incitations productives. Tel est par exemple le cas de la loi sur les « 35 heures » qui aurait dû d'ailleurs être annulée depuis longtemps ; ceci permettrait par exemple à certaines entreprises d'augmenter leur production par rapport à la situation antérieure à la crise pour pouvoir plus facilement rembourser leurs dettes.

Mais il est évident que la fiscalité joue un rôle essentiel dans la destruction des incitations productives et il convient donc peut-être de préciser quels sont les impôts et taxes les plus

destructeurs des incitations productives. C'est d'abord le cas des taux élevés de l'impôt progressif sur le revenu. Le plus souvent en effet ce sont les plus talentueux, ceux qui sont le plus à même de créer des richesses profitant à tout le monde qui sont frappés par ces taux. Et le problème est d'autant plus grave qu'en réalité d'autres impôts frappent la même matière fiscale d'une manière souvent peu visible. Tel est le cas, par exemple, de la TVA qui est, contrairement à ce que l'on croit, non pas un impôt sur la consommation, mais un impôt sur la production et les revenus. Et l'on pourrait aussi, parmi d'autres, souligner le rôle de l'impôt sur les sociétés. Il ne faut pas s'étonner dans ces conditions que la croissance des activités productives soit faible en France et que le chômage y soit élevé, mais aussi que certains des plus grands créateurs de richesses soient forcés de choisir l'exil.

C'est finalement toute la population qui pâtit de cette politique qui consiste à punir les plus productifs. Et l'on doit donc s'opposer très fermement à des propositions comme celles qui consistent à prétendre qu'il faut augmenter la progressivité de l'impôt sur le revenu pour sortir de la crise. Par ailleurs le capital est surtaxé en France, alors qu'il n'y a pas de croissance sans accumulation de capital. Le vrai moteur de la croissance n'est pas la consommation, comme le prétendent les keynésiens, mais l'épargne et l'investissement. Ce sont donc aussi les incitations à épargner qu'il convient de libérer non seulement en diminuant ou en supprimant la progressivité de l'impôt sur le revenu,

mais aussi, par exemple, en supprimant tous les impôts sur le capital.

Si l'on souhaite – comme cela est évidemment indispensable – de faire le nécessaire pour qu'une véritable relance économique puisse avoir lieu dès que possible, il convient de prêter attention au fait que nous avons été depuis plusieurs années dans une situation de politique monétaire expansionniste avec de très bas taux d'intérêt, ce qui peut être la cause d'une crise d'origine monétaire, comme celle de 2008. Il est donc d'autant plus nécessaire de ne pas pratiquer de prétendue politique de relance ni de politique monétaire expansionniste (également considérée à tort comme une politique de relance).

On devrait d'ailleurs reconnaître que ce n'est pas seulement dans les circonstances actuelles que ces politiques sont contestables et l'on devrait admettre de manière générale que les politiques économiques et les politiques monétaires ne devraient pas exister car elles ne peuvent avoir que des effets négatifs. La production de biens et services est la conséquence des comportements individuels et il faut donc les respecter.

Quant à l'État il devrait se cantonner à l'élaboration de ce qu'on appelle les activités régaliennes, qu'il conviendrait évidemment de définir de manière précise. ■

Pascal SALIN

Réforme de la haute fonction publique pour améliorer le service public



Eric VERHAEGHE

Eric Verhaeghe est né à Liège en 1968. Diplômé en philosophie et en histoire, il est ancien élève de l'ENA (promotion Copernic, 2002). Il a été président de l'APEC et a fondé la legaltech Tripalio. Il anime le blog politique *Le Courrier des Stratèges*. Auteur de *Jusqu'ici tout va bien* (éditions Jacob-Duvernet) et de *Ne t'aide pas et le Ciel t'aidera* (éditions du Rocher).

Depuis au moins vingt ans, les plans de réforme de l'État se succèdent sans le moindre succès ! Tous officiellement inspirés par le New Public Management, cette école de pensée qui propose des recettes pour réformer les administrations publiques, largement pratiquées au Canada et en Nouvelle-Zélande. La crise du coronavirus et l'incapacité de l'État à agir donnent l'occasion de dresser un bilan de ces innombrables tentatives d'améliorer la productivité des services de l'État, dont les seuls résultats ont été une augmentation de la dépense publique et une diminution de la qualité de son service.

Nous voudrions soutenir ici que l'échec du New Public Management tient à l'oubli de l'une de ses prescriptions fondamentales : la réforme des ressources humaines, et singulièrement la réforme du statut applicable à la haute fonction publique, qui ont systématiquement été évitées en France, sont le seul point de

départ possible pour une réforme de l'État. Nous nous centrerons tout spécialement sur la réforme du statut de la haute fonction publique.

Pourquoi réformer la haute fonction publique ?

On ne reviendra pas ici sur les multiples stratégies que la haute fonction publique a déployées depuis l'adoption de la LOLF, au début des années 2000, pour appliquer les principes du New Public Management à tout le monde sauf à elle-même. La longue histoire des prétendues réformes de l'ENA, qui étaient autant d'os à ronger pour que les pouvoirs publics puissent croire que les choses bougeaient sans que rien ne bouge réellement, en atteste. L'enjeu est de savoir si l'élite administrative actuelle, si sa doctrine d'application, sont encore adaptées aux exigences d'un État moderne, et si non, comment les réformer. En posant la question de l'adaptation, de l'adéquation des élites administratives aux missions de l'État, on y répond déjà. Le naufrage de l'État dans l'affaire du coronavirus, son incapacité jusqu'au-boutiste à servir le public, son obsession de l'asservir à un carcan réglementaire obsolète, permettent de mesurer l'écart qui sépare notre haute fonction publique et la mission qu'il doit délivrer aux citoyens.

Tous ces points font bouillir depuis longtemps une opinion publique irritée par des échecs parfois anecdotiques, mais visibles au quotidien. L'incapacité des préfetures à délivrer des cartes grises dans des délais raisonnables, par exemple, les blocages réguliers du

site de la CAF qui gère les déclarations d'emplois à domicile, illustrent pour tout un chacun l'obsolescence de l'État en France, et surtout l'indifférence des hauts fonctionnaires pour ces dysfonctionnements de service. Comme si servir le public n'était pas sa mission essentielle.

Dans ce contexte négatif, l'affaire des masques FFP2 non commandés, du déclenchement tardif de l'alerte au coronavirus, des contrôles tatillons en tous genres qui paralysent le pays, sonnent comme autant de confirmations de ce que beaucoup pressentaient jusque-là : la haute fonction publique est incompétente. Elle se préoccupe plus de réglementation et de contrôle tous azimuts que de service public. Inutile, donc, d'espérer réformer l'État sans commencer à balayer le haut de l'escalier. On pourra réformer tant qu'on voudra, si la hiérarchie n'est pas compétente, la réforme échouera.

Comment réformer la haute fonction publique ?

Pour résumer un propos qui mériterait d'être approfondi, discuté, et probablement modéré, il faut aujourd'hui transformer une haute fonction publique attachée à la verticalité, à la norme, et soumise au politique, en une haute fonction publique soumise au public et capable de délivrer un service de qualité dans un univers horizontalisé par les réseaux sociaux. Les amateurs de photographie diront qu'il faut passer du format portrait au format paysage. Cette révolution dans le paradigme de la haute fonction publique ne sera sans doute pas une opération facile, tant la noblesse de robe qui tient le pays est

coriace et bien décidée à ne pas se laisser faire. Au-delà d'une inévitable épuration de ses cadres les plus toxiques (on pense ici, par exemple, aux responsables du syndicat de la magistrature qui ont officiellement transformé le service public judiciaire en joujou idéologique), c'est le principe du statut de la fonction publique lui-même qui pose problème pour les emplois-clés de l'administration « administrante ».

Pour quelle raison un directeur d'administration centrale incompetent (et il en est un grand nombre) est-il, lorsqu'il est révoqué en Conseil des Ministres, automatiquement reclassé dans un corps d'inspection où il peut finir sa carrière en coulant des jours heureux avec une rémunération de 10.000 € par mois ? Imagine-t-on encourager un haut fonctionnaire à prendre des risques pour être efficace, quand l'application de la doctrine du « pas de vague », quand le laxisme au quotidien, lui garantissent la popularité dans son service, et une rémunération très confortable en cas de problème ?

On voit bien ici que la garantie de l'emploi est un verrou à faire tomber si l'on veut voir accéder aux postes-clés des personnalités capables de réformer, de rationaliser, et au besoin de trancher dans le vif pour améliorer le service public.

La question centrale de la garantie de l'emploi

Lorsqu'il est arrivé au pouvoir, Emmanuel Macron avait annoncé qu'il examinerait les 400 postes-clés des administrations centrales, et qu'il recevrait personnellement les 400 directeurs pour une sorte d'entretien d'évaluation. Bien entendu, il n'en a rien fait, pas plus qu'il n'a osé supprimer le recrutement direct des grands corps à la sortie de l'ENA, qui permet de propulser des jeunes gens bien nés de 24 ou 25 ans sans expérience managériale, à des fonctions critiques.

Pourtant, l'intuition était bonne. Schématiquement, l'État est tenu aujourd'hui par quelques centaines de hauts fonctionnaires qui sont tout puissants dans leur département, et y font barrage à l'intervention des élus, mais aussi du

peuple souverain. En soi, que les administrations de l'État, et singulièrement les administrations centrales les plus sensibles comme le Trésor ou le Budget, soient tenues par de véritables patrons, est une affaire qui se plaide. Encore faut-il que ces « patrons » soient contrôlés par le peuple souverain, et qu'ils soient compétents (la loyauté faisant partie des critères de la compétence). L'obstacle au contrôle est ici celui de l'impunité : étant entendu qu'il dispose de la garantie de l'emploi, le haut fonctionnaire se place au-dessus de sa mission de service public. Et s'il lui arrive d'être révoqué en Conseil des Ministres, il attend au chaud un changement de ministre pour espérer une nouvelle nomination.

Pour briser ce cercle vicieux, il faut priver les directeurs d'administration centrale de la garantie de l'emploi. En cas de révocation, ils doivent purement et simplement être licenciés de la fonction publique et indemnisés par Pôle Emploi. Cette mesure simple découragera bien des candidatures d'incompétents ! Et elle dégonflera très vite la baudruche de la courtisanerie politique, passage obligé aujourd'hui, qui consiste à s'encarter politiquement et à passer en cabinet ministériel pour être nommé directeur par un ministre à qui on a ciré les pompes.

Qui doit juger de la compétence des hauts fonctionnaires ?

Ce dispositif serait bancal s'il ne s'accompagnait d'une réforme radicale des critères d'évaluation des hauts fonctionnaires. Sur ce point, ceux-ci ont obtenu de rester responsables devant leur ministre, quand la LOLF plaçait pour une responsabilité devant le Parlement. Le découpage du budget de l'État en missions et en programmes (depuis la LOLF) permet d'ailleurs de créer l'équivalent de ce que les entreprises appellent des « Business Unit » : des entités isolables dont chacun peut analyser les résultats. En principe, les indicateurs de performance qui doivent mesurer l'efficacité de chacune de ces « BU » sont une première façon d'informer le Parlement sur la qualité du service délivré.

Nous proposons que, à l'avenir, ces indicateurs de performance soient choisis par le Parlement, voire par un appel au peuple direct (comme Internet le permet), et que les directeurs d'administration centrale soient garants de leur bonne tenue. Pour formaliser ce rendu des comptes, un cycle d'audition serait organisé à la Commission des Finances de l'Assemblée et du Sénat (qui pourraient siéger en commun), à chaque printemps. Les directeurs d'administration centrale deviendraient ainsi directement responsables devant le Parlement, de leurs réussites et de leurs échecs.

Le Parlement aurait la faculté de voter pour le licenciement des directeurs qui échouent à mettre en oeuvre la politique adoptée l'année précédente. Ce licenciement ne serait pas automatique : le vote des parlementaires serait transmis au ministre, qui devrait expliquer pourquoi il ne l'applique pas, s'il décide de ne pas l'appliquer. Cette responsabilité directe des directeurs d'administration centrale devant la représentation nationale, assortie d'un vrai risque de perdre son emploi, modifierait en profondeur la donne actuelle et constituerait la meilleure façon de reprendre le contrôle de la technocratie. Ajoutons, pour compléter ce tableau, que la commission mixte des Finances pourrait constituer un comité de rémunération qui fixerait les émoluments à verser aux directeurs.

L'impact attendu de cette réforme en profondeur

Aujourd'hui, une grande partie de l'inertie administrative, de l'insuffisance du service public, s'explique par la culture du « pas de vague ». Mieux vaut un fonctionnaire médiocre qui maintient l'État à bas régime, qu'un fonctionnaire compétent qui fait grincer les dents en réformant. La responsabilité directe des hauts fonctionnaires devant le Parlement vise à inverser cette tendance et à récompenser les managers vertueux. Nous sommes convaincus qu'il ne faudra pas plus de dix-huit mois pour que des résultats fulgurants apparaissent. ■

Eric VERHAEGHE

Réforme des syndicats et marché du travail



Nicolas
LECAUSSIN

Diplômé de Sciences-po Paris, Nicolas Lecaussin est Directeur de l'IREF (Institut de Recherches Economiques et Fiscales) qui est un « think tank » européen privé basé à Paris et aussi fondateur de l'association « Entrepreneur Junior ». Spécialiste des questions économiques et politiques, il est l'auteur de plusieurs ouvrages dont *Cet État qui tue la France* (Plon, 2005), *L'absolutisme efficace* (Plon, 2008), *Au secours, ils veulent la peau du capitalisme !* (First Editions, 2009), *L'Obsession antilibérale française* (Libréchange, 2014) et co-auteur des livres *À quoi servent les riches* (Lattès, 2012), *Anti-Piketty* (Libréchange, 2015) et *Echec de l'État* (Editions du Rocher, 2016), *Les donneurs de leçons* (Editions du Rocher, 2019). Il a obtenu le Prix Renaissance de l'économie 2015 pour l'ouvrage *L'Obsession antilibérale française*.

L'économie française est sans cesse bloquée par des actions syndicales qui ne sont pas toujours justifiées, des grèves répétées et durables dans les transports publics en partie jusqu'à la condamnation d'Amazon allant à l'encontre de l'avis général des salariés, nous allons dresser un panorama de propositions afin de réformer les syndicats en France.

Le syndicalisme français : un système opaque

On le sait, grâce au Rapport Perruchot et autres livres et études bien documentés, l'argent des syndicats provient surtout de l'argent public. Sur plus de 5 Mds d'euros de budget des syndicats, plus de 4 Mds proviennent de l'argent des contribuables. Grâce à leur présence dans les entreprises publiques (rappelons le fameux CCAS, le comité d'entreprise d'EDF qui, lui aussi, alimente la CGT), au sein des Conseils d'administration des Caisses de retraite ou bien dans la formation professionnelle, les syndicats ont à leur disposition des dizaines de milliers de fonctionnaires et autres agents publics qui sont en réalité payés par leur administration ou bien par leur entreprise.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, une contribution patronale aux organisations syndicales a été mise en place au taux de 0,016 %. Elle apparaît sur la fiche de paye et se rajoute à la vingtaine d'autres charges patronales. Le gouvernement oblige donc les salariés du privé à financer des organisations syndicales qui, non seulement ne les représentent pas, mais en plus, défendent principalement les privilèges du secteur public et s'opposent systématiquement à la moindre tentative de réforme ! De plus, selon une estimation de l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS), les syndicats bénéficient de 250 à 800 implantations fournies gracieusement par les collectivités locales. En 2017, les organisations syndicales ont touché plus de 83 millions d'euros en 2016, via

le fonds de financement du dialogue social, dont près de 19 millions d'euros pour la seule CGT¹!

Les syndicats ne représentent qu'environ 4 % des salariés du privé (et 7 % des salariés en tenant compte du secteur public). La CGT, syndicat le plus important et qui bénéficie du plus de visibilité, a des effectifs en baisse. Comme pour ce qui est de ses finances, on ne connaît pas le nombre exact de ses adhérents mais on estime que fin 2017, ce nombre était d'environ 430 000². Ce syndicat, le plus politisé et entretenant des liens étroits avec le PCF, avait bénéficié durant le XX^{ème} siècle de financements provenant... de l'URSS ! Encore aujourd'hui, avoir la carte du PCF aide à monter les échelons d'un système pyramidal.

La CGT pratique le monologue social et la violence économique. Parmi ses faits d'armes en France, rappelons la transformation du port de Marseille en un port déserté par les bateaux à cause des grèves à répétition : en millions de tonnes, Marseille représente deux fois moins qu'Anvers et plus de 4,5 fois moins que Rotterdam. La CGT est encore responsable du retard pris par la France dans le transport des marchandises du fait de son opposition à toute concurrence étrangère, ou encore du renchérissement des charges des entreprises comme Renault ou Aéroports de Paris et bien d'autres, du fait des grèves à répétition : la France est championne de la grève, avec 118 jours de grève par an en moyenne sur la période 2008-2016 contre 16 en Allemagne et 1 en Suisse ! Les exemples

¹ <https://www.capital.fr/votre-carriere/la-jolie-hausse-des-subsventions-aux-syndicats-1260667>

² https://www.challenges.fr/economie/social/le-nombre-d-adherents-de-la-cgt-se-serait-effondre-de-34-en-un-an_556881

ne manquent pas. La CGT a toujours saboté l'économie française. Elle s'oppose aussi à la création d'autres syndicats -« Libres »- dans les entreprises.

Au nom du « dialogue social », les gouvernements français, de gauche et de droite, démocratiquement élus, n'ont cessé de répéter qu'ils allaient laisser les partenaires sociaux s'entendre pour trouver des solutions à telle ou telle crise ou pour faire avancer une réforme. Or, ce fameux « dialogue social » n'est qu'une vaste mascarade. C'est plutôt un monologue, voire un soliloque, social. Les syndicats, dans leur grande majorité, resservent les mêmes discours sur les prétendus « acquis sociaux » et refusent toute réforme, aussi timide soit-elle. Hors de question de céder. Alors que dans d'autres pays, les syndicats, même très représentatifs comme en Scandinavie, ne sont pas associés aux grandes décisions politiques et économiques. Lors de la réforme des retraites de 1993 en Suède, dont la population est syndiquée à plus de 70 %, ils ont été laissés à la porte. Ce sont les politiques et les experts qui ont fait le travail, sans « partenaires sociaux » et « dialogue social » ; parfaits prétextes chez nous pour ne rien faire ou brouiller le message d'une réforme.

Tant que l'on continuera à utiliser avec révérence des concepts idéologiques de « partenaires sociaux » et de « dialogue social », la France restera entre les mains des syndicats usurpateurs de légitimité. Ils bloquent le pays et les Français en invoquant la solidarité. Or, ils défendent leurs privilèges. Afin de mettre fin à ce système, il est urgent de réformer les syndicats.

La France a besoin de syndicats forts et non-politisés dont il conviendrait de redéfinir le rôle en leur donnant la possibilité de proposer des services comme c'est le cas dans de nombreux pays. Ils pourraient ainsi se transformer en prestataires de services (assurances, aides sociales, etc.) C'est le cas en Suède, en Finlande, ou au Danemark avec une moyenne de 67 % de syndiqués. Les syndicats devraient d'abord être des associations

de travailleurs volontaires. Comme dans de nombreux pays, ils devraient prouver leur utilité pour mériter l'adhésion de leurs membres et apprendre à ne vivre que des cotisations des membres ou du prix des services qu'ils leur rendent : assurances chômage, mutuelles santé... Certains pays d'Europe comme la Norvège, l'Allemagne ou le Danemark démontrent qu'il est possible d'associer le dialogue social à un taux de chômage inférieur à 5 %.

Il est temps que la situation change en France. Il est temps que la liberté syndicale (et celle de ne pas se syndiquer) soit restaurée. Il ne s'agit pas de nuire aux syndicats, mais de les inciter à œuvrer au service de l'économie française plutôt qu'à l'entraver. De telles réformes seraient décisives pour un retour de la compétitivité et l'éradication du chômage de masse. Faisons la grève des syndicats corporatistes et politisés et bâtissons des associations syndicales volontaires et libres.

L'urgence d'une réforme des syndicats français et du marché du travail

À cet effet, on peut envisager diverses mesures dont la plupart étaient déjà contenues dans le rapport du député Perruchot de 2011 :

- 1** Mettre fin au monopole syndical au 1^{er} tour des élections professionnelles tout en donnant la possibilité à tous les salariés de se présenter ;
- 2** Confier à la Cour des comptes l'évaluation du nombre de personnels mis à disposition par l'État et travaillant pour les syndicats et interdire ces pratiques ;
- 3** Refonder le paritarisme de gestion. Supprimer les subventions publiques et aides directes ou indirectes accordées aux syndicats ;
- 4** Supprimer la possibilité pour un syndicat attaquant une entreprise en justice de s'enrichir en récupérant l'argent du procès ;

5 Instaurer une déclaration de patrimoine obligatoire pour les dirigeants syndicaux ;

6 Soumettre le financement du comité d'entreprise d'Edf aux mêmes règles que les autres comités d'entreprise.

Ces mesures pourraient s'accompagner d'autres dispositions tendant à libérer le marché du travail :

- 1** Liberté accordée aux chefs d'entreprise d'embaucher et de licencier, surtout aux petites entreprises de moins de 10 salariés comme c'est le cas en Allemagne ;
- 2** Baisse drastique du coût du travail et remise à plat du Code du travail ! Le Code du travail français représente 3 492 pages et 10 000 articles et tous les ans, plus 10 % de son contenu change. Il faut le réduire et diviser le nombre de pages par 10 et arriver au niveau du Code du travail suisse avec ses 54 articles ;
- 3** Ouverture à la concurrence de l'assurance chômage ;
- 4** Suppression des obstacles réglementaires qui étouffent les entreprises et l'innovation. Les entreprises peuvent grandir et créer des emplois dans un environnement fiscalement sain et débarrassé des réglementations administratives. Les décideurs politiques pourraient faire des stages en entreprise régulièrement pour mieux connaître ce monde qui n'est généralement pas le leur ;
- 5** Favoriser le passage des salariés à un statut de travailleur indépendant avec la possibilité de s'assurer à la caisse de leur choix.

Certes, il s'agit d'un programme très novateur, mais aussi très libérateur des énergies, de la production, de l'innovation, bref, un programme pour rebondir après une crise sans précédent. ■

Nicolas LECAUSSIN

Le retour aux entreprises et aux règles du marché



Pierre
GARELLO

Pierre Garello est économiste, Professeur des universités à l'Université d'Aix-Marseille. Il dirige un magazine en ligne « *Journal des libertés* » et une revue académique « *Journal des économistes et des études humaines* ». Il préside l'*Institute for Economic Studies - Europe* qui a pour mission de faire connaître la pensée libérale aux jeunes étudiants. Il a obtenu un doctorat de la New York University où il a en particulier travaillé sous la direction d'Israel Kirzner, l'un des grands spécialistes de la théorie de l'entrepreneur et des marchés.

La pandémie et les politiques qui ont été mises en œuvre pour limiter le nombre de décès auront fortement fragilisé nos économies. Les prévisions de croissance pour les semestres à venir sont sombres. Il importe donc de prendre au plus vite les bonnes décisions pour amorcer dans les meilleures conditions la sortie (que nous espérons prochaine) de cette crise sanitaire. Les propositions pour l'après-crise commencent d'ailleurs à fuser de toute part, mais elles sont trop souvent fondées sur de mauvaises analyses, elles-mêmes issues d'une mauvaise compréhension du fonctionnement de l'État, du marché et de la société civile. Si nous voulons repartir sur de bonnes bases et retrouver au plus vite une économie forte, il est essentiel de **comprendre**

les ressorts de la dynamique économique, et en particulier le rôle que sont appelés à jouer les entrepreneurs.

L'État à la baguette : des propositions mal inspirées

Il y a un réflexe déplorable chez beaucoup de nos concitoyens qui consiste à penser qu'une chose importante ne peut pas être « laissée au marché » – et encore moins à la société civile – et doit être confiée à l'État. Et ce préjugé est entretenu par des références constantes à l'univers sans cœur de la finance. Pour finir de convaincre les sceptiques que c'est bien à l'État de prendre les rênes de l'économie pour sortir de la crise, on mobilise volontiers une lecture assez simpliste de l'histoire : n'est-ce pas Roosevelt qui grâce au New Deal aurait sorti les États-Unis d'une terrible récession ? Le Plan Marshall n'aurait-il pas permis une reconstruction rapide des économies ravagées par la guerre ? Tout cela est faux bien entendu : par sa « refondation » Roosevelt n'a fait que plonger son pays un peu plus dans la crise et le Plan Marshall n'explique en rien le redressement économique formidable de l'Allemagne d'après-guerre. Mais qu'importe la vérité, il faut que l'État agisse.

D'autres voix, plus habiles, affirment qu'il est hors de question de se passer totalement du marché mais qu'un plan d'envie est néanmoins nécessaire pour « relancer » l'économie. Et une légion de grands connaisseurs se lève alors pour rejoindre le chœur des amis de la relance et entonner le chant célèbre du « double-

dividende ». L'idée du double-dividende est de faire d'une pierre deux coups : relancer l'économie tout en sauvant l'environnement, ou en achevant la transition énergétique, ou en construisant un paradis vert, ou en refondant l'éducation nationale afin de devenir les leaders ou les champions de la connaissance, etc. N'est-ce pas génial ! Et à ceux qui osent dire que les caisses de l'État sont vides on rétorquera que l'idée de « caisse » est d'un autre temps.

Une bonne solution doit prendre en compte le problème de la connaissance

Ces plans de sortie de crise ne manquent pas d'ambition, mais ils manquent cruellement de raison. Pour être raisonnable – et donc pour avoir des chances de succès – un programme d'après crise doit être fondé sur une bonne compréhension du fonctionnement de l'économie. Et cela commence par la prise de conscience du fait que **le cœur du problème économique est la question de la connaissance** : pour bien gérer et pour progresser il faut un savoir approprié, et pas simplement de l'imagination. Mais comment donc obtenir la connaissance nécessaire pour faire un choix raisonnable sur la sortie de crise ?

La clé réside dans le fait que le savoir est multiforme. Les économistes savent cela depuis fort longtemps et Jean-Baptiste Say l'a fort bien expliqué et il y a fort longtemps. Il a distingué le savoir du savant du savoir-faire de l'ouvrier et du savoir de l'entrepreneur. Certes, il faut des experts – et malheureusement

notre pays a souvent bien peu de respect pour l'expert ; toutes les opinions se valent ! Certes, le savoir-faire de l'ouvrier est un capital précieux. Mais tout cela est bien peu productif si l'on n'a pas **le savoir des entrepreneurs qui consiste à identifier la meilleure façon d'utiliser les autres savoirs pour satisfaire les besoins les plus utiles pour la communauté.**

L'entrepreneur est pour cette raison le rouage indispensable d'une économie. Ce ne sont pas les experts ni les politiques, aussi diplômés soient-ils, qui depuis leurs bureaux ministériels ou le QG des partis sauront prendre les décisions pratiques qui permettront à notre économie de retrouver son souffle. Ce sont les centaines et milliers d'entrepreneurs qui, avec leur connaissance du terrain et leur expérience, sauront trouver la meilleure façon d'utiliser notre temps, nos talents et notre capital.

Cette réalité n'est pas nouvelle : tous ceux qui se sont penchés sérieusement sur la dynamique du développement économique l'ont constaté. Le développement passe par la division du travail qui entraîne avec elle la spécialisation et le progrès des connaissances qui permet à son tour un accroissement de la productivité. Mais il est essentiel de noter que ce progrès des connaissances se fait d'une façon bien particulière : c'est parce que chacun pousse dans son domaine d'activité ses connaissances que nous devenons tous, collectivement en quelque sorte, plus savants. Et cela bien entendu appelle à une certaine humilité.

Le marché ne fonctionne bien que si l'on ne brouille pas les signaux prix, profits et pertes

Beaucoup connaissent la fameuse métaphore d'Adam Smith : dans une société libre, chacun poursuit son intérêt personnel, utilise son capital et ses connaissances de la manière qui lui semble la plus appropriée, et le résultat

final est l'opulence générale, comme si une « main invisible » guidait les intérêts personnels vers le bien commun. Cette main invisible déclenche immanquablement un sourire narquois sur les visages de ceux qui ne cherchent pas à comprendre et préfèrent en conséquence la main visible de l'État à cette prétendue main invisible des coopérations spontanées.

Pourtant, en observant attentivement la façon dont les actions individuelles se coordonnent sur les marchés, le mystère de la main invisible se dissipe rapidement. **Il y a en effet des signaux qui guident les intérêts de chacun vers l'intérêt des autres, et ces signaux sont bien connus : ils ont pour nom les prix, les pertes et les profits.** Ce sont eux qui orientent les entrepreneurs vers les activités les plus utiles pour la communauté. Comment le savons-nous ? Parce que dans un système de libertés ce sont les individus eux-mêmes qui s'expriment. C'est la démocratie directe parfaite en quelque sorte ! Un secteur de l'économie souffre-t-il d'une pénurie inquiétante ? Les prix dans ce secteur vont monter, les profits pour ceux qui y interviennent vont être plus conséquents et cela va attirer des énergies et des capitaux de telle sorte que la pénurie aura bientôt disparu. Si, au contraire, dans un élan généreux de « solidarité », le gouvernement décide de bloquer les prix, ou a d'ores et déjà ponctionné par sa dette tous les capitaux privés disponibles, alors la pénurie va perdurer.

Entendons-nous bien : une société de personnes libres de choisir l'usage qu'elles feront de leurs biens et de leur temps et qui portent la responsabilité de leurs choix ne résout pas immédiatement tous les problèmes – et sans doute pour cette raison avons-nous besoin d'un État fort dans les missions précises qui sont les siennes – mais **elle permet une utilisation des connaissances infiniment supérieure à ce qui pourrait sortir des cerveaux de quelques génies auto-proclamés qui ne portent pas la responsabilité de leurs choix.**

Les changements à mettre en œuvre au plus vite

Une fois correctement identifiées les clés qui nous permettront de retrouver et de dépasser rapidement les niveaux de prospérité que nous avons avant que ce virus ne s'abatte sur nous, la conduite à suivre est relativement simple. En voici les grands traits :

- **Il faut rejeter les plans absurdes de relance.** Gardons-nous de croire à « l'économie du Père Noël ». Laissons ce dernier habiter les rêves des petits enfants. Pour les adultes il n'y a pas de grande fabrique de jouets cachée quelque part dans le grand Nord ou à Frankfort.
- **Il faut résister aux lobbys et aux organisations** qui ne manqueront pas d'approcher nos gouvernants afin que leurs soient remis les milliards qui, à les en croire, vont permettre de faire bouillir la marmite dans tous les foyers.
- **Il faut redonner la main aux individus ;** libérer l'esprit d'entreprise qui n'est pas réservé à une élite mais est une composante essentielle de toute personnalité.
- **Il faut surtout impérativement se garder de brouiller les signaux** prix, profits, pertes sans lesquels une économie est déboussolée. Arrêter au plus vite « d'injecter » des millions ici et là, de subventionner, de taxer, d'imposer, de réguler, de « sauver », de nationaliser, de plafonner, etc.

Enfin, si la route tracée par ce programme est la bonne (et elle l'est !) pourquoi s'arrêter en chemin ? Nous avons abordé cette crise avec une économie fragile et la difficile gestion de la crise sanitaire nous a donné les preuves de cette fragilité économique. Ces fragilités, nous en connaissons la cause : le désir permanent de vouloir tout gérer de façon centralisée, de vouloir tout

réglementer, réguler, harmoniser. On a refusé de croire en l'initiative privée pour trouver des solutions à nos problèmes. **On a préféré s'en remettre à quelques commissions gouvernementales plutôt que de s'en remettre à la créativité des entrepreneurs et au bon sens des clients et des consommateurs.** Erreur, une fois encore, sur la nature des connaissances ! Oui, la santé, les retraites, l'éducation, l'agriculture, l'environnement sont des secteurs vitaux. Et c'est précisément pourquoi nous avons besoin, là plus qu'ailleurs, des connaissances que seul un système décentralisé construit sur la liberté d'expérimenter peut fournir. Le retour à la prospérité sera d'autant plus rapide que nous aurons le courage de réintroduire dans ces domaines l'esprit d'entreprise et les signaux nécessaires à son bon fonctionnement.

Comment venir en aide aux entreprises et aux travailleurs durement frappés par la crise

Nous l'avons rappelé plus haut : les pertes, les faillites, les pertes d'emploi, font partie de la dynamique économique. Elles signalent que tel secteur n'est plus porteur, ou que telle entreprise a été mal gérée. Elles sont les

conséquences inéluctables du changement, du progrès. Il faut savoir accepter ces ajustements souvent douloureux pour certains.

Mais **la crise du coronavirus a eu pour effet de mettre dans une très grande difficulté des entreprises et des personnes, non pas parce qu'elles étaient mal gérées ou parce que leurs activités sont aujourd'hui dépassées, mais tout simplement parce que nous n'étions plus libres de poursuivre nos activités.** Il est évident que ce serait une erreur de laisser ce capital et ces connaissances partir en fumée. C'est pourquoi là où il y a un capital, tant physique qu'humain, les fonds nécessaires pour permettre à ces entreprises de reprendre le cours normal des choses ou à ces personnes de retrouver un emploi ne devraient pas manquer.

Ce sont sans doute les branches locales des banques commerciales et les investisseurs qui sont les mieux à même d'apporter les aides nécessaires à ces entreprises et ces personnes. L'État central, dépourvu du savoir nécessaire, est mal placé pour agir. Qu'il se contente, ainsi que nous l'avons souligné, de faire en sorte que l'épargne et les fonds d'investissement ne soient pas aspirés par des projets

pharaoniques et qu'il s'attaque enfin à la réforme d'un secteur public dispendieux et inefficace, ce qui lui permettra d'alléger les charges qui pèsent sur les entrepreneurs et leurs employés.

L'histoire économique a amplement montré que des économies très affectées par des crises, des guerres ou des régimes politiques dictatoriaux ont la capacité de se relancer. Il faut pour cela s'appuyer sur l'initiative des individus. Le rôle de l'État n'est pas de réinventer un monde nouveau mais simplement de gérer les affaires publiques avec rigueur. ■

Pierre GARELLO

Réforme du système de santé



**Patrick
DE CASANOVE**

Né en 1959, marié, père de 4 enfants, le docteur Patrick de Casanove, a été diplômé en 1985, Médecin Généraliste en cabinet libéral jusqu'en 2017. Il exerce désormais en tant que médecin coordonnateur à l'EHPAD de Tarnos. Il a été Maire d'ONDRES de 1995 à 2001. Il est président du Cercle Frédéric Bastiat. Il est l'auteur de *Sécul comment faire mieux*.



**Jean
ARBOD**

Analyste pendant 2 ans à l'IREF entre plusieurs expériences en finance d'entreprise. Issu d'une formation universitaire en économie et en finance.



**Nicolas
LECAUSSIN**

Biographie en p12.

La crise du coronavirus a pu être surmontée en ces moments critiques grâce à la diligence, au travail, à la compétence et au dévouement de nombreux personnels sanitaires, notamment hospitaliers. Mais cette crise a mis en lumière les graves défauts du système de santé français régulièrement vanté par les politiques, les syndicats et par tous ceux qui ne croient qu'à l'interventionnisme étatique. Aujourd'hui, on a d'abord compris que l'argent ne résout pas les problèmes. Contrairement à ce que tentent de nous faire croire ses - faux - défenseurs - la santé en France n'est pas victime d'une politique d'austérité.

La France est championne du monde des dépenses publiques (53,8 % en 2019), des dépenses sociales (32 % du PIB) et des prélèvements obligatoires (46,09 % en 2018). Les **données récentes** (nov. 2019) fournies par la Commission européenne et l'OCDE, montrent que la France (avec l'Allemagne) est le pays de l'Union européenne qui dépense le plus (11,3 %) pour la santé contre 9,8 % en moyenne européenne !

Le plus grand poste des dépenses de santé correspond aux soins hospitaliers, 32 %, plus que la moyenne de l'UE (29 %). Plus encore, la France ne manque pas d'infirmiers. Leur nombre est passé de 7,6 pour 1 000 habitants en 2007 à 10,5 en 2017, ce qui est au-dessus de la moyenne de l'UE (8,5 pour 1 000 habitants). La politique de santé de notre pays est surtout victime de l'adoption des 35 heures et de la bureaucratisation du système. Le **temps de travail** dans la FPH (Fonction publique hospitalière) est de 1 598 heures/an contre 1 640 en moyenne dans la fonction publique. Dans les hôpitaux, le taux d'absentéisme s'établit à 13 % contre 9 % dans les collectivités territoriales. Le nombre de journées d'absence est, en moyenne, de 39,8

pour les agents hospitaliers contre 17,2 jours dans le privé (*Sofaxis, INSEE, AG2R*). C'est 2,3 fois plus !

Selon l'OCDE, dans les hôpitaux français, 405 600 personnes (ETP) œuvrent à des tâches autres que médicales, soit 54 % de plus qu'en Allemagne, dont la population est pourtant près de 25 % supérieure à celle de la France. Les hôpitaux français emploient donc presque 34 % de personnes n'ayant aucune tâche médicale. Avant de parler de plan d'hôpital, qui ne serait que le nième des versions que chaque gouvernement a proposé depuis plus de 20 ans, il convient de se saisir de ce problème propre à la France, à son système aussi extrêmement centralisé que complexe, de redonner aux hôpitaux leurs capacités à respirer par eux-mêmes. Les hôpitaux allemands sont dirigés (à 90 %) par des managers issus du privé.

Avant que de réclamer à cor et à cri plus de moyens, il faut être capable de bien allouer ceux dont on dispose, dans un pays aux finances délabrées. Et fermons d'ores et déjà une mauvaise piste : non ce n'est pas de personnels soignants, que manquent les hôpitaux français qui en comptent 765 000, 25 000 de plus qu'en Allemagne malgré sa plus forte population. L'Allemagne est aussi le pays qui a traversé le mieux cette crise, avec le même nombre de cas mais 5 fois moins de morts que la France à fin avril.

Quels remèdes ?

Fixons un objectif entrepreneurial, de libre concurrence et d'initiative à notre système de santé, en particulier à l'hôpital. Voici nos propositions de réforme en trois volets : RH (ressources humaines), prix, organisation. Tous trois sont à décliner sous le thème de l'assouplissement, de la respiration :

l'hôpital étouffe dans un carcan réglementaire ingérable.

Ressources Humaines

► Assouplir et supprimer les 35 heures

Elles sont sources de difficultés pour construire les plannings quotidiens et en plus, l'accumulation de RTT réduit d'autant le nombre de jours de travail provoquant des vacances permanentes dans les services. Pourquoi ne pas envisager des temps de travail adaptables dans le temps et variables selon chacun ? de 30 heures à 45 ?

► **Sortir du fonctionnariat**, carcan réglementaire insupportable et inutile. En l'état, il permet à des « salariés fantômes » de pointer à l'hôpital en demeurant en arrêt maladie, de faire acte de présence sans jamais pouvoir être licencié. Ce sont les autres employés qui assument alors les tâches qu'ils désertent. Cela permettrait aussi d'adapter la rémunération ; payer les meilleurs, récompenser, etc. (rémunération dynamique).

► **Mettre fin à l'embauche unique de fonctionnaires de l'Ecole des hautes études en santé publique (EHESP)** : aucune organisation digne de ce nom ne recrute ses cadres à une unique source. Gérer l'hôpital comme une entreprise avec des vrais managers, serait le moyen de retrouver efficacité, productivité et dynamisme.

► Enfin, pour l'hôpital et pour le système de santé en général, **abandonner la pénurie organisée par le contrôle du nombre de médecins i.e. le numerus clausus** qui subsiste autrement après la suppression de quotas en fin de première année.

Prix

► Aujourd'hui, l'essentiel du financement des hôpitaux est issu du système de tarification à l'acte (T2A), soit un système entier de fixation et contrôle des prix avec des milliers de nomenclatures. Dans l'impossibilité de libérer ces prix du contrôle bureaucratique, **il pourrait être envisagé d'assouplir ces tarifs en proposant que les hôpitaux puissent adapter ces prix**

plus ou moins 20 %. Cela permettrait d'abord d'avoir une idée plus claire du prix réel d'un acte, que seul un prix librement fixé peut donner, raviverait la concurrence pour les actes banals, et donc réduirait la course à la quantité que pratiquent les hôpitaux.

► **La différence des tarifs fixés entre cliniques et hôpitaux publics n'a pas lieu d'être.**

Organisation

► En gros, l'hôpital, aujourd'hui, est administré selon des plans pluriannuels, avec des officines de contrôle et d'organisation (Ministère, ARS) d'une part, et une enveloppe dédiée qu'il ne faut pas dépasser, l'ONDAM, (la seule variable possible étant la masse salariale entrante et sortante - ceux qui sont déjà « dedans » ont des rémunérations fixées selon des grilles et sont immuables) d'autre part, cette politique étant relayée tant bien que mal par les administrateurs internes.

L'équilibre des comptes de l'APHP reste un jeu « à qui perd gagne » : l'assurance maladie abaisse les prix tandis que les hôpitaux tentent par tout moyen d'augmenter leurs recettes. Il faut mettre fin à ce système rigide, inefficace et contradictoire en redonnant de l'autonomie aux hôpitaux et en leur donnant la liberté de fixer les tarifs. ARS ou APHP, il faut choisir : ces deux entités sont en opposition flagrante en Île-de-France, il faut aller au bout de la réforme des groupements hospitaliers de territoire, c'est-à-dire séparer l'APHP en différents groupes indépendants.

Pour accompagner et encourager ces changements, les hôpitaux peuvent être privatisés et mis en concurrence en intégrant le personnel médical et non médical au capital : les ressources dégagées permettront de financer les changements liés aux stratégies propres des établissements, le personnel sera impliqué dans la bonne marche financière de la structure. Parallèlement il conviendra d'étendre la possibilité pour les hôpitaux privés d'accueillir des étudiants en médecine et des professeurs d'université.

Hospitalisation privée et médecine de ville

En ce qui concerne le secteur privé, l'épidémie COVID-19 a mis en évidence ce qui transparaissait depuis de nombreuses années, l'hospitalo-centrisme de notre système de santé. Le système de santé français est un monopole public. Sa tendance est de privilégier ce qu'il connaît, la fonction publique, au détriment de ce qu'il ne connaît pas et très souvent n'apprécie pas, le secteur privé.

Hospitalisation privée

L'hospitalisation privée a été sollicitée lors de la mise en place du Plan Blanc. Elle a donc reporté toutes les interventions non urgentes pour libérer des lits, dont des lits de soins intensifs. Elle n'a été que très peu sollicitée. Les pouvoirs publics préférant orienter, à grand frais, les patients vers des structures publiques, même lointaines ou étrangères.

L'hospitalisation privée représente 1 030 cliniques et hôpitaux qui assurent la prise en charge de 9 millions de patients par an. Environ 150 000 salariés et 40 000 médecins y travaillent. Elle prend en charge 55 % des interventions chirurgicales, 65 % de la chirurgie ambulatoire, 20 % des accouchements, 33 % des soins de suite et réadaptation, 25 % de la psychiatrie pour 22,8 % des dépenses hospitalières (*Source <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/cns2019.pdf>*). 25 % de ces établissements ont des difficultés financières. (*Source Fédération de l'Hospitalisation Privée <https://www.fhp.fr/>*)

Médecine de ville

La médecine de ville qui concerne les médecins généralistes et spécialistes, les chirurgiens-dentistes, les pharmaciens, les sages-femmes, les infirmiers, les masseurs-kinésithérapeutes, les pédicures-podologue, etc. Ces professionnels, libéraux ou salariés, exercent à titre individuel en cabinet, en groupe ou de manière coordonnée en maison ou centre de santé. (*Source <https://www.ars.sante.fr/la-medecine-de-ville>*)

Les généralistes, les infirmières, les laboratoires, acteurs de santé de première ligne, ont été mis à l'écart par les pouvoirs publics de la prise en charge de l'épidémie. En raréfiant l'offre de soins cela a participé aux très mauvais résultats sanitaires en France.

Le bilan complet de l'épidémie devra prendre en compte les personnes qui ne se sont pas rendues dans les cabinets médicaux pour des pathologies, aiguës ou chroniques, qui auraient nécessité une prise en charge rigoureuse. Parmi ces personnes certaines sont décédées, d'autres ont vu leur état de santé se détériorer et pourront en garder des séquelles.

Pour faire face à l'épidémie de SARS-CoV2 les médecins généralistes ont, de leur propre chef, pris des dispositions pour organiser leur cabinet. Ils ont prouvé ainsi leur capacité à gérer rapidement les situations difficiles même en cas de défaillance étatique.

Il faut être conscient que la crise COVID-19 a mis à nu la grande misère de la médecine générale française par rapport à la médecine de pays de même niveau de développement. Le monopole d'État a bloqué les évolutions, les innovations au sein des cabinets médicaux.

Que faire

L'épidémie COVID-19 a mis en évidence ce qui transparaissait depuis de nombreuses années, l'hospitalocentrisme de notre système de santé. Le système de santé français est un monopole public. Sa tendance est de privilégier ce qu'il connaît, la fonction publique, au détriment de ce qu'il ne

connaît pas et très souvent n'apprécie pas, le secteur privé.

Cela fait très longtemps que l'on parle des relations privé/public. Ce problème ne pourra pas être résolu dans le cadre rigide du monopole public. Ce monopole implique des arbitrages clientélistes.

Toute amélioration ne pourra venir que d'un retour à la responsabilité personnelle et à la liberté économique. Cette liberté économique ne se limite pas aux conditions matérielles. C'est une éthique de vie où la personne humaine est sacrée. Ce qui est en parfaite harmonie avec la médecine. (*Serment d'Hippocrate* <https://www.conseil-national.medecin.fr/medecin/devoirs-droits/serment-dhippocrate>)

Les cliniques, comme les hôpitaux, doivent retrouver leur autonomie organisationnelle et financière. Ces structures retrouveraient la responsabilité de leur gestion donc de leur « destin ». En cas de nécessité elles pourraient coopérer directement sans attendre de subir les décisions d'un tiers détenteur d'un monopole centralisateur.

Les médecins libéraux doivent retrouver la liberté tarifaire et organisationnelle. Les syndicats médicaux doivent faire leur aggiornamento. Tous doivent comprendre que l'État n'est pas leur ami et que la Sécu n'a jamais « solvabilisé la demande ». Ce n'est pas la Sécu qui les nourrit, c'est leur qualité professionnelle. En bloquant, en gelant par une réglementation étouffante, l'exercice de la médecine en France, l'État a contribué à l'appauvrissement des cabinets médicaux, à la fois en termes

de revenus et de moyens personnels et humains, pouvant être mis à la disposition des patients. Le summum de l'appauvrissement étant les déserts médicaux, les files d'attente aux urgences et pour avoir un rendez-vous, le manque de médicaments, de masques, de respirateurs, etc. . Cela s'appelle la pénurie de soins. Le COVID-19 l'a mise à nu.

Cette liberté tarifaire et organisationnelle des médecins devra être harmonisée avec la liberté de choix de leurs patients. Cette liberté de choix s'appuiera sur un Compte épargne santé, et une Assurance santé au choix. L'un et l'autre pouvant être souscrits auprès du même organisme. Il n'y aura plus alors qu'un seul interlocuteur au lieu de deux, Sécu et Mutuelles. Ce dispositif sera complété par un fonds de solidarité pour les plus démunis. Corollaire, les prélèvements obligatoires seront faibles et la quasi intégralité des revenus laissée aux Français (Ex : Salaire complet pour le salarié)

Ce système existe à Singapour <https://uk.april-international.com/fr/sante-des-expatries/la-sante-singapour> Medisave (Compte épargne santé), Medishield (Assurance santé), Medifund (Fonds de solidarité) https://www.moh.gov.sg/docs/librariesprovider5/resources-statistics/educational-resources/3m_updated_engwebver77d4b49ef2a-145d7b242894738b8c835.pdf ■

Patrick DE CASANOVE

Jean ARBOD

Nicolas LECAUSSIN

Les économies possibles de dépenses publiques



**Alain
MATHIEU**

Président de Contribuables Associés depuis 2019 et de 2005 à 2012 ; Vice-Président de l'IFRAP de 1999 à 2005 ; 1981-1998 : président-actionnaire Buronomic (fabriquant de meubles de bureau) ; 1979-1980 : Président Korvette (grands magasins US) ; 1977-1978 : Président du directoire Conforama ; 1977-1978 : Président du directoire Conforama ; 1972-1976 : directeur financier puis directeur général Au Bon Marché (grands magasins) ; 1966-1971 : directeur Procrédit (crédit aux PME) ; Etudes : X ; INSEE ; Sciences Po Paris ; docteur es Science économique

Les dépenses publiques françaises sont les plus élevées de l'Union Européenne : 56,5 % du PIB, bien au-dessus de la moyenne européenne (45,8 %), et de l'Allemagne (44,6 %, soit une différence de 11,9 % du PIB). La France devrait pouvoir faire des économies.

Huit tentatives ont été faites depuis 1968 : Rationalisation des Choix Budgétaires (1968), circulaire Rocard (1989), Loi Organique sur les Lois de Finances (2001), audits de modernisation (2005), Révision Générale des Politiques Publiques (2007), Modernisation de l'action publique (2012), Programme d'action publique (2017).

Curieusement, aucune de ces tentatives n'était fondée sur une comparaison de

l'efficacité des dépenses françaises avec celle des autres pays européens et en particulier de l'Allemagne. Une étude de FIPECO le permet.

Police et justice

La France y dépense comme la moyenne européenne (1,7 % du PIB) et plus que l'Allemagne (1,6 %). Les résultats français sont inférieurs à ceux de l'Allemagne :

Police

Par habitant, + 20 % d'homicides volontaires, + 200 % de vols (+ 300 % pour les vols de voitures). La France est le pays européen qui a le plus grand nombre d'habitants dans des zones de non-droit : 4,5 millions. Les policiers français sont mal utilisés : ils font des travaux de dactylos, les plaintes n'étant pas déposables par Internet et les auditions pas enregistrables. Un référé de la Cour des comptes de mars 2018 a signalé « un cycle de travail reposant sur le roulement de quatre équipes et non de trois » et rappelé que « la réforme des règles des heures récupérables (demandée par la Cour en 2013, au sujet de la récupération des heures de nuit et de week-end) n'a pas été menée ». La durée moyenne hebdomadaire de travail des policiers est ainsi d'environ 27 heures.

Une baisse des dépenses françaises de police serait possible si l'organisation et les horaires du travail des policiers étaient revues.

Justice

Les délais des contentieux sont en première instance plus longs de 80 % que ceux des Allemands et en deuxième

instance de 100 %. Il manque au moins 15 000 places dans les prisons françaises. 100 000 condamnations à la prison ne sont pas exécutées. La moitié des condamnés aux Assises ont passé plus de deux ans en détention préventive. Des jugements sont influencés par les convictions gauchistes de jeunes magistrats, comme l'ont montré quatre scandales non sanctionnés : Outreau, le mur des cons, les condamnations pour islamophobie, la dernière élection présidentielle (dont le résultat a été déterminé par le zèle d'une juridiction spéciale).

La CEPEJ (Commission européenne pour l'efficacité de la justice) a constaté « l'obsolescence des applicatifs » informatiques de traitement des procédures, qui datent des années 90, et la faible utilisation de la vidéoconférence. Avant d'augmenter les crédits de la justice, notamment pour la construction de prisons, qui pourrait être confiée au secteur privé, il faudra revoir ses méthodes, en particulier son utilisation des techniques numériques.

Pour le recrutement d'une partie des magistrats, on pourrait utiliser la méthode qui réussit aux Suisses et aux Anglo-saxons : recrutement en fonction des compétences juridiques, évaluées sur dossier, et non sur concours administratif.

Défense

Avec 1,8 % du PIB, la France dépense plus que la moyenne européenne (1,2 %) et que l'Allemagne (1,1 %). Certes elle est la seule à entretenir une « dissuasion nucléaire », qui consomme 1/3 de son budget militaire, mais dans ce domaine le Parlement n'exerce aucun contrôle et

n'a même jamais discuté du sujet. Aussi des dizaines de milliards y ont-ils été gaspillés : 120 missiles nucléaires Hadès détruits au lendemain de leur construction ; quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins alors que trois suffiraient ; leurs missiles M 45 remplacés sans raison sérieuse par les M 51 ; le laser mégajoule, supposé simuler les bombes, n'est qu'une copie conforme d'un engin américain que les États-Unis pouvaient mettre à notre disposition ; la « composante aérienne » de notre force de dissuasion, dont le ministre Hervé Morin avait demandé la suppression à Nicolas Sarkozy, n'a été réduite que de moitié.

D'autres économies sont possibles. Nous avons 1 658 chars de combat, les Anglais 386. Environ la moitié de nos chars, avions, hélicoptères, etc., sont en panne du fait de la mauvaise organisation de leur entretien et notamment de la gestion des pièces de rechange. Nous pourrions annuler certaines des prochaines livraisons d'avions Rafale, et les remplacer à moindre coût par des drones, ce qui éviterait à Dassault de retarder ses livraisons de Rafale à l'exportation. Nous pourrions sous-traiter le service des essences (2 118 salariés), les cuisiniers, coiffeurs, jardiniers, réduire l'administration centrale (4 800 personnes, dont 43 directeurs ou sous-directeurs et 161 chauffeurs). Il faudrait ne pas céder à la pression des élus locaux qui empêchent la réduction du nombre de « bases de défense ». Nos dépenses de pensions militaires, le double de celles des Anglais, devraient être revues. Le système de paie Source Solde, remplaçant du système Louvois, abandonné en 2013 après 470 millions d'euros de dépenses inutiles, pourrait enfin être utilisé pour payer tous les militaires.

Avant d'augmenter massivement nos dépenses militaires sous prétexte que nos armées sont « à l'os » et que Trump nous le demande, des économies sérieuses pourraient être décidées.

Santé

Nous y dépensons 11 % de notre PIB, l'UE 9,8 %, l'Allemagne 10,4 %. L'épidémie

Covid19 a montré notre moindre efficacité : 6 fois plus de morts par habitant qu'en Allemagne, 5 fois moins de lits de réanimation, des tests et masques indisponibles, etc.

Car les hôpitaux publics des Allemands sont aussi efficaces que leurs hôpitaux privés, étant traités de façon identique : pas de fonctionnaires, retraites identiques, tarifs de remboursement des actes identiques (en France, + 30 % pour les hôpitaux publics). Les directeurs d'hôpitaux publics allemands ont été poussés à mieux gérer leurs hôpitaux par la privatisation d'une centaine d'hôpitaux publics en déficit. Les emplois administratifs allemands sont la moitié des français. La décentralisation au niveau des Länder permet de donner une plus grande autonomie aux hôpitaux.

Par deux réformes successives (2006 et 2013) les Pays-Bas ont développé la concurrence dans l'assurance-maladie : comme les Suisses et une partie des Allemands, les Néerlandais ont le choix de leur assureur-maladie, public ou privé, qui peut faire jouer la concurrence entre prestataires. Une péréquation égalise les risques pris par les assureurs (suivant l'âge ou l'état de santé des assurés). L'État finance la prime d'assurance jusqu'à l'âge de 18 ans, et verse un complément aux adultes dont la prime d'assurance dépasse un pourcentage de leurs revenus. Depuis la mise en œuvre de ces réformes les coûts administratifs et ceux des médicaments ont baissé massivement et la productivité des infirmières a crû de 35 %.

D'après l'Euro Health Consumer Index la qualité des soins est aux Pays-Bas la meilleure de l'UE. La France y est 11^{ème}. Le système néerlandais pourrait nous servir d'exemple.

Retraite

Nous y dépensons 14,8 % de notre PIB, l'UE 12,4 % et l'Allemagne 11,4 % (bien que sa population soit plus âgée que la française). L'âge légal de départ à la retraite est en Allemagne de 65 ans et 7 mois. Il passera progressivement à

67 ans d'ici dix ans. L'âge réel moyen de départ en retraite y est supérieur de trois ans au français. Les Allemands n'ont pas de régimes spéciaux de retraite et ils peuvent souscrire à une retraite par capitalisation, défiscalisée et subventionnée, choisie par plus de 40 % des ménages.

La suppression des régimes spéciaux, approuvée par 65 % des Français et votée par l'Assemblée Nationale le 29 février 2020, aurait permis de rapprocher le système français de l'allemand et de faire à terme des économies. Elle aurait dû être complétée par une part de capitalisation accessible à tous, comme celle dont bénéficient les fonctionnaires sur leurs primes, la Retraite Additionnelle de la Fonction Publique, dont ils sont très satisfaits. Mais elle est « suspendue ».

Enseignement

Nous y dépensons 5,1 % du PIB, l'UE 4,5 %, l'Allemagne 4,2 %. Et pourtant les tests PISA de 2018 sur les élèves de 15 ans montrent que les résultats allemands sont meilleurs. La France y est 26^{ème} en Maths, 25^{ème} en Sciences, 24^{ème} en lecture, bien après l'Allemagne.

La principale raison de la différence tient aux horaires de travail des enseignants, en particulier dans le secondaire : en Allemagne 43 heures par semaine de présence obligatoire à l'école ; en France 15 heures pour les agrégés et 18 heures pour les certifiés (du moins pour ceux qui ne sont pas payés à rester chez eux dans l'attente d'un remplacement à pourvoir, ceux qui n'ont pas d'heures de délégation syndicale, ceux qui ne s'occupent pas d'associations sportives et qui ne bénéficient pas de l'« heure de première chaire »). Le régime des heures de travail des enseignants français devrait être revu.

Pour améliorer la qualité de l'enseignement il faudrait accroître l'autonomie des établissements. Ce qui serait possible si la gestion des établissements dépendait des propriétaires des locaux : maternelles et primaires aux communes, collèges aux départements et lycées

aux régions. On pourrait ainsi réduire la part des frais administratifs, environ le double de celle des Allemands. On pourrait aussi faire des économies en augmentant la part de l'enseignement privé, qui coûte par élève au budget de l'État environ 30 % de moins que le public. Une des raisons de la médiocre qualité de l'enseignement français tient au pourcentage trop important d'élèves issus de l'immigration dans certaines classes. Ceux-ci représentent 43 % des élèves en difficulté. Le Danemark a résolu ce problème avec une règle stricte : la part des élèves issus de l'immigration ne doit pas dépasser 30 % de chaque classe.

D'après l'Institut économique Molinari, « à qualité égale, le système français pourrait réaliser 43 milliards d'économies sur les 155 milliards investis dans l'éducation s'il se rapprochait du rapport qualité/prix des pays les plus efficaces ».

Logement

Les dépenses publiques y représentent 2 % du PIB français, contre 1 % pour la moyenne de l'UE et 0,8 % pour l'Allemagne. Les Allemands ont, comme les Britanniques, vendu la moitié de leur parc de HLM.

De 1965 à 1983 la France a donné aux occupants des HLM le droit d'acheter leur logement. Mais le prix de vente était celui de l'estimation du service des domaines alors qu'il aurait dû être réduit d'au moins 1/3. Des restrictions à ces ventes devraient être supprimées, notamment le % minimum d'HLM dans la commune. Comme en Allemagne les communes devraient recevoir une partie du produit de la vente, et la vente à des sociétés financières, qui pourraient les revendre après réhabilitation, devrait être autorisée.

La construction de logements serait facilitée si les règles du permis de construire étaient allégées et les propriétaires publics de terrains incités à les vendre. La suppression des privilèges fiscaux et financiers des HLM créerait un marché unifié où il n'y aurait plus de pénurie.

Exclusion sociale et chômage

La France y dépense 3 % de son PIB, l'UE 1,2 %, l'Allemagne 1 %. Le taux de chômage français est plus du double de l'allemand, en grande partie du fait des plus grandes dépenses publiques, qui obligent à prélever sur les entreprises en charges fiscales et sociales 9 % du PIB de plus que l'Allemagne et donc diminuent leur compétitivité et accroissent le chômage.

Depuis 2005 les lois Hartz ont aussi réduit l'indemnisation du chômage en Allemagne : plafonnement, dégressivité dans le temps, obligation de reprendre un emploi, pas d'intermittents du spectacle, meilleure formation des chômeurs. La France pourrait s'en inspirer. En dehors de l'assurance-chômage on pourrait réduire les nombreuses allocations sociales de l'État et des collectivités locales en appliquant deux lois tombées en désuétude :

► L1132- 6 et 7 du code de la protection sociale : « à l'occasion de toute demande d'aide », le préfet ou le Président du Conseil départemental DOIVENT mettre en jeu la solidarité familiale en demandant aux parents fortunés de secourir leur parent dans le besoin.

► Le Registre National Commun de la Protection sociale, voté par le Parlement en 2006, devait enregistrer toutes les aides fournies à un demandeur. Mais l'administration a refusé d'y faire figurer les montants de ces aides, ce qui le rend inutilisable, facilite la fraude et empêche la réalisation d'une promesse importante du programme électoral d'Emmanuel Macron en 2017 : « nous créerons un versement social unique » pour toutes les allocations sociales.

Conclusion

Des économies importantes sont possibles. Mais il manque la volonté politique de les réaliser. Si cette volonté existait, la France pourrait mettre en

œuvre ces économies grâce à certains moyens utilisés par d'autres.

Par exemple le Canada, le Royaume-Uni et l'Italie ont gelé les embauches publiques. En tenant compte des renouvellements de contrat à durée déterminée, ces embauches s'élèvent en France à plus de 400 000 par an. En les gelant on pourrait en quelques années réduire notre écart avec l'Allemagne, qui compte 4,6 millions de fonctionnaires alors que la France, avec ses quasi-fonctionnaires (sécurité sociale, universités, pôle emploi, etc) en compte 7 millions.

Les fonctionnaires allemands ne connaissent pas la semaine de 35 heures, leur absentéisme est inférieur au français, leur âge de départ à la retraite est plus élevé. Au total, sur une vie entière, leur temps de travail est supérieur de 30 % à celui des français. En alignant les conditions de travail des fonctionnaires français sur celles des allemands on pourrait geler les embauches pendant plusieurs années sans dégrader la qualité du service.

Les syndicats réagiraient sans doute. Mais ils ne paralyseraient pas le pays si le droit de grève français était le même que celui des pays voisins : les revendications doivent être exclusivement professionnelles, le vote des grèves est à bulletin secret, un service minimum fonctionne, des sanctions sont possibles en cas de non-respect d'une réquisition.

Ce programme de redressement pourrait faire retrouver à la France, en cinq ans, l'égalité économique avec l'Allemagne qu'elle connaissait il y a vingt ans. ■

Alain MATHIEU

L'après-Covid-19 et le défi de l'efficacité fiscale



Nicolas
MARQUES

Nicolas Marques est Directeur général de l'institut économique Molinari. Docteur en économie (Université d'Aix-Marseille) et diplômé en gestion (EM Lyon), il a débuté sa carrière en enseignant l'économie, avant d'exercer des responsabilités marketing et commerciales dans de grands groupes de gestion d'actifs français. Il publie fréquemment dans *La Tribune* et *Capital*.



Victor
FOUQUET

Doctorant en sciences juridique et fiscale à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Analyste à l'Institut de Recherches Économiques et Fiscales (IREF). Chroniqueur « Économie politique » de la revue *Conflits*. Ouvrages publiés : *La Pensée libérale de l'impôt : anthologie* (Libréchange, 2016, 352 p. Prix 2017 du Livre libéral) ; *La Révolte fiscale. L'impôt : histoire, théories et avatars* (Calmann-Lévy, 2019, 220 p. - Prix 2020 Turgot-DFCG).

La dégradation de l'économie française et des comptes publics liée au confinement est d'une ampleur vertigineuse. Rappelons que le deuxième budget rectificatif adopté par le Parlement le 23 avril 2020 a été construit à partir d'une prévision de récession évaluée par le Gouvernement à 8 % sur l'ensemble de l'année 2020 (contre 1 % dans la première loi de finances rectificative, un mois plus tôt) et un déficit budgétaire plus que doublé par rapport à la prévision déjà creusée de la loi de finances initiale pour 2020 (183,5 milliards d'euros, contre 93,1 milliards d'euros trois mois et demi plus tôt).

D'un point de vue strictement fiscal, une récession de 8 % du PIB provoquerait une baisse des recettes évaluée à 42,7 milliards d'euros. Encore le scénario retenu par l'exécutif suppose-t-il un rebond rapide de la croissance en sortie de confinement qui n'a rien d'évident. La détérioration de l'ensemble de ces prévisions devrait donc se poursuivre au gré des prochains « collectifs budgétaires », à commencer par celui annoncé courant mai. Certains instituts de conjoncture tablent déjà, par exemple, sur une chute du PIB de près de 14 % en 2020.

À terme, la soutenabilité des finances publiques laisse d'autant plus craindre des hausses d'impôts que sont généralement ignorés en France la forte réactivité des agents et les effets de la fiscalité sur l'élasticité du comportement d'activité. Rarement au fait des règles de répercussion fiscale, les décideurs publics perçoivent bien souvent la fiscalité comme un simple système de vases communicants. Or, en frappant les transactions et en freinant

les échanges (de biens, de services, ou de facteurs de production), l'impôt exerce sur l'activité économique des effets négatifs – plus ou moins prononcés selon les techniques fiscales usitées – qu'il serait collectivement suicidaire d'ignorer plus longtemps sans risquer de plonger durablement le pays dans l'abîme. Bien qu'il serve de boussole à la politique fiscale française depuis quarante ans, le principe de la capacité contributive fondé sur le pouvoir de contrainte de l'État ne constitue pas la seule approche envisageable.

Plébiscité par plusieurs générations de chercheurs en science fiscale, le principe de l'équivalence comme principe de taxation optimale pourrait connaître un regain d'intérêt à la faveur de la pandémie de Covid-19. Dans un contexte d'économie exsangue et de marges de manœuvre limitées, le défi posé aux responsables politiques en quête de ressources sera de réduire autant que possible les dommages infligés à l'économie par la fiscalité. Puisque l'impôt se nourrit de l'économie, un État soucieux de sa richesse future devra en effet veiller à limiter l'impact négatif des prélèvements fiscaux sur l'économie.

Dans le domaine de la fiscalité portant sur les personnes, l'impôt sur le revenu (IR) crée des « désincitations » majeures au travail et à l'épargne, tous deux pourtant indispensables à la création de richesse. En créant des taux marginaux très largement supérieurs aux taux moyens, l'IR accentue l'inefficacité économique de la fiscalité française, avec un rendement faible (seulement 7 % de la masse globale des prélèvements obligatoires en dépit de taux marginaux élevés) compte tenu

d'une base étroite car rognée de multiples dispositifs dérogatoires (plus de 180). Des études empiriques (Gruber et Saez, 2000 ; Arnold et al., 2011) ont montré un effet de substitution d'autant plus fort que le taux marginal d'imposition du revenu est élevé. De façon plus générale, le « triangle de Harberger » (1971) a mis en évidence que le coût infligé à l'économie par l'impôt était proportionnel au carré de son taux, tandis que le produit fiscal était moins que proportionnel à ce taux d'imposition. Ces travaux militent pour une baisse significative des taux marginaux de l'impôt sur le revenu, accompagnée éventuellement d'une diminution des dépenses fiscales (en nombre et en volume) génératrices de coûts cachés. Au-delà du seul IR, la France est pénalisée par l'écart entre le coût et la rémunération du travail. Le « coin fiscal » (tax wedge) est dans notre pays singulièrement élevé, à la fois en termes moyens et en termes marginaux.

Côté fiscalité indirecte, la TVA, qui compte pour près de la moitié dans le budget général de l'État, est pratiquement proportionnelle. Reste que la France est le seul pays de l'Union européenne, avec l'Irlande et l'Italie, à appliquer quatre taux différents de TVA (auxquels il convient encore d'ajouter les taux particuliers applicables à la Corse et aux territoires ultra-marins et divers taux spécifiques). L'effet redistributif nécessairement limité de la TVA rend pourtant vaine la différenciation de ses taux qui, de surcroît, altère le niveau de recettes de cet impôt.

Dans le domaine de la fiscalité présentée comme portant sur les « entreprises », la crise nous met au pied du mur. Les entreprises, étouffées par une fiscalité hors norme et une réglementation tatillonne, ont des problèmes de compétitivité structurels. Les précédentes crises les ont particulièrement affaiblies, ce qui expliquait la persistance d'un chômage anormalement élevé avant celle du virus Covid-19.

Si le grand public a l'impression que beaucoup a été fait pour favoriser les

entreprises dans les dernières années, avec une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés à 25 %, la réalité est bien différente. D'une part, cette baisse de l'impôt sur les sociétés, annoncée en 2017, ne devrait être opérationnelle pour toutes les entreprises qu'à « horizon » 2022. Ensuite, le taux français, même ramené à 25 %, restera significatif. En 2018, la moitié des pays de l'OCDE pratiquait déjà un taux inférieur. Mais surtout, cette baisse, qui ne concerne que la fiscalité sur les bénéfices, occulte le vrai problème français.

Dans l'Hexagone, l'essentiel de la fiscalité sur les entreprises n'est pas assis sur les bénéfices. Nous avons la particularité d'avoir une multitude d'impôts sur le foncier (cotisation foncière des entreprises (CFE), taxes sur les bureaux ou les surfaces commerciales, etc.), la masse salariale (taxe d'apprentissage, taxe sur les salaires, versement transport) et les avantages offerts aux salariés (forfait social, taxes sur les véhicules de sociétés...), le chiffre d'affaires (C3S), la valeur ajoutée (CVAE) ou les dividendes. Ces impôts dit « de production » représentaient plus de 75 milliards d'euros en 2018, soit bien plus que l'impôt sur les sociétés ayant rapporté 27 milliards cette année-là. Ces impôts de production sont problématiques à double titre pour la société française. D'une part, ils sont bien plus nocifs que les fiscalités classiques. Ils ne portent pas sur les bénéfices des entreprises, mais sur des assiettes en amont du résultat et déconnectées de celui-ci.

Ces assiettes ne sont pas liées à la performance et capacité contributive des acteurs économiques. Cela rend la fiscalité de production insensible à la situation financière des entreprises et particulièrement nocive. Cette fiscalité, qui s'apparente à une subvention aux importations, lamine la compétitivité de nos acteurs positionnés sur des productions à faible valeur ajoutée. Elle incite aux délocalisations, qu'il s'agisse de produits basiques (tels les masques de protection dont nous manquons...) ou de produits à forte valeur ajoutée.

D'autre part, nous abusons de cette fiscalité. En 2018, avec 75 milliards d'impôts de production, nous avons le tiers des impôts de production sur les entreprises de l'UE à 28, alors que nous représentons seulement 15 % de la richesse créée. Les impôts de production sur les entreprises représentaient 3,2 % du PIB, contre 1,6 % dans l'UE et 0,4 % en Allemagne. Bilan : les entreprises françaises souffrent d'un manque de rentabilité par rapport à leurs concurrentes européennes. Leur excédent brut d'exploitation représentait 7,1 % du chiffre d'affaires en 2017, contre 10,1 % en moyenne dans l'UE à 27 pays. Ce différentiel de 30 % et 3 points n'est pas anodin. Il a des conséquences sociales majeures. Conformément à la théorie de l'incidence fiscale, cette fiscalité retombe sur les individus, chômeurs, salariés, consommateurs ou actionnaires.

Les premiers à souffrir de cette fiscalité sont les chômeurs. Les impôts de production incitent à privilégier les investissements à l'étranger et à délaisser l'Hexagone. Ce n'est pas un hasard si les entreprises du CAC 40 ou nos ETI sont très internationalisées. Au-delà des enjeux de diversification et d'implantation sur les marchés étrangers, elles ont un besoin vital de réduire leur exposition à la sur-fiscalité française. Nombre de PME – et a fortiori de TPE – n'ont pas autant de facilités à s'extraire du cadre franco-français, ce qui explique l'importance des défaillances ou leurs difficultés à grandir. Avant même la crise du coronavirus, en février, le taux de chômage français était encore à 8,1 %, contre 6,5 % dans l'Union européenne et 3,2 % en Allemagne. Nous avons 500 000 chômeurs de trop par rapport à la moyenne européenne et 1 450 000 de trop par rapport à nos voisins d'outre-Rhin.

Les salariés, comme les actionnaires, font aussi les frais des impôts de production. Lorsque les entreprises ne sont pas à même de reporter la sur-fiscalité française sur leurs clients, ce sont eux qui supportent le coût de cette fiscalité, avec des augmentations

de salaires ou des rémunérations du capital moindres que ce que l'on observe à l'étranger.

Jusqu'à présent, les pouvoirs publics n'ont pas donné à ce sujet la priorité qu'il mérite et, à ce stade, nous en sommes encore aux promesses. Les pouvoirs publics ont mis en place des groupes de travail (Dubief et Le Pape, 2018), commandé des notes (Martin et Trannoy, 2019), se sont engagés à traiter le sujet, mais ne semblent pas avoir de stratégie claire. Or, la pandémie du coronavirus ne permet plus d'attendre.

Pour toute une série de facteurs – absence d'anticipation, difficulté à associer le secteur privé et à déployer des tests, incapacité à moduler le confinement selon les territoires, difficulté à faire émerger des consensus permettant le redémarrage de l'activité économique –, l'économie française est particulièrement affectée. Le dispositif d'accompagnement mis en place par les autorités repose avant tout sur des reports d'échéances, les annulations de charges et d'impôts étant cantonnées à certains secteurs (le Gouvernement s'est engagé sur 750 millions à 1 milliard d'euros d'annulations en faveur de l'hôtellerie, de la restauration et de l'événementiel).

La fiscalité de production, assise sur des assiettes déconnectées des résultats, conjuguée avec la pandémie, est une arme de destruction massive pour notre économie. Elle risque de provoquer une multitude de faillites, mais aussi d'accroître le différentiel de compétitivité avec nos voisins. L'écart sera particulièrement significatif avec l'Allemagne. Elle a en temps normal 8 fois moins d'impôts de production et n'a pas eu besoin de ralentir drastiquement son économie, une politique intensive de dépistage ayant permis de pratiquer un confinement plus sélectif.

La clef pour traiter ce sujet est d'offrir une alternative crédible aux collectivités locales, qui bénéficient de l'essentiel des impôts de production. Le démantèlement de ces fiscalités,

mortifères pour les économies locales et leurs administrés, représente un défi financier pour les collectivités. Pour autant, les bonnes pratiques étrangères montrent que ce manque à gagner pourrait être compensé par une affectation d'une partie d'autres fiscalités.

Elles pourraient, par exemple, bénéficier en contrepartie d'une partie des recettes d'impôts sur les sociétés, à l'instar ce de qui se fait en Allemagne ou en Italie. Elles pourraient aussi bénéficier d'une plus grande proportion des recettes de TVA, à l'instar ce de qui se fait en Allemagne ou Espagne. Les régions bénéficient déjà d'une partie de la TVA depuis 2018. Il est prévu qu'il en aille de même pour les départements, pour compenser le manque à gagner consécutif au transfert de la taxe foncière aux communes suite à la suppression de la taxe d'habitation. Des solutions existent. Il est grand temps d'aller de l'avant sur ce sujet, encore plus crucial aujourd'hui qu'hier.

Autre enseignement de la crise sanitaire, qui donne en fait confirmation : l'État n'est pas toujours le bon niveau pour résoudre des problèmes collectifs devenus, on le voit, de plus en plus complexes. Des solutions plus performantes peuvent être trouvées à l'échelon local, où les effets de l'uniformité se font également ressentir négativement dans le domaine fiscal. L'autonomie financière n'a été concédée que du bout des lèvres et reste suspendue, surtout dans sa dimension fiscale, au bon vouloir de l'État. Malgré la constitutionnalisation de la notion d'« autonomie financière locale » en 2003, les collectivités territoriales ne disposent pas de protection juridique forte contre les empiètements de l'État. Leurs marges de manœuvre en matière de fiscalité sont des plus limitées : les élus locaux votent des taux dans certaines limites, mais la définition des impôts et la détermination des assiettes sont du seul ressort de l'État.

En 2015, avant donc la suppression progressive de la taxe d'habitation, le taux d'autonomie fiscale (assiette territorialisée et taux fixé par les assemblées

délibérantes) n'était que de 31,2 % pour l'ensemble des niveaux de collectivités locales. L'intervention massive de l'État dans la fiscalité locale a conduit en outre à distinguer de plus en plus nettement la population des contribuables locaux de celle des électeurs locaux.

Ce phénomène, encore accentué par la suppression programmée de la taxe d'habitation, crée un mauvais système d'incitation dans la définition et la gestion des dépenses locales. La preuve de l'agilité des collectivités conjuguée au besoin d'efficacité pourrait conduire à resserrer le lien entre taxation et représentation, en conférant aux élus locaux davantage que de simples responsabilités de gestion enfermées dans un cadre uniformisé.

Quelles orientations pouvons-nous esquisser à partir de ce diagnostic ?

- Qu'il serait urgent de réduire le « coin fiscal » composé d'un empilement de prélèvements assis sur les revenus du travail et du capital ;
- Qu'il serait utile de réduire les taux d'imposition à l'impôt sur le revenu et de supprimer de nombreuses niches fiscales ;
- Qu'il serait souhaitable d'améliorer la structure des taux des TVA, en se rapprochant le plus possible d'un taux unique ;
- Qu'il faut démanteler nos impôts « de production », en compensant le manque à gagner pour les collectivités par l'attribution d'une quote-part d'impôt sur le revenu et de TVA ;
- Qu'il pourrait être également opportun de consacrer dans la Constitution un véritable pouvoir local de décision fiscale. ■

Nicolas MARQUES
Victor FOUQUET

Encourager la propriété privée



**Jean-Philippe
DELSOL**

Docteur en droit et licencié ès-lettres, est avocat fiscaliste et président de l'IREF (Institut de Recherches Economiques et Fiscales), un Think Tank libéral. Il publie régulièrement des articles de presse et a écrit une dizaine d'ouvrages dont, parmi les derniers : *L'injustice fiscale ou l'abus de biens communs*, Desclee de Brouwer, 2016 et *Eloge de l'Inégalité*, Manitoba/Les Belles Lettres, 2019.



**Christophe
DEMERSON**

Président UNPI France. Directeur Publication *25 Millions de Propriétaires*.

Avec la disparition de l'ISF, la propriété mobilière a bénéficié d'une baisse sensible de la pression fiscale. Mais la propriété reste surimposée en France, particulièrement la propriété foncière. Plus généralement elle fait l'objet de réglementations coûteuses et toujours plus contraignantes en même temps qu'elle ne cesse d'être indûment suspectée de maux imaginaires. Pourtant la propriété est essentielle à l'homme, non seulement à son économie, mais aussi à son humanité.

La propriété est surimposée

Selon l'OCDE, la France est le pays où l'on taxe le plus les propriétaires immobiliers – à hauteur de quelque 100 Mds d'euros. Le produit des impôts sur le capital et ses revenus y représente 10 % du PIB contre

7,3 % pour la moyenne pondérée des trois autres grands pays de la zone euro. 4 point de PIB de différence avec l'Allemagne. Selon l'IREF, les revenus du capital sont en France cinq fois plus imposés que ceux du travail. L'impôt sur les revenus immobiliers a encore augmenté avec la hausse de 1.7 point de CSG supplémentaire et le refus d'étendre le Prélèvement Forfaitaire Unique de 30 % des revenus mobiliers aux revenus immobiliers. Les revenus fonciers peuvent désormais être imposés au taux de 66,2 %, ce qui est manifestement confiscatoire. La propriété immobilière supporte encore l'IFI, à des taux supérieurs à l'inflation et au rendement des obligations d'État, et nos droits de succession et donation sont très élevés, 60 % entre non parents, jusqu'à 45 % en ligne directe au-delà de 1 805 677 €, avec des franchises très basses, limitées à 100 000 €. Par comparaison, les dons et successions entre ascendants et descendants directs sont exonérés de droit au Canada, au Luxembourg, en Suède (depuis 2004), en Russie, en Autriche... En Italie, ils sont nuls jusqu'à 1M € et de 4 % au-delà. En Allemagne, ils sont nuls jusqu'à 400 000 € et ne sont que de 30 % au-delà de 26 M €.

Sur l'immobilier pèsent encore les taxes foncières et éventuellement d'habitation qui ne sont pas anormales en soi pour que les contribuables participent aux dépenses locales. Mais les bases de ces impôts, non révisées depuis 50 ans sont injustes et incohérentes. Au surplus, l'idée de sortir de cette injustice par l'exonération de 80 % des contribuables de leur taxe d'habitation a ajouté de l'injustice à l'injustice pour les 20 % restants.

Mais la fiscalité n'est que le petit bout de l'orgnette

Un excès de réglementation pèse tout à la fois sur la propriété et sur les propriétaires mobiliers et immobiliers. Des contraintes démesurées en matière d'environnement

sont à la charge des entreprises dans un seul souci idéologique ; des normes d'application générale sont édictées dans la construction en faveur des handicapés quand il suffirait, légitimement, de leur réserver quelques logements adaptés ; des règles d'urbanisme conduisent des élus ignorants à décider pour vous de la taille et de l'architecture de votre maison sauf à vous refuser le permis ; des éoliennes inutilement dispersées sur le territoire viennent nuire à l'usage et à la valeur de vos logements.... La cession des propriétés est soumise à des droits de préemption exorbitants des SAFER pour les biens fonciers ruraux et des collectivités locales pour les biens immobiliers urbains. Les preneurs commerciaux et ruraux ont plus de droit sur les biens qu'ils occupent que les bailleurs eux-mêmes et progressivement les locataires de logement sont si protégés que beaucoup de propriétaires renoncent à donner leurs biens en location ou hésitent à les entretenir, tandis que les nouveaux investisseurs sont découragés. Les augmentations de loyers sont de plus en plus encadrées et limitées avec une indexation obligatoire sur l'index IRL bâti pour être toujours inférieur aux indices du coût de la vie. Les projets ont fleuri récemment dans le rapport *Louer en confiance* du député LREM Mickaël Nogal, pour ajouter de nouvelles obligations à celles qui pèsent déjà excessivement sur les bailleurs privés de logements. Il veut confisquer les dépôts de garantie, régenter plus encore l'activité et les commissions des agents immobiliers...

Après que par ses mesures fiscales et réglementaires l'État a réduit l'offre de logements sur le marché, il s'engage indûment dans une politique de logements sociaux onéreuse pour les contribuables et détestable pour les bénéficiaires de ces logements qui ont peur de perdre leurs avantages en les quittant et préfèrent y rester en assistés à vie. La France compte près de 5 millions de logements sociaux publics, soit près de 23 % du parc européen alors qu'elle

ne représente que 13 % de la population de l'Europe. En France, près de 18 % de la population est logée dans des logements sociaux contre 4 % en Allemagne. Il y avait en France en 2018, 25,1 Md€ d'aides au logement, hors avantages fiscaux, et 14,5 M€ de dépenses fiscales, très principalement en faveur des logements sociaux, tandis que les prélèvements fiscaux, nets des avantages accordés et pesant essentiellement sur les propriétaires privés représentaient 77,5 Md€ !

Par ailleurs, par des propos fallacieux, le gouvernement annonce des avantages fiscaux aux propriétaires qui abandonneront leurs loyers aux preneurs pendant l'état d'urgence sanitaire. Ce qui incite évidemment tous les locataires commerciaux à demander à leurs bailleurs de renoncer à leurs loyers alors que le seul avantage accordé (!) aux bailleurs par la loi de finances rectificative du 23 avril 2020 est de ne pas imposer les loyers abandonnés, ce qui est bien la moindre des choses. C'est d'autant plus trompeur que dans le même temps, depuis le 26 mars, les petites entreprises bénéficiaires du fonds de solidarité sont invitées à différer le paiement de leurs loyers pendant toute la période d'urgence et les deux mois suivants. Leurs bailleurs ne peuvent leur appliquer aucune pénalité financière ou intérêt de retard, ni formuler aucune demande de dommages et intérêts ou astreinte, ni se prévaloir d'aucune clause résolutoire du bail en cas d'impayés de loyer, ni même se retourner contre leurs garanties et cautions. Les bailleurs n'en sont pas pour autant indemnisés par l'État dont l'imprévoyance a obligé à un confinement généralisé. Les hôtels, restaurateurs et autres acteurs économiques des secteurs gravement touchés par la crise ne seront guère plus couverts de leurs pertes.

Une fois de plus l'idée prévaut que les petits patrons peuvent payer, que les bailleurs peuvent secourir leurs pauvres locataires comme si les uns et les autres n'étaient pas des agents économiques ayant chacun leurs soucis propres d'équilibre financier. Mais le gouvernement pense plus que jamais qu'il peut s'ingérer dans les affaires des Français, par exemple, en refusant toute aide aux grandes sociétés qui distribueraient des dividendes, comme si les dividendes appartenaient à l'État et qu'il pouvait en disposer.

La propriété est naturelle à l'homme

La propriété privée est pourtant le meilleur moyen d'intéresser les hommes à leur activité créatrice et de les inciter à être plus efficaces et plus attentifs à leurs biens. Le monde a progressé depuis qu'à Athènes et à Rome, puis dans tout l'Occident, la propriété a été reconnue comme un droit essentiel et garanti par la justice. Il faut être propriétaire pour échanger, commercer. Il vaut mieux l'être pour sécuriser sa famille et sa vie. Hernando de Soto, économiste péruvien reconnu, a fait apparaître que le meilleur moyen de faire sortir les pays en développement de la pauvreté est de faciliter l'accès des populations à la propriété, fut-elle la propriété de leur baraque de taule dans un bidonville. Car cela leur permet aussi immédiatement d'avoir quelque chose à donner en garantie pour emprunter et pour entreprendre. Il a démontré d'ailleurs que les États-Unis eux-mêmes n'avaient réellement amorcé leur développement que lorsque le droit de propriété y a été mieux établi au cours du XIX^e siècle.

Mais la propriété n'est pas efficace par hasard. Elle est efficace parce qu'elle est naturelle à l'homme, répond à ses besoins fondamentaux. La remise en cause de la propriété est plus qu'une atteinte à la propriété, c'est une atteinte à la personne humaine parce que celle-ci a besoin de pouvoir, si elle en éprouve le besoin, accéder à la propriété pour accomplir sa nature qui est dans la recherche de ses fins. En ce sens la propriété n'est qu'un moyen, comme la liberté, mais essentielle à l'existence de l'homme comme homme. La Bible le commande : « *Tu ne déplaceras pas les bornes de ton prochain* » [Dt 19:14]. Bastiat l'explique : « *Dans la force du mot, l'homme naît propriétaire, parce qu'il naît avec des besoins dont la satisfaction est indispensable à la vie, avec des organes et des facultés dont l'exercice est indispensable à la satisfaction de ces besoins. Les facultés ne sont que le prolongement de la personne ; la propriété n'est que le prolongement des facultés. Séparer l'homme de ses facultés, c'est le faire mourir ; séparer l'homme du produit de ses facultés, c'est encore le faire mourir* ».

La propriété libère, donne de l'assurance, de la responsabilité, de l'autonomie, pro-

tège contre l'ingérence des autres ; elle incite à progresser. Elle est légitime, non seulement quand elle a été le fruit de son travail, mais aussi quand elle est reçue de ses parents. Ceux qui ont gagné leur vie à la sueur de leur front ont autant de droits à dépenser leur argent qu'à le transmettre à leurs héritiers.

Quelques orientations pour rétablir la propriété et la prospérité

Pour recréer l'abondance d'une offre immobilière, il faudrait aligner la fiscalité de l'immobilier sur celle des investissements mobiliers (actions, obligations...) avec suppression de l'IFI et imposition forfaitaire à 30 % des revenus.

Il faudrait aussi réduire de trop nombreuses normes et contraintes qui pèsent sur les propriétaires bailleurs. Mais il faudrait également abaisser le niveau des subventions publiques qui détruisent le marché du logement. Ne serait-il pas juste de rétablir l'égalité et l'équilibre entre bailleurs et preneurs : mêmes délais de préavis, même liberté de rupture... ? Il faudrait encore que la justice fasse son travail dans des délais courts pour statuer en matière d'expulsion, notamment en cas d'impayé, et respecte le droit de propriété face aux squats. De la même manière les droits de l'actionnaire devraient être reconnus et protégés comme ceux du salarié, sans prérogative excessive ni de l'un ni de l'autre. En cas d'empêchement d'exercer son activité du fait de l'État, fut-ce par son imprévoyance ou son impuissance, le commerçant, l'artisan, le professionnel indépendant devraient être indemnisés intégralement de leurs pertes, comme le bailleur interdit de poursuivre son locataire en défaut.

Plus généralement, pour que le commerce, l'industrie, les services, l'agriculture revivent, comme pour que le logement prospère, il faut que l'État arrête de penser que tout doit venir de lui, qu'il doit tout contrôler, tout autoriser. Il n'est là que pour veiller à ce que chacun puisse entreprendre et posséder librement dans le respect des autres, et pour éviter les abus. ■

Jean-Philippe DELSOL
Christophe DEMERSON

Retraites : on a tout essayé



Jacques
GARELLO

Professeur émérite à l'Université d'Aix-Marseille, il est le fondateur du groupe libéral des « Nouveaux économistes » en 1977 et le président d'honneur de l'Association pour la liberté économique et le progrès social (ALEPS), après avoir présidé cette association de 1981 à 2014. Il est également membre du conseil d'administration de l'Institut de Recherches Economiques et Fiscales (IREF).

On a tout essayé, sauf ce qui marche. Pour l'instant, comme au cours des neuf précédentes réformes, les débats tournent autour de l'âge de la retraite, des trimestres de cotisations, du calcul des pensions, ou de toute autre mesure de nature non pas à sauver les retraites, mais à sauver le système de retraites par répartition, récemment déguisé sous le masque des retraites par points.

Système par répartition : explosif

D'entrée de jeu, Monsieur Delevoye s'était vu imposer une contrainte insurmontable : ne pas remettre en cause le système de répartition. Or ce système est en soi explosif dans une population vieillissante. Comment l'équilibrer quand le nombre des actifs cotisants par rapport à celui des retraités pensionnés ne cesse de diminuer ?

Le rapport qui était de 4,4 en 1960 n'a cessé de baisser pour être de 1,7 actuellement : dans quelques mois chaque

jeune Français aura à son entière charge la pleine pension d'un autre Français retraité. Sympathique, cette solidarité intergénérationnelle, mais bien involontaire et surtout bien ruineuse, car les jeunes sont actifs de plus en plus tard (un quart d'entre eux passent par le stade du chômage), et les vieux (comme moi) n'en finissent plus de vieillir...

Dans le système par répartition, celui qui cotise ne met pas de l'argent dans une caisse pour qu'il lui soit rendu avec intérêts lorsque l'âge de sa retraite sera atteint. Sa cotisation sert à payer les retraités du moment. L'argent des cotisations des actifs n'est pas plus tôt entré dans les caisses qu'il en ressort pour payer les pensions des retraités. Donc, les réformateurs ont mission de résoudre un problème de plomberie jadis posé aux écoliers en CM1 : comment maintenir le niveau de la baignoire en faisant en sorte que le débit du robinet (flux entrant des cotisations) soit au moins égal à celui de l'écoulement (flux sortant des pensions) ?

L'avantage de repousser l'âge de la retraite c'est d'agir sur les deux flux : davantage d'années de cotisations, et moins d'années de pensions. Mais, sauf révolution démographique ou croissance exceptionnelle des ressources des actifs, on en viendra tôt ou tard à la retraite à 80 ans. Cette fatalité est évoquée par nombre de commentateurs qui comparent notre âge légal actuel (62 ans) à celui de la plupart de nos voisins européens. Mais ils oublient que ces voisins-là ont réduit le champ de la répartition pour ouvrir la porte à la capitalisation, système banni et honni en France.

Répartition ou capitalisation ?

Dans un système de capitalisation, au lieu de verser les cotisations dans

un tiroir-caisse d'où l'argent s'évapore aussi vite qu'il y est entré, on les place dans un fonds de pension qui va les grossir. L'argent demeure dans le patrimoine de l'épargnant, il a un compte épargne retraite qui va bénéficier du « miracle de la capitalisation », qui n'est autre que la loi des intérêts composés. L'assuré connaît à tout moment la position de son compte et peut l'abonder s'il le désire.

Un placement de 100 euros à un taux de 5 % a une valeur de 128 euros en cinq ans, la mise est doublée en 14 ans, et triplée en 22 ans. Si l'on capitalisait la totalité des cotisations actuelles, le retraité pourrait toucher, selon les cas et les circonstances, en pension une fois, voire jusqu'à une fois et demi son dernier salaire.

Aujourd'hui le « taux de remplacement net » permet d'arriver péniblement en moyenne à 60 %. La perte en capital subie par un smicard dans le système actuel représente 250 000 euros (pour une durée de vie moyenne). Mais les Français le savent-ils ? Le smicard en question sait-il que son « assurance vieillesse » (qui n'a d'assurance que le nom) lui coûte annuellement deux mois de salaire net (2 500 euros) ? A-t-il le sentiment qu'il en aura pour son argent ?

Ceux qui en ont les moyens ont investi dans la pierre ou ont souscrit des contrats d'assurance-vie, qui les protègent contre la faillite de la Sécurité Sociale, mais qui les amène à payer deux fois leur retraite (au demeurant le législateur a eu depuis quelques années tendance à pénaliser ces opérations). Mais le smicard et les gens les plus modestes sont pris au piège, et prendront ce qu'on voudra bien leur donner quand ils s'en iront à 65 ans ou plus. Ils auront une pension « d'équilibre », c'est-à-dire ce qui sera dans les caisses au moment requis.

La transition

Alors, où est le problème ? Il est double : l'un est technique, l'autre politique. Le problème technique est celui de la transition : comment passer de la répartition à la capitalisation ? Il n'est pas question de spolier les personnes aujourd'hui prisonnières de la répartition. Eponger tous les droits acquis en répartition par tous les Français (ce qui représente 4 fois le PIB) requiert une progressivité sur une longue période (que l'on peut concevoir, suivant les modalités, de 20 à 70 ans, soit une à trois générations). Mais l'introduction d'une dose croissante de capitalisation, notamment par les choix offerts aux plus jeunes, permet d'honorer les dettes et de garantir des retraites sûres et avantageuses pour l'avenir. Les difficultés techniques ont été aplanies dans un grand nombre de pays, les réformateurs ne devraient pas faire l'impasse sur les expériences anglaises, suédoises, voire allemandes, ni sur les recherches (qui se sont multipliées aux États-Unis à l'occasion de la réforme Obama)*.

D'autre part, et cet aspect de la capitalisation est ignoré ou sous-estimé,

les cotisations capitalisées offrent une masse d'investissements considérable pour l'économie, l'épargne va permettre une croissance très accélérée, créatrice d'emplois et d'un pouvoir d'achat compensant les sacrifices de la transition. Dans le pays pionnier de la transition, le Chili, la transition prévue pour s'étaler sur 25 ans a été terminée en 14 ans grâce à des taux de croissance du PIB supérieurs à 10 % chaque année.

Capitaliser c'est libérer

Le vrai problème est politique : c'est la répulsion que provoque le mot de capitalisation dans l'esprit de la classe politique, tous partis confondus. La capitalisation, c'est la finance, c'est le capitalisme : pouah !

Va-t-on enfin se libérer de ces préjugés ? Un sondage réalisé par l'IFOP en 2010 montrait pourtant que 82 % des assurés étaient prêts à passer à « un compte d'épargne retraite par capitalisation ». Intuitivement ils comprennent que la retraite peut devenir un choix personnel : plutôt que de dépendre d'une machine administrative coûteuse et ruineuse, ils aspirent à prendre leur

responsabilité et à gérer leur future retraite en fonction de leur âge et de leurs revenus actuels, ils veulent savoir ce qu'ils ont sur leur compte. C'est d'ailleurs le seul argument en faveur de la mythique « retraite par points » que le futur retraité pourrait moduler, mais c'est aussi son incohérence puisque la valeur du point demeure mystérieuse à tout moment : répartition oblige.

Capitaliser c'est se libérer d'une incertitude sur l'avenir ; au lieu de vivre au jour le jour et de s'en remettre à une administration en faillite permanente, chaque individu, chaque famille, exerce sa responsabilité et gère ses vieux jours sans spolier ses enfants. Qu'est-ce qui fait la dignité de l'être humain : la servitude ou le libre choix ? ■

* J'ai essayé naguère de les expliquer. Futur des retraites et retraites du futur, 3 tomes (2009-2010) Librairie de l'Université Aix-en-Provence et, plus récemment, dans une version simplifiée Comment sauver vos retraites (2015) Ed.Libréchange.

Jacques GARELLO

Politique territoriale : réforme de l'État, décentralisation et dévolution de libertés nouvelles, seules réponses à l'ankylose généralisée



**Jean-Thomas
LESUEUR**

Jean-Thomas Lesueur est délégué général de l'Institut Thomas More. Au sein de l'équipe, il supervise le suivi de la vie politique française et s'intéresse en particulier aux blocages politiques et institutionnels propres au « modèle français », à la décentralisation et à la démocratie locale. Il réfléchit également aux questions politiques liées aux enjeux culturels et identitaires en France et en Europe.

Tandis que la foule des responsables politiques, commentateurs et experts va répétant que « plus rien ne sera comme avant », qu'il y aura « un avant et un après » crise du Covid-19 (au vrai, comme pour tout dans « le monde de la vie »), il est une chose qui ne change pas : c'est la profonde défiance des Français à l'égard du pouvoir politique. Là où 74 % des Allemands et 69 % des Britanniques considèrent que leur gouvernement a bien « géré cette crise », seuls 39 % de nos concitoyens le pensent¹.

La crise du Covid-19 comme révélateur de l'« absolutisme inefficace »

Inutile de s'attarder ici à faire une nouvelle fois la description de ce sentiment maintes fois manifesté dans les urnes (21 avril 2002, référendum du 29 mai 2005, etc.) ou en-dehors (crise des « Gilets jaunes ») : les traits de la « société de défiance » que nous avons laissé s'édifier au fil des décennies sont connus². Le centralisme, la bureaucratie, la concentration de la décision publique, l'entre-soi des élites, le corporatisme, l'absence de contre-pouvoirs, la décentralisation ratée ont produit un système administratif, institutionnel et politique clos, dont l'action perd en profondeur ce qu'elle gagne en étendue, de moins en moins

efficace et de moins en moins légitime aux yeux des citoyens. Le « modèle français » se réduit dans les faits à une interminable extension du domaine de l'État et de son administration : un État omnipotent, tentaculaire et dévorateur, qui se regarde comme seul défenseur légitime d'un « intérêt général » de moins en moins évident aux yeux de la communauté des citoyens.

La crise du Covid-19 ne fait que rendre plus saillantes les arrêtes de cet « *absolutisme inefficace* »³. Le manque d'anticipation et de réactivité, le dénuement de l'État (pourtant obèse), l'affaiblissement de ses fonctions régaliennes, sa réticence face aux propositions ou aux initiatives venues d'autres acteurs (locaux ou issus de la société civile) en sont les symptômes patents.

À l'issue de l'épisode, il conviendra de faire la part des responsabilités – responsabilités de long terme et mauvaises décisions ou décisions tardives face à l'événement. Si tout, dans les retards et les défaillances observés, ne se réduit pas à cette seule question du centralisme étouffant, il est évident qu'elle en est une part. La question de l'efficacité du système est posée, ainsi que celle de la confiance des Français.

L'inquiétude de l'exécutif sur les éventuelles « répliques » politiques et sociales de l'après-crise en est la preuve. C'est la raison pour laquelle la réponse substantielle à cette ankylose généralisée

¹ « En qu(o)i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? », OpinionWay pour le CEVIPOF-Sowell, Baromètre de la confiance en politique, vague 11, avril 2020, [disponible ici](#).

² Yann Algan et Pierre Cahuc, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, Éditions rue d'Ulm, 2017.

³ Selon le titre du livre de Jean-François Revel, *L'absolutisme inefficace, ou contre le présidentialisme à la française*, Paris, Plon, 1992.

ne pourra être qu'un vaste mouvement de réforme de l'État (visant à le concentrer sur ses missions essentielles et sur lesquelles il est légitime), de décentralisation et de dévolution de libertés nouvelles aux acteurs de terrain : collectivités locales, société civile, associations, familles, secteur privé, etc. Mouvement dont il est possible de décrire les contours et l'allure.

Leçon allemande

Mais il n'est pas inutile, avant cela, de faire un détour par l'Allemagne. Tout le monde salut les modalités de son pilotage de la crise et ses résultats sanitaires. Le pays compte près de quatre fois moins de morts que la France (5 976 contre 22 856 au 26 avril). Les raisons de ce succès sont connues : bonne anticipation (mesures de distanciation sociale, de tests, etc. prises tôt), politique de dépistage massif (taux de dépistage le plus élevé au monde, notamment grâce à la fabrication sur son sol des tests), meilleures capacités hospitalières (33 lits de soins intensifs pour 100 000 habitants, contre 11 pour la France) et, plus mystérieusement, moyenne d'âge des contaminés relativement basse (environ 49 ans contre environ 62 ans en France).

Mais un autre aspect ne peut être omis : c'est l'organisation décentralisée du secteur de la santé qui est, pour une large partie, de la compétence des Länder. Si le pays s'est doté d'une loi spéciale (loi sur la protection des infections, *Infektionsschutzgesetz*, du 25 mars 2020) conférant des compétences renforcées au ministre fédéral de la Santé en temps d'épidémie, la coopération entre le *Bund* et les *Länder* est soutenue et permanente. Alors que certains observateurs français ont voulu à toute force expliquer que le système allemand était lent et lourd⁴, l'expérience montre le contraire : souplesse et adaptabilité du système,

différenciation selon les territoires et concertation des acteurs ont largement contribué au bon pilotage de la crise.

Un indice : l'exécutif veut s'appuyer sur les collectivités pour le déconfinement

Ce détour par l'Allemagne ne convaincra peut-être pas tout le monde. Les centralisateurs, les défenseurs acharnés du « modèle français » resteront sceptiques. Pourtant, un indice prouve que l'État ne peut agir seul : c'est le changement de ton de l'exécutif lui-même. Loin des coups de menton du chef de « guerre » qui avaient marqué son intervention du 16 mars ordonnant le confinement de la population, Emmanuel Macron a rendu, lors de son allocution du 13 avril, un hommage appuyé aux maires et aux élus locaux qui « ont permis à la vie de continuer »⁵.

L'exécutif veut désormais s'appuyer sur les collectivités pour la délicate phase de déconfinement (annoncée pour le 11 mai) et pour l'après-crise. Les régions sont mobilisées pour le soutien aux PME et aux TPE. Les départements multiplient les initiatives dans le champ social, qui est leur compétence. Les communes sont au contact des Français. Les trois échelons seront en première ligne pour la réouverture des établissements scolaires (maternelles et primaires pour les communes, collèges pour les départements, lycées pour les régions).

Nombre de collectivités ont pris les devants pour la distribution de masques à la population : c'est déjà chose faite à Troyes (Aube), à Nice (Alpes-Maritimes) ou à Valence (Drôme) et des dizaines de communes l'auront fait avant le 11 mai. La région PACA a déjà stocké un million de masques qu'elle réserve aux 900 petites communes de

son territoire. La région Île-de-France a annoncé qu'elle se chargeait de la distribution aux usagers des transports en commun.

Le maire de Toulouse Jean-Luc Moudenc résume bien la situation : « Comme l'État n'a pas bougé le premier, nous avons décidé de commander les masques nous-mêmes »⁶.

Le trésor de la proximité

Comment expliquer cette meilleure réactivité manifeste du local ? Quatre éléments y concourent⁷. Le premier, particulièrement vrai pour la commune, est la confiance – qui fait tant défaut à l'échelon national. 63 % des Français apprécient leur maire quand 64 % se défient de l'institution présidentielle⁸. Les responsables de l'exécutif, qui redoutent de nouvelles poussées éruptives après la crise, seraient bien inspirés de réfléchir à cette réalité en miroir.

Le deuxième est la question de la taille des organisations dans lesquelles nous vivons. Le vertige créé par l'époque, ultra-connectée et mondialisée, légitime le local et l'enracinement car « en même temps que la taille sociale augmente, décroît le sens de l'interdépendance, de l'appartenance et d'un intérêt commun »⁹. L'échelon local, par le lien immédiat qui s'exerce entre l'élu et le citoyen, par la dimension concrète des enjeux qui sont le plus souvent les siens, offre le terrain idoine de l'exercice de solidarités réelles et de l'émergence d'un intérêt collectif accessible au citoyen.

Le troisième élément est l'efficacité. Les exemples abondent, petits et grands, de réussites politiques, économiques, sociales ou culturelles dans des communes modestes, sur des territoires défavorisés ou pour lesquels l'État n'a plus de réponse. Elles tiennent à la connaissance fine qu'a l'élu local

⁴ Voir par exemple « Coronavirus : l'Allemagne malade de son fédéralisme », *Libération*, 16 mars 2020, [disponible ici](#).

⁵ Emmanuel Macron, « Adresse aux Français », Palas de l'Élysée, Paris, 13 avril 2020, [disponible ici](#).

⁶ CNews, 24 avril 2020.

⁷ Voir Jean-Thomas Lesueur, *La démocratie en circuit court. Plaidoyer pour la réforme de l'État, la décentralisation et le RIP local*, Institut Thomas More, note 30, février 2019, [disponible ici](#).

⁸ « En qu(o)i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? », *op. cit.*

⁹ Olivier Rey, *Une question de taille*, Paris, Stock, 2014, p. 90.

de son territoire, à la conformité des moyens dont il dispose et des ambitions qu'il lui propose et à sa capacité à proportionner les uns aux autres. Cette connaissance lui permet de « *comprendre qu'une organisation est solidaire d'une échelle* »¹⁰ et de bâtir un projet efficace en ce qu'il sera à la mesure des capacités du territoire. Que ce projet soit prudent ou audacieux, conservateur ou visionnaire, importe peu. Ce qui compte est son effet d'entraînement et la création d'une dynamique collective.

Car, quatrième élément, ces réussites ne sont pas celles de l' élu seul mais de tous les acteurs qui y ont contribué. Citoyens, associations (sportives, culturelles, sociales, etc.), entreprises locales : l' élu n' agit pas seul mais au milieu d' un maillage, plus ou moins riche, bien sûr, selon les cas, qu' il doit mobiliser et mettre en réseau. C' est l' une des caractéristiques de l' action locale de ne pouvoir se suffire à elle-même. A rebours des responsables politiques nationaux qui, bien souvent, regardent l' État comme seul compétent et seul légitime et disposent de ses ressources considérables pour agir, l' élu local est obligé – et c' est tant mieux – de s' appuyer sur d' autres que lui pour agir. La mairie du Petit-Quevilly (Seine-Maritime) s' apprête à mettre 26 000 masques en tissu réutilisables à la disposition de ses concitoyens grâce au travail d' une dizaine de couturières bénévoles de la commune.

Pistes pour l'avenir

Partant de ces constats, il est possible de proposer quelques pistes ou orientations pour la mise en œuvre d' une politique territoriale authentiquement décentralisatrice. Celle présupposerait néanmoins que les hommes qui sont à la tête de l' État (responsables politiques et hauts fonctionnaires) réalisent une révolution mentale afin de remplacer leur dirigisme spontané par la liberté des acteurs de terrain, le pilotage tatillon et méfiant des territoires par la

confiance dans les collectivités locales, l' uniformité des actions prescrites par la diversité des expériences.

C' est la raison pour laquelle toute politique décentralisatrice doit être précédée par une profonde réforme de l' État, non seulement en matière de redéfinition de son périmètre d' action, de baisse du nombre de fonctionnaires ou du coût des services publics, mais aussi, et peut-être surtout, en termes de renouvellement de ses pratiques et de ses procédures. Qu' il s' agisse de la phase d' élaboration des politiques publiques au niveau ministériel et parlementaire ou de la phase de mise en œuvre sur le terrain, de nombreuses réformes peuvent être réalisées.

Nous proposons donc les orientations suivantes :

► **Renouveler les pratiques et les procédures de l' État.** Pour cela il conviendrait d' obliger les hauts fonctionnaires élus à démissionner de la fonction publique ; de réduire drastiquement les cabinets ministériels afin qu' ils ne doublonnent pas les administrations ; de créer un *spoils system* à la française ; de lutter contre l' inflation normative (400 000 normes en stock, 200 lois par an) ; de rédiger des « lois d' objectifs », brèves et claires, qui déterminent « les principes fondamentaux » (art. 34 de la Constitution) et laissent aux acteurs de terrain plus d' autonomie dans la mise en œuvre ; d' adapter le pilotage en fonction de la politique publique à conduire et du territoire considéré ; et d' adopter une fonction publique dite « de métier », pour améliorer la mobilité des agents, pour rendre le pilotage de l' action publique plus efficace sur le terrain.

► **Décentraliser franchement des pans entiers des politiques publiques.** Emploi et formation professionnelle, politique économique, éducation, culture, action sociale, etc. : les secteurs sont nombreux où il serait possible de confier aux collectivités locales (régions, départements, EPCI, communes) la conduite des politiques publiques. Pour cela,

les compétences devraient être strictement confiées. L' État devrait revoir toute sa politique de déconcentration qui contribue fortement au doublonnage des services administratifs.

► **Engager un vaste mouvement de dévolution de libertés en faveur de la société civile.** Contrairement à une idée trop répandue, les Français n' attendent pas tout de l' État. La France compte 1,4 million d' associations actives et un Français sur quatre de plus de quinze ans donne de son temps à une association (soit près de treize millions de bénévoles). Là encore, les domaines sont nombreux où il serait possible de s' appuyer sur ce maillage : politique sociale, environnement, éducation, culture, etc. Faire confiance à ces acteurs favoriserait en outre le lien social et la lutte contre l' isolement mieux que ne saurait le faire n' importe quelle administration.

► **Dynamiser la démocratie locale en instituant le RIP local.** Avec la crise des « gilets jaunes », le référendum d' initiative populaire (RIP) s' est invité dans le débat public. Il constituerait un accélérateur de démocratie locale et serait facile à instituer au niveau communal. Dernier espace de confiance dans notre pays, on l' a dit, la commune pourrait aisément consulter sa population, sur la demande d' une part significative de celle-ci, pour des choix d' équipements, d' urbanisme, d' environnement, etc. En parallèle, il conviendrait bien sûr de donner aux communes davantage d' autonomie fiscale pour que la population soit responsable de ses choix. ■

Jean-Thomas LESUEUR

¹⁰ *Ibid.*, p. 176.

Sauvons l'agriculture, libérons les agriculteurs



**Laurent
PAHPY**

Laurent Pahpy est ingénieur de formation. Il est analyste pour l'Institut de Recherches Economiques et Fiscales (IREF). Il s'intéresse aux questions scientifiques et économiques et a produit plusieurs rapports sur les retraites, l'agriculture et l'écologie où il défend les vertus de l'économie de marché.

Le secteur agricole et agroalimentaire français, en deuxième ligne face à la crise sanitaire, n'a pas flanché. Les producteurs, les industries de la transformation et les distributeurs ont répondu présents pour s'adapter en urgence à la demande.

L'agriculture, chère au cœur et au goût des Français, va pourtant très mal. Vins, fromages, céréales ... Les piliers de la gastronomie française n'arrivent plus à conquérir le monde. Effondrement de la compétitivité, revenus en chute libre, « agribashing » systématique dans le débat public. L'agriculture française ne représente plus que 5 % des échanges internationaux de produits agroalimentaires alors qu'elle se situait à 8 % en 2000. Troisième exportateur mondial il y a encore 15 ans, la France est passée en sixième position, derrière les Pays-Bas et l'Allemagne. Si la tendance se poursuit, nous deviendrons importateurs nets d'ici quelques années.

La crise du coronavirus révélerait l'urgence de protéger l'agriculture. Le

chef de l'État déclarait le 12 mars dernier : « Déléguer notre alimentation [...] à d'autres est une folie. Nous devons en reprendre le contrôle, construire plus encore que nous ne le faisons déjà une France, une Europe souveraine. » D'autant plus que les enjeux écologiques imposeraient de manger local et « bio ».

Cette tentation du repli ravit à la fois la FNSEA, le syndicat majoritaire et les prétendus écologistes : « N'importons pas l'agriculture dont nous ne voulons pas ! » Cette coalition de circonstance entre ennemis jurés risque d'aboutir à une résurgence du protectionnisme au détriment du consommateur et de la compétitivité du secteur.

L'agriculture française est aujourd'hui face à un choix. La première option est de succomber à la fausse écologie, celle du « bio » et du circuit court. Ce serait renoncer à l'export et à la compétitivité. En un mot, maintenir la perfusion de subventions tout en assommant de normes plus ou moins obscurantistes au nom du bioconservatisme (interdiction des OGM, du glyphosate, zones de non-traitement). « Si ça bouge, taxez-le. Si ça continue à bouger, réglemenez-le. Si ça s'arrête de bouger, subventionnez-le » : la célèbre citation de Ronald Reagan n'a jamais été aussi vérifiée.

La seconde option consiste à faire le choix du progrès, de la compétitivité et de la vraie écologie. Plus l'agriculture est productive, plus on peut libérer d'espace pour des parcs naturels et des réservoirs de biodiversité. Les OGM sont la seule alternative viable pour diminuer la charge en pesticides tout en conservant de hauts rendements pour nourrir la planète.

Selon le Programme alimentaire mondial de l'ONU, du fait de la pandémie de Covid-19, le nombre de personnes confrontées à une crise alimentaire pourrait doubler d'ici fin 2020, atteignant plus de 250 millions. Dans ce cadre, se fourvoyer dans les illusions du « bio » et du circuit court reviendrait à affamer les pays pauvres.

L'agriculture française, si elle veut survivre, doit faire le choix de la compétitivité. Plusieurs modèles sont possibles et peuvent coexister. Encore faut-il qu'ils puissent émerger. Enfermée dans les dogmes de la petite exploitation familiale revendiquée par la FNSEA et du « bio » imposé par des organisations bioconservatrices radicales, une véritable technostructure administrative a développé ses tentacules sur toute la filière. Comment dès lors libérer les agriculteurs de leurs entraves ?

« J'ai de nouveaux clients en Chine, mais je n'ai pas le droit de produire plus chez moi ! » Ce témoignage de jeunes entrepreneurs agricoles est malheureusement courant. Si la politique européenne des quotas a été assouplie, elle n'a pas entièrement disparu dans certains secteurs. L'Union européenne continue, par exemple, de limiter les plantations de vigne, ce qui réduit les opportunités de croissance.

Impossible de construire une grande exploitation en France. Le cas emblématique de la ferme des 1000 vaches, qui est la norme outre-Rhin, et qui a fait l'objet de multiples recours pendant des années, témoigne des restrictions à la liberté d'entreprendre.

Toute personne qui s'installe ou agrandit une exploitation est soumise à une autorisation d'exploiter. L'agriculteur

doit respecter le schéma directeur régional des structures et s'il s'en écarte, il doit passer devant une commission digne d'un conseil soviétique, composée de syndicats et de concurrents, pour évaluer si son projet est acceptable.

Les *sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural* (SAFER) sont des organismes parapublics contrôlés par les syndicats qui détiennent le privilège légal de préempter les terres au nom d'un intérêt général qu'ils ont aussi tout le loisir de définir. Officiellement chargées de lutter contre l'artificialisation ou la spéculation, leur monopole sur le « bien commun » permet de petits arrangements entre amis. Grâce à la menace de la préemption, elles peuvent faire pression pour empocher de juteuses commissions en jouant les intermédiaires lors des ventes. Les SAFER imposent une véritable omerta dans les campagnes de France.

Autre organisme parapublic à l'utilité douteuse : les interprofessions. Elles sont financées par une taxe appelée *contribution volontaire obligatoire* (CVO) et peuvent définir des règles communes obligatoires et anticoncurrentielles au sein d'une filière. Si les organisations de producteurs sont légitimes, elles devraient rester strictement volontaires et ne pas s'imposer aux agriculteurs qui ne souhaitent pas en faire partie.

Le monopole des appellations d'origine (AOC) est devenu un véritable instrument anticoncurrentiel qui limite l'innovation. Les signes de qualité devraient rester du ressort des associations privées permettant à des agriculteurs de promouvoir leur terroir par un label, mais sans nuire aux autres producteurs qui souhaiteraient eux aussi préciser leur indication géographique d'origine. De la même manière, le label « Agriculture biologique » jouit d'un monopole garanti par l'UE et l'État alors qu'il repose sur des fondements à la scientificité douteuse (ce qui est « naturel » serait bon et ce qui serait « synthétique » serait mauvais).

En prenant en compte le financement de la *Mutualité sociale agricole* (MSA)

et la *politique agricole commune* (PAC), ce sont près de 33 milliards d'euros que le contribuable français doit injecter dans le secteur chaque année. Une récente étude évalue que chaque emploi agricole européen « sauvé » coûterait 375 000 euros par an. Nous avons calculé à l'IREF que les subventions pour une exploitation moyenne égalent le revenu net d'exploitation. De nombreuses entreprises touchent donc plus de subventions qu'elles ne tirent de profits. Ces aides sont un cadeau empoisonné, une illusion de richesse pour de nombreux agriculteurs qui feraient mieux de tourner la page.

Les subventions sont inégalement réparties selon les formes d'agriculture, faussant d'autant plus la concurrence en masquant la réalité des prix. Un litre de lait « bio » est par exemple subventionné 50 % de plus qu'un lait conventionnel.

L'IREF dénombre près d'un fonctionnaire pour vingt exploitations et des dizaines d'agences publiques et d'organismes parapublics entourant le secteur. Pas moins de 13 organismes différents sont habilités à faire des contrôles. Les agriculteurs passent en moyenne neuf heures par semaine à effectuer des démarches administratives.

OGM, pesticides, nucléaire, toutes les technologies sont bonnes à jeter dans les griffes du principe de précaution. Mais le risque est partout. Comme l'absence de risque est indémontrable par la démarche scientifique, n'importe quel groupe d'intérêt peut désormais faire interdire une pratique innovante. Les initiatives des organisations bioconservatrices radicales se multiplient pour empêcher des technologies dont le risque pour la santé et l'environnement n'est pourtant pas scientifiquement établi (glyphosate, NBT, zones de non-traitement).

D'après la *Mutualité sociale agricole* (MSA), 40 % des agriculteurs ont gagné moins de 360 €/mois en 2016 (subventions incluses). Les revenus des agriculteurs ont sensiblement baissé, car beaucoup d'entre eux sont sortis de la course à la compétitivité internationale. Plutôt que de les libérer de

leurs entraves, le gouvernement a créé la loi Egalim en 2018 pour tenter d'augmenter les revenus des producteurs en instaurant des mécanismes de contrôle des promotions à la distribution. Les prix ont augmenté pour le consommateur. Les marges aussi pour les grands distributeurs, sans que cela ne satisfasse les agriculteurs.

Inspirons-nous de la Nouvelle-Zélande qui a libéré l'agriculture de son administration et de ses subventions dans les années 1980. Depuis, ce pays a signé des traités commerciaux avec les plus grandes économies du monde. Son agriculture est compétitive et de qualité et représente 6 % de son PIB, contre 1,7 % en France.

La crise du coronavirus ne révèle pas le besoin d'un repli protectionniste, mais l'urgence de libérer les agriculteurs de tous ceux qui revendiquent vouloir les protéger. En ce sens, nous proposons les mesures suivantes :

- ▶ Éliminer toutes les restrictions contrôlant la qualité et les quantités des productions ;
- ▶ Supprimer le contrôle des structures et les SAFER ;
- ▶ Financer les organisations interprofessionnelles, les chambres d'agriculture et les syndicats agricoles uniquement par le paiement de cotisations volontaires de leurs membres, libres d'y adhérer ou non ;
- ▶ Privatiser l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) et lever les monopoles intellectuels des AOC et du label « bio » ;
- ▶ Éliminer progressivement les subventions et supprimer la politique agricole commune (PAC) ;
- ▶ Abolir le principe de précaution pour lui préférer l'évaluation des risques et la responsabilité juridique de l'innovateur ;
- ▶ Adopter une politique libre-échangiste volontariste à l'export. ■

Laurent PAHPY

Une crise peut en cacher une autre (après la dette, la monnaie)



**Emmanuel
MARTIN**

Emmanuel Martin est docteur en économie. Il enseigne à Aix-Marseille Université ainsi qu'à l'ICES. Il a rédigé de nombreuses analyses pour l'IREF et *Geopolitical Intelligence Services*. Il est co-éditeur de *Anti-Piketty* avec Jean-Philippe Delsol et Nicolas Lecaussin et auteur de *L'argent des autres* aux Belles Lettres.



**Aurélien
VÉRON**

Aurélien Véron est responsable de la trésorerie d'une institution financière française. Après un premier engagement au sein des Cercles Libéraux créés par Alain Madelin, Aurélien rejoint Liberté Chérie dont il deviendra président. Il fonde enfin le Parti Libéral Démocrate qu'il préside jusqu'à sa fusion avec Objectif France.

En attendant l'arrivée d'un vaccin ou d'une cure au COVID-19, le redémarrage de nos économies promet d'être lent et chaotique, l'environnement mondial restant probablement ponctué de confinements perlés et de frontières partiellement fermées. La crise du COVID-19 révèle cependant que nos finances publiques ne sont absolument pas prêtes à affronter un recul du PIB de 8 % en 2020, dans un scénario optimiste. Si le gouvernement français est solidaire du reste du monde pour lutter contre le virus, il est lié à la BCE pour éviter de sombrer financièrement.

Nous partons avec un handicap, celui de faire partie du camp des mauvais élèves au sein de la zone euro. Nous combinons la plus forte dépense publique avec 57 % de la richesse créée et une dette importante de 100 % du PIB. L'arrivée du coronavirus a révélé l'immense détournement des ressources publiques par des administrations pléthoriques du secteur de la santé au détriment des personnels soignants. L'État a laissé ses hôpitaux dans le dénuement total et abandonné les EHPAD. La désorganisation de l'offre de soins et son incapacité d'adaptation viennent de l'obésité bureaucratique généralisée. La France n'a pas mieux réagi à la pandémie que l'Italie et l'Espagne, deux pays également surendettés.

L'économie française va subir le même choc que le reste du monde. De nombreux secteurs vont devoir durablement cesser tout ou partie de leur activité (aéronautique, transport aérien, hôtellerie, parcs d'animation et salles de spectacle...). Faillites et reconversions seront le lot de très nombreuses entre-

prises dans un contexte de ralentissement du commerce mondial. Les chaînes d'approvisionnement resteront fragiles et des pénuries apparaîtront. Contrairement à la crise de 2008 qui avait commencé par elles, banques et assurances seront fragilisées en dernier par les difficultés rencontrées par leurs clients, entreprises et ménages.

Les Français vont subir une baisse de leur pouvoir d'achat et une hausse du chômage malgré l'effet amortisseur de notre modèle social. L'effondrement des rentrées fiscales et la hausse des dépenses sociales ont déjà amorcé le creusement rapide des déficits. Plans d'aides aux entreprises en difficulté, recapitalisations et nationalisations possibles amplifieront la tendance. L'annonce d'une dette augmentant de 15 points de PIB est donc très optimiste : la « petite » crise de 2008 avait fait grimper la dette de plus de 600 milliards... L'État français va devoir stopper l'incendie à coup de centaines de milliards d'euros, ce qui pose le problème d'aléa moral du bénéficiaire, sans garantie que la manœuvre, en outre, suffise.

Même si nous empruntons encore à des taux d'intérêt nuls ou négatifs, notre accoutumance aux déficits et à la dette, même en période de croissance, se traduit par une incapacité chronique à exercer un budget à l'équilibre – sans même parler d'excédents – depuis maintenant 45 ans. Cette addiction nous fera rembourser notre dette actuelle avec de nouvelles dans un avenir proche. Si les taux remontent d'ici là, le poids des intérêts deviendra tel que le gouvernement en place n'aura d'autre

choix que d'augmenter massivement les impôts tout en coupant dans l'urgence dans nos dépenses publiques, les retraites et les aides sociales. Si la Grèce génère aujourd'hui des excédents budgétaires, c'est parce qu'elle y a été forcée. Nous sommes assis sur une bombe au moment où une nouvelle tempête se lève.

Voilà pourquoi la déferlante à venir de dettes de pays déjà surendettés comme le nôtre oblige la BCE à intervenir. Sans elle, la correction du marché obligataire est inéluctable et nous promet des taux d'emprunt à des niveaux insoutenables. Ce que nous avons connu avec la Grèce n'est rien à côté de ce qui nous pend au nez dans ce scénario, au même titre que l'Italie et l'Espagne. Les pays trop endettés ont pris la planète au piège avec eux. C'est pourquoi la BCE a déjà annoncé des plans d'achat massifs de leurs dettes.

Le bilan de la banque centrale avait déjà doublé pour une raison similaire depuis la crise de 2008 à 4.500 milliards, passant de 20 % à 45 % du PIB de la zone euro ! Cette création de monnaie centrale avait porté la hausse de la dette des pays membres, passée de 70 % en 2008 à plus de 92 % du PIB de la zone euro en 2015, avant de redescendre à 84,9 % fin 2019 (à 10.000 milliards d'euros environ). La BCE va sans doute devoir doubler à nouveau la taille de son bilan pour passer à 90 %, voire plus de 100 % du PIB de la zone euro.

Mais jouer avec la monnaie et les taux d'intérêt n'est pas neutre. C'est une boussole guidant les citoyens dans leur vie courante, les entrepreneurs et les investisseurs dans leurs choix. Elle fixe la notion de valeur relative des biens et services, du logement, de l'épargne, des plans d'investissement. Ces dernières années ont vu se constituer des bulles qui ont commencé à déformer ces rapports. Le prix du m² à Paris et dans certaines villes s'est déconnecté de l'évolution des revenus des Français. Sous l'impulsion des politiques monétaires, la valeur des

dettes publiques s'est envolée, faisant lourdement chuter leurs rendements et entraînant dans leur sillage les autres actifs financiers. Cet écrasement des rendements agit comme un gigantesque pousse-au-crime, obligeant les investisseurs à prendre toujours plus de risques dans l'espoir de trouver des rendements acceptables ou ne serait-ce que positifs.

Le piège de l'argent facile octroyé par les banques centrales se refermera sur les entreprises. L'excès de monnaie disponible et les taux bas en ont incité un grand nombre à ignorer les mécanismes de précaution contre les risques majeurs pour recourir à un levier excessif de crédit. Emprunter beaucoup était le seul moyen de relever leur rentabilité dans un nouvel environnement de rendements quasi nuls. Cette fuite des capitaux vers des actifs de plus en plus risqués a entretenu un minimum de rendement en prenant un risque maximum.

La crise que nous vivons met donc toutes ces entreprises en danger. Combien auront demain une activité et un rendement suffisants pour rembourser leurs emprunts ?

Les banques centrales ont ouvert la boîte de Pandore. Comprenant ce danger, elles ont commencé à reprendre à leur bilan la dette et les emprunts de trésorerie des grandes entreprises plus ou moins bien notées. En plus d'être les créancières des États, parfois des États aux finances mal notées comme la Grèce, elles se transforment un peu plus en banques commerciales classiques, prenant à leur charge des risques qu'elles n'ont jamais appris à gérer. Où s'arrêtera le curseur entre l'activité de banques dont le métier est le crédit et les banques centrales chargées de préserver la stabilité de la monnaie ? La monnaie créée pour soutenir des entreprises ou des États défaillants restera bien à leur bilan.

« *Les Cigales ayant chanté tout l'été, se trouvèrent fort dépourvues quand le Covid fut venu* ». Les débats entre

pays rigoureux et laxistes se retrouvent au sein de la Banque centrale. Jusqu'à l'arrivée de Christine Lagarde à la tête de l'institution d'émission, Mario Draghi a imposé une politique très accommodante, même quand l'environnement économique aurait permis de reconstituer des munitions par la remontée des taux et la réduction de son bilan. Les appels à la rigueur des représentants de l'Allemagne et des pays du Nord n'ont pas abouti. Les pays laxistes l'ont emporté auprès d'une BCE complice de leurs dérapages. La crise actuelle va aussi tester la résilience de l'Union européenne avec les appels des Cigales jusqu'ici à exiger des Fourmis qu'elles financent demain leur insouciance des dernières années.

Personne n'imagine les États capables de rembourser leurs dettes. Leur possible monétisation par la banque centrale constituerait alors une forme d'imposition déguisée par la dévaluation implicite de la valeur unitaire de la monnaie rapportée à la valeur des biens et services produits. L'afflux de monnaie centrale favorise en premier l'endettement public et par conséquent les États. A travers les banques commerciales, les bénéficiaires suivants sont les grands groupes internationaux bien notés, puis les plus petites entreprises et, enfin, les ménages. Ce processus de sauvetage des États fait des gagnants et des perdants.

L'inflation et/ou les taux négatifs pénalisent l'épargne (fonds de retraite et assurance vie ces dernières années), les bulles favorisent ceux qui réalisent des leviers pour investir dans les secteurs qui en bénéficient (immobilier et actions ces dernières années, par exemple). Sauf qu'à ce stade, personne ne peut prévoir comment évoluera l'économie mondiale. L'arme monétaire doit être utilisée mais en connaissance de cause. Ses conséquences s'annoncent plus périlleuses que lors de la crise de 2008. Assisterons-nous au renforcement artificiel des bulles en cours ou au contraire à une déflation des actifs financiers ? Allons-nous connaître une résurgence de l'inflation et dans quelle proportion ?

Les ménages et les PME (premières pourvoyeuses d'emplois) seront les derniers à bénéficier de la politique monétaire. Les banques centrales veulent d'abord sauver les États et leurs administrations. Certes, la « monnaie hélicoptère » distribuée aux ménages peut tenter d'adoucir les effets de la crise, au risque d'amplifier la distorsion monétaire déjà importante à leurs yeux. Dans un environnement anxiogène, le bouleversement de leurs repères monétaires (coût de la vie, logement, placements) risque de susciter une défiance irréversible envers la monnaie. Si la confiance tombe trop bas, la société pourrait se tourner vers des modes de production et de transaction évitant le recours à la monnaie et, par conséquent, à l'État. Nous avons tous les ingrédients d'une explosion dans un environnement politique instable.

Le glissement vers la monétisation de la dette ne permet plus aux citoyens de « constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » conformé-

ment à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme. Les paramètres de cette imposition déguisée sont trop techniques et obscurs pour être même compréhensibles par les représentants des Français envers lesquels l'État doit en principe rendre des comptes en toute transparence. Les gouvernements insoucients nous ont poussé au bord d'un gouffre social, puis économique, maintenant monétaire. Et peut-être même politique avec la défiance montante des citoyens à l'égard du monde politique.

Les banques centrales ont contribué à rendre « accroc » à la dette les pays déficitaires de façon chronique. Leur politique monétaire accommodante devait rendre les réformes nécessaires indolores afin d'éviter les réactions électorales trop fortes. Comme d'autres, la France a préféré acheter du temps à crédit « bon marché » et repousser la modernisation de ses administrations nécessaire dans un monde plus agile et plus rapide, mais sans pour autant apaiser les populismes. D'où un blocage de la normalisation monétaire depuis 2015. L'inquiétude a sans doute gagné les banques centrales qui

découvrent ô combien il est difficile de rentrer l'édredon dans la valise après l'en avoir sorti.

La BCE doit revenir à son mandat initial de stabilité des prix lorsque le risque systémique sera passé. Les États membres ne doivent plus attendre de la banque centrale un encouragement à vivre de déficits et par conséquent à repousser les réformes nécessaires.

La BCE va devoir afficher une ligne très ferme de rigueur monétaire dès que nos économies auront retrouvé des couleurs. Un plan de réduction de son bilan et de remontée du niveau d'exigence qualitative dans le choix des actifs acquis ou acceptés en collatéral devra être détaillé avec des étapes précises en fonction du retour de la croissance dans la zone euro.

Au-delà du retour au bon sens économique, c'est aussi une question de démocratie. ■

Emmanuel MARTIN
Aurélien VÉRON

Construire l'Europe autrement



**Guillaume
LABBEZ**

Guillaume Labbez, après avoir été conseiller ministériel préside l'agence de conseil en conseil en communication et analyse politique CommStrat.fr. Il est également Maître de Conférences et directeur pédagogique à Sciences Po.



**Erwan
LE NOAN**

Erwan Le Noan, avocat de formation, est consultant et spécialiste de la concurrence. Il enseigne le droit et la concurrence à Sciences Po. Il a travaillé pour plusieurs commissions économiques (Commission Attali, Comité des sages AFEP-MEDEF, Fondation croissance responsable). Il est membre du Conseil scientifique de la Fondation pour l'innovation politique (Fondapol).

« Celui qui n'ose pas s'attaquer à ce qui est mauvais, sait mal défendre ce qui est beau. » La clairvoyance de Robert Schuman qui s'exprime le 9 mai 1950, rappelle qu'en ces temps d'euroscepticisme des préconisations pragmatiques pourraient apporter les moyens de sortir de l'impasse actuelle.

La crise que traverse le projet européen fragilise l'ensemble économique, social et culturel le plus riche, le plus éduqué et le plus pacifique de la planète **qui peine à accomplir son destin de puissance politique**, avec ses **512 millions d'habitants**. Dans un moment où émergent des **puissances-continents** (Chine, Inde...) qui expriment leur volonté de peser dans le concert des Nations et où d'autres comme la Russie, cherchent à retrouver leur leadership ancien, ignorant une multipolarité de fait, **l'Europe fait figure d'un géant économique et d'un nain politique et diplomatique**.

La montée de périls transnationaux diffus, pandémie, terrorisme, cyberattaques, migrations politiques économiques ou climatiques n'en finissent pas de démontrer l'importance d'une « taille critique » dont aucun État européen ne dispose à lui seul, et que seule l'Union européenne nous apporte dans un monde globalisé. Ce qui est vrai pour justifier la constitution de géants industriels européens l'est sans doute pour les États.

L'anxiété des opinions publiques devant ces périls et les réponses insignifiantes d'une organisation démunie sur le plan politique ou diplomatique l'a conduite à écouter toutes les sirènes du repli

de l'euroscepticisme voire d'un souverainisme aventureux. L'Europe n'a pas répondu à leurs besoins les plus urgents : sécurité intérieure et extérieure, défense, environnement, cyber défense. Pendant ce temps elle s'est embourbée dans les questions que le marché aurait résolues en proximité par l'innovation, l'énergie des Européens et la qualité de leurs contre-pouvoirs.

Cette volonté d'intégrer par le haut les États, les élites, les administrations, contre des opinions publiques de moins en moins enthousiastes a créé partout des vagues d'euroscepticisme voire d'hostilité alimentant des courants politiques « souverainistes » qui n'existaient pas auparavant, réussissant à fédérer des protestations qui avaient peu en commun sinon l'anxiété de perdre la maîtrise de leur destin.

Cependant, on voit bien que la **demande « européenne » réclame davantage de pouvoir régalién intégré**, pour assurer la sécurité intérieure d'un continent ouvert et non celle d'un contrôle tatillon du quotidien. **Des organisations de consommateurs et une justice souple devraient pouvoir réguler ses contrôles sans fabriquer davantage de fonctionnaires qui constituent désormais une image pénible de l'Europe aux yeux des électeurs**.

Nous proposons en conséquence un retour à la véritable logique de subsidiarité, en opposition avec la conception dévoyée de ceux qui se disent « fédéralistes » mais prônent la création d'un grand État centralisé, où les États membres seraient relégués au rang de collectivités territoriales. Le principe de

subsidiarité garantit que les décisions sont prises au plus petit échelon possible, sauf quand la décision nécessite absolument une politique commune.

Ainsi, la présence de l'Union européenne dans toutes les décisions économiques a entraîné un nivellement par le bas, alors que les États devraient reprendre la main pour adopter les solutions qui correspondent le mieux à leur territoire. A contrario, il est urgent que les États de l'Union européenne fassent preuve de solidarité pour résoudre les grands enjeux régaliens de notre temps : la défense commune, la lutte contre le terrorisme et la résolution de la crise migratoire.

Moins d'Europe pour mieux d'Europe

Revenir à la subsidiarité

Le principe de subsidiarité qui est au cœur du projet européen consiste à restreindre les compétences et l'action de l'Union à certains secteurs et à certains niveaux où il y a du sens à mutualiser les moyens, et se désengager des compétences qui seront mieux gérés au niveau national ou local.

Pour autoriser la circulation des produits par exemple, l'UE a voulu en contrôler toutes les normes de fabrication et de distribution. **Dans un relevé datant de 2014, le droit européen – le fameux « acquis communautaire » – comptabilisait 154.000 pages** (source : EUR-Lex, via *Business for Britain*). En 2015 sont encore venus s'ajouter 1 487 règlements, 53 directives, 1 156 décisions et 2 267 jugements de la Cour de justice UE (source : EUR-Lex).

La totalité de ces textes, aujourd'hui transposés par obligation en droit national, démontre tout d'abord que la Commission européenne a des priorités plus que douteuses, que le principe de subsidiarité n'est manifestement pas respecté et enfin que la liberté des opérateurs économiques et des consommateurs est particulièrement

contrainte. Le libéralisme c'est pourtant la liberté et le refus de la normalisation à outrance.

Le rêve de nombreux porteurs du projet européen, que d'aucuns qualifient d'europhobes, est bel et bien la création d'un super État qui supplanterait les États traditionnels. Dans la réalité, ils font souvent fi du principe de subsidiarité, principe pourtant essentiel et inscrit à l'article 5 du Traité sur l'UE (TUE). La subsidiarité permet de rapprocher la décision au plus près du citoyen et renforce d'autant plus sa légitimité démocratique.

Le principe de subsidiarité permet en outre de créer une concurrence institutionnelle entre les États membres. **Une grande partie de la littérature académique estime que le principal facteur de l'essor de la civilisation européenne à la Renaissance est dû à la forte fragmentation du pouvoir politique, encourageant les dirigeants à adopter les politiques publiques les plus efficaces et justes possibles.** Alors que certains voient cette concurrence institutionnelle comme déloyale, la réaffirmation du principe de subsidiarité est en réalité le refus du **nivellement par le bas**.

Ainsi, la concurrence fiscale n'est pas source de « dumping » fiscal mais de stimulation de la « compétitivité fiscale ». Elle favorise l'émulation entre gouvernements en poussant ces derniers à offrir un environnement économique favorable aux entreprises et aux particuliers. Ils sont, par ce mécanisme, amenés à se soumettre à une certaine discipline budgétaire. **Le taux de prélèvements obligatoires moyen dans l'Union européenne est de 40 % par rapport au PIB**, cette forte pression fiscale indique une discipline budgétaire insuffisante et donc une concurrence fiscale encore trop faible.

Dès lors, il n'y a rien d'étonnant que la France, qui peine à s'écarter des 48 % de taux de prélèvements par rapport à son PIB, le taux le plus élevé de l'Union, soit en faveur de l'uniformisation fiscale.

Immigration, sécurité, défense

Liberté et sécurité sont inséparables et ne peuvent s'obtenir au détriment l'une de l'autre. Comme disait Benjamin Franklin, « ceux qui sont prêts à renoncer à leur liberté pour un peu de sécurité ne méritent ni l'un ni l'autre et finiront par perdre les deux ». C'est pourquoi, s'il est nécessaire de défendre nos libertés publiques face aux menaces terroristes et à la subversion islamiste, cette défense ne peut se faire au détriment de la liberté elle-même. Il faut regarder ces dangers avec réalisme et adopter des solutions pragmatiques, sans céder aux sirènes du populisme.

Faire face à l'immigration massive

La gestion actuelle de la crise migratoire sans réelle coordination européenne n'est pas satisfaisante, elle expose les pays de l'Union européenne à de nouveaux problèmes sécuritaires et alimente les populismes europhobes. Les flux en provenance d'Afrique et du Proche-Orient, régions en proie à l'oppression, à l'intégrisme et au sous-développement, vont inéluctablement augmenter de manière exponentielle, ne serait-ce qu'en raison d'une explosion démographique sans précédent dans l'histoire de l'Humanité. La population africaine a doublé en vingt ans à 1,2 milliard d'habitants, doublera encore d'ici 2050 et représentera 4,4 milliards de personnes à la fin du siècle. À noter que dans le monde, en 2050, déjà 50 % des moins de 25 ans seront africains. Des dizaines, voire des centaines de millions d'entre eux chercheront, légitimement, une vie plus prospère dans le seul ensemble riche et régi par l'État de droit.

Comme l'a démontré Milton Friedman, on peut disposer d'un espace ouvert, comme l'Amérique du XIX^e siècle, ou d'un État-Providence, mais nullement les deux en même temps, sauf à risquer d'être submergé et en faillite. C'est pourquoi il faut à la fois : **maitriser le flux migratoire, mais aussi faciliter l'intégration par le travail des**

étrangers sur notre sol. Aujourd'hui, l'impossibilité pour les migrants de travailler durant l'examen de leur dossier, les rend dépendants de la générosité publique, de la dépense publique en fait, et les pousse à créer de dangereux ghettos autour des aires d'accueil où ils se sentent désœuvrés.

Quant à la maîtrise des flux migratoires, la défense des frontières extérieures de l'Union doit donc d'abord être revue drastiquement. En contrepartie de Schengen, elle devait être renforcée, il n'en a rien été, abandonnée qu'elle fut à des États de petite taille, comme la Grèce, en quasi faillite de surcroît, ou à une Italie en première ligne des flux du Sud, avec pour conséquence la montée des partis démagogues. Dès lors, il est impératif de mettre en place, en accord avec les pays en première ligne, une force européenne de garde-frontières avec un mandat clair d'intervention et de reconduite. **Il s'agirait de porter à 10 000 le nombre d'agents disponibles à l'agence Frontex d'ici 2020, alors qu'ils ne sont que 2 800 aujourd'hui.**

L'agence Frontex verrait son mandat renforcé et la politique migratoire serait mise entre les mains exclusives de la Commission européenne afin d'y apporter une solution globale. La Commission européenne détient un mandat expérimental de 5 ans durant lequel elle aurait à charge de régler la crise migratoire, si les résultats n'étaient pas satisfaisants, les États membres retrouveraient leur compétence en la matière, avec le risque d'un effondrement de l'espace Schengen. **Cette proposition est ambitieuse, compte tenu de la réticence des États membres à avoir des politiques régaliennes communes, mais elle est la seule réponse crédible qui s'offre au continent, et a le mérite de poser un ultimatum pour une coopération européenne en la matière.**

En outre, il est impératif que des « hot spots » soient installés dans les pays de départ, plutôt que dans les pays de transit qui exercent sur la

France des chantages honteux, comme la Turquie. Les « hot spots » permettent d'étudier les dossiers en amont et de réduire la prise de risques par les candidats à la migration. De plus, ces « hot spots » permettraient une meilleure information de ces populations sur les risques de cette aventure : danger de la traversée, arnaque des passeurs, l'absence de garantie d'une condition meilleure en Europe...

La politique de concurrence et le marché unique européen

La crise du Covid19 a favorisé le retour sur le devant de la scène politique d'un discours en faveur de la constitution de « champions » nationaux, porté par la volonté, très affirmée à Paris, par exemple, d'assurer l'« indépendance nationale » : ses promoteurs ne cessent de répéter que c'est en ayant des leaders économiques sectoriels que l'on se préparera aux prochaines crises. Ils espèrent ainsi que, lorsque surviendront les prochaines difficultés exogènes, la France disposera sur son sol des unités de production de biens et services capables de répondre efficacement aux défis de l'urgence. Évidemment, cette ambition se heurte à quelques limites. En premier lieu, celle de l'incertitude et de l'imprévisibilité.

En second lieu, ce raisonnement fait souvent l'impasse sur les raisons qui ont conduit à ce que les champions ont trop souvent déserté le Vieux Continent : sa fiscalité souvent élevée, ses barrières réglementaires qui fragmentent son marché, la fragilité relative de son enseignement supérieur...

Pour autant, si l'on considère que l'objectif défendu se comprend d'un point de vue politique, il faut envisager qu'il peut être atteint de deux façons.

D'abord, par la constitution d'entités économiques artificiellement soutenues par la puissance publique, soit au moyen de subventions, soit à travers des protections réglementaires. Cette

voie ne semble pas promise à un formidable succès : non seulement le public, comme le privé, ne peut deviner de quoi l'avenir sera fait (au contraire : de solides arguments plaident pour considérer qu'il subit un certain nombre de biais, indépendants de la qualité des personnes qui le servent, qui le détournent des bonnes incitations), mais en outre, elle revient à faire payer ses paris par le contribuable.

Ensuite, par la promotion d'une voie plus offensive de compétitivité qui repose sur un triptyque (recherche, compétitivité, concurrence) et prend forme dans trois politiques : enseignement supérieur, marché unique, politique de concurrence.

L'enseignement supérieur

Dans les classements internationaux, qui, s'ils peuvent être critiqués, n'en constituent pas moins des étalons parmi d'autres de la réputation des universités, les établissements d'enseignement supérieur français – et même européens, peinent à parvenir dans les premières places du classements (si l'on exclut, comme il se doit, les établissements britanniques de l'Union européenne, les résultats sont plus décevants encore). À l'inverse, aux États-Unis, se trouvent des établissements d'exception, comme le MIT ou Stanford, avec les écosystèmes d'innovation qui les entourent.

Pour retrouver la voie de la compétitivité, le Vieux Continent doit massivement déployer un enseignement supérieur plus performant, c'est-à-dire qui poursuive en premier lieu un objectif de réussite de tous les élèves, non selon des critères d'académisme uniformes mais selon les souhaits de parcours des jeunes : l'excellence ne se trouve pas que dans l'accumulation de longues études. Cet enseignement supérieur rénové devra, en second lieu, se rapprocher du monde de l'entreprise, non pour s'y soumettre comme certains le craignent, mais pour y trouver des relais, des opportunités d'applications, des occasions de collaborations fructueuses et de financements généreux.

Pour atteindre cette ambition, il faut probablement que les établissements acquièrent une plus grande autonomie, c'est-à-dire la possibilité de définir eux-mêmes, en fonction de leurs ambitions et des besoins de leurs étudiants, leurs formations, leurs organisations, leurs recrutements... Laissons fleurir leurs initiatives, en faisant confiance (enfin !) aux acteurs universitaires sur le terrain, plutôt qu'aux gestionnaires dans les bureaux administratifs.

Le marché unique

Pour se déployer pleinement l'innovation doit trouver un marché de consommateurs : aujourd'hui, malheureusement, l'Union européenne reste à cet égard beaucoup trop fragmentée, partagée entre 27 États-Membres dont les réglementations ne sont toujours pas suffisamment unifiées - et qui profitent de la crise pour ériger de nouvelles barrières.

Le marché unique constitue pourtant le cœur du projet communautaire, non un simple moyen prioritaire de rapprochement des économies et des peuples dans l'esprit de ses Fondateurs, dignes héritiers de Montesquieu, mais son identité même : l'UE est avant tout un marché qui doit permettre la libre circulation des biens, des personnes, des services

et des capitaux sur l'ensemble de son territoire. Force est malheureusement de constater que cet objectif est très loin d'être atteint. La Commission européenne et les États-Membres devraient y consacrer le plus clair de leur énergie.

Pour renforcer ce marché, la France devra aussi faire œuvre de détermination, afin de favoriser sa propre compétitivité : il n'est pas nécessaire de rappeler combien sa réglementation tatillonne et sa fiscalité excessive tuent probablement dans l'œuf maints talents qui n'ont pas l'opportunité de se déployer, partant dans la compétition lestés de poids qui brisent leur énergie.

La politique de concurrence

La crise conduira probablement à la disparition d'un certain nombre d'acteurs économiques plus fragiles (ou fragilisés, d'ailleurs, par des réglementations trop contraignantes), entraînés par la faillite ou acquis par des opérateurs en meilleure santé. Autrement dit, l'économie pourrait connaître, dans certains secteurs, une forme de concentration accrue.

Cette situation ne manquera probablement pas de susciter des appels à un renforcement de l'interventionnisme des autorités de régulation. Ils viendront

s'ajouter aux politiques de subventions qui prétendent favoriser l'émergence de « champions » désignés par la puissance publique.

Ces deux politiques, qui pourraient sembler contradictoires, relèvent en réalité d'une même logique selon laquelle l'État (ou ses représentants) a la capacité, non seulement de faire des choix stratégiques plus pertinents que le privé, mais aussi de déterminer quelle est la 'structure' optimale du marché. Cette ambition est compréhensible mais du désir à la réalité, il y a une marge formidable qui révèle une grande illusion sur la réalité de l'économie de marché, si bien analysée par Hayek.

La politique de concurrence devrait donc probablement concentrer ses efforts non pas tant sur la supervision des opérations de concentration, mais sur l'assurance que les barrières à l'entrée des marchés sont faibles et s'abaissent, sur la garantie que les opérateurs économiques sont sans cesse soumis aux incitations à une performance accrue grâce aux stimulations du marché. ■

Guillaume LABBEZ

Erwan LE NOAN

Protection des libertés et institutions



**Jean-Philippe
FELDMAN**

Jean-Philippe Feldman est professeur agrégé des facultés de droit, maître de conférences à Sciences Po et avocat à la Cour de Paris. Son dernier ouvrage paru est *Transformer la France. En finir avec mille ans de mal français* aux Editions Plon (2018, avec Mathieu Laine). Il fera paraître prochainement *Exception française. Histoire d'une société bloquée de l'Ancien Régime à Emmanuel Macron* aux Editions Odile Jacob.

Les situations de crise sont révélatrices de la solidité ou de la fragilité des libertés dans un État de droit. Force est de constater que l'état d'urgence sanitaire n'est pas de nature à rassurer l'observateur.

Après quelques tâtonnements, les pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution ayant été étrangement évoqués -alors même que ses conditions n'étaient à l'évidence pas remplies- et le Code de la santé publique dans ses dispositions existantes ayant d'abord été mobilisé, il a finalement été décidé de créer par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 un nouveau chapitre dans le Code de la Santé publique intitulé « état d'urgence sanitaire ».

Sur cette base, le Premier ministre a été habilité à limiter de manière considérable différentes libertés : circulation

des personnes et des véhicules, mise en quarantaine, mesures de placement et maintien en isolement, fermeture de catégories multiples d'établissements recevant du public et des lieux de réunion, limitation et interdiction des rassemblements sur la voie publique et des réunions, réquisition de biens, services et personnes, mesures de contrôle des prix, limitation de la liberté d'entreprendre.

Certes, la nouvelle loi précise que ces diverses limitations de la liberté n'ont pour but que de garantir la santé publique, qu'elles doivent être strictement proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu, qu'il y est mis fin sans délai lorsqu'elles ne sont plus nécessaires et qu'elles peuvent faire l'objet de recours d'urgence devant le juge administratif. S'en est suivi un prurit de textes d'application qui n'a guère fait polémique, alors même que la bureaucratisation est en temps normal volontiers brocardée...

En revanche, de multiples critiques ont été émises, notamment par de nombreux constitutionnalistes, sur le principe même du recours à l'état d'urgence sanitaire. Sans qu'il y ait évidemment d'accord total entre les divers spécialistes, on s'est interrogé sur la pertinence d'une législation d'exception ou encore sur la nécessité de modifier le Code de la santé publique alors qu'il existait déjà plusieurs mécanismes de législation d'exception. Quant à la nouvelle loi, plusieurs limitations de libertés, à commencer par les mesures temporaires de contrôle des prix, se sont révélées, comme toujours en pareil cas, contre-productives, la limitation du prix des gels hydroalcooliques amenant

dans un premier temps à une pénurie du fait de l'effet désincitatif de la mesure pour les producteurs.

Mais ce sont surtout les mécanismes de contrôle de la loi qui ont fait tiquer. Le fait que des mesures exorbitantes du droit commun soient parfois employées pour résoudre une crise fait l'objet d'un assez large consensus -mais pas d'une unanimité loin s'en faut-. Il n'en demeure pas moins que des garde-fou suffisamment solides doivent exister. Ceux-ci prennent classiquement quatre formes différentes : l'opinion publique, éclairée par la liberté de la presse, sous le contrôle du Parlement et sous la garantie de recours juridictionnels. Or, on ne peut que constater en l'espèce la faiblesse de la fonction législative et l'insuffisance de la fonction juridictionnelle.

Le Parlement a donné presque un blanc-seing au Gouvernement et, à court terme du moins, tant le Conseil constitutionnel que le Conseil d'État ont été accusés de faire peu ou prou le jeu de l'exécutif. Ainsi, dans sa décision du 26 mars 2020, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la loi organique d'urgence en dépit d'une violation indiscutable et indiscutée de sa procédure d'adoption avec une motivation tout aussi lapidaire et inquiétante : « Compte tenu des circonstances particulières de l'espèce »...

Quant au Conseil d'État, il a rejeté la quasi-intégralité des premières dizaines de recours d'urgence, écartelé qu'il s'est trouvé entre la sauvegarde d'une liberté à laquelle une atteinte grave et manifestement illégale aurait été portée, et le fait de passer pour un « gouvernement des juges » dans des

matières délicates qui relèvent a priori du politique et du scientifique.

De manière autrement fondamentale, l'état d'urgence sanitaire a une nouvelle fois mis en lumière les particularités du régime français : la toute-puissance du président de la République dans le cadre d'un type de régime parlementaire unique au monde -le régime parlementaire à présidence forte, du moins lorsqu'il y a concordance entre la couleur politique du chef de l'État et celle de la majorité à l'Assemblée nationale-. Cette prépondérance peut être considérée comme un avantage considérable justement en cas de crise, mais elle accuse le caractère centralisateur et bureaucratique du régime dont la pertinence également en cas de crise peut être contestée.

Ne faudrait-il dès lors pas mettre fin à l'exception française en matière de régime politique ?

L'alternative est la suivante. Instaurer pour la première fois en France, après le raté de 1848, un véritable régime de type présidentiel, dans lequel le chef de l'État élu au suffrage universel direct garderait d'immenses attributions mais auquel ferait face une fonction législative dotée à tout le moins de larges capacités de contrôle et ce, sous la surveillance d'une Cour suprême prestigieuse et respectée. Ou bien plutôt conserver un régime de type parlementaire en effaçant la prépondérance du président de la République au profit du Premier ministre -ce qui au demeurant ne nécessiterait même pas de révision constitutionnelle, mais une simple lecture différente du texte actuel-, soutenu par une majorité à l'Assemblée nationale, sous le contrôle non seulement d'une forte opposition dotée d'un véritable statut, mais encore d'une Cour constitutionnelle composée essentiellement de juristes aguerris et aux profils divers en capacité de faire respecter strictement les libertés.

Même si la matière est fort délicate et complexe, les caractéristiques des législations d'exception et beaucoup plus largement celles de l'état d'exception

pourraient être modifiées, si l'on décidait de les conserver. Nous ne serions pas en terrain vierge puisque après le politologue Carl Friedrich, l'économiste et « prix Nobel d'économie » Friedrich Hayek a suggéré en 1979, d'une part, que l'autorité chargée de déclarer la crise soit distincte de celle chargée d'assumer les pouvoirs d'exception et, d'autre part, qu'elle puisse mettre fin à ces pouvoirs ou les limiter à tout moment.

Quant au constitutionnaliste américain Bruce Ackerman, il a pensé en 2004 à un mécanisme de super-majorité qui mettrait la fonction législative au centre du processus en lui donnant la capacité d'autoriser les pouvoirs exceptionnels à bref délai avec des renouvellements éventuels d'autorisation à tout aussi brefs délais mais -et là est la subtilité- avec la nécessité d'une majorité croissante de parlementaires à chaque fois.

Ne faudrait-il pas dès lors stopper ce mouvement continu sous la V^e République qui confie à la fonction exécutive les pouvoirs antérieurement dévolus au Parlement de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels ?

Surtout, les pays voisins du nôtre permettent également à l'exécutif de disposer de pouvoirs accrus -que l'on songe à la puissance du Premier ministre britannique ou à celle de la Chancelière allemande- sans pour autant que les autres fonctions s'effacent. Or, en France, les activités parlementaires ont été pour la plupart suspendues et l'opposition parlementaire a été à peine audible, alors même que le contrôle du Parlement aurait dû être particulièrement strict. La loi d'urgence sanitaire n'a d'ailleurs même pas été soumise au Conseil constitutionnel !

Quant aux tribunaux, ils devraient eux-aussi -à commencer par la juridiction judiciaire plutôt que la juridiction administrative puisqu'elle est constitutionnellement gardienne de la liberté individuelle- exercer une fonction de contrôle dans le cadre de recours d'urgence non seulement existants mais encore efficaces. Bref, *c'est toute la*

« monarchie républicaine » à la française qu'il convient de repenser.

Enfin et surtout, si un État de droit est suffisamment solide, *le risque d'une législation d'exception ne se manifeste pas tant à court qu'à moyen et long termes.*

En effet, ce qui est à craindre d'abord, comme l'expérience le prouve en matière pénale tout particulièrement et avant tout en matière de terrorisme, c'est que certaines dispositions prises pour les temps exceptionnels fassent l'objet d'un entérinement par une législation ultérieure prise cette fois pour les temps normaux. Ce qui est à craindre ensuite, c'est que la multiplication -récente- des épisodes de crises pour les motifs les plus divers - maintien de l'ordre, émeutes urbaines, terrorisme, épidémie maintenant, environnement demain ?- ne finisse par habituer la population à des législations d'exception. L'exceptionnel se transformerait en normal avec un phagocytage plus ou moins accéléré de nos vies, de nos libertés et de nos propriétés. *Il faudra donc être particulièrement vigilant pour que les mesures du 23 mars 2020 cessent vraiment d'avoir effet en même temps que prend fin l'état d'urgence sanitaire, conformément d'ailleurs aux propres termes de la loi.*

En substance, nous proposerons dans l'optique d'un respect drastique des libertés :

- De mettre fin à l'exception française que constitue notre régime de « monarchie républicaine » ;
- D'encadrer les pouvoirs exceptionnels et les états d'urgence en assurant la réalité des contrepois législatif et judiciaire ;
- Et de supprimer de manière définitive les mesures prises en vertu de la loi d'urgence sanitaire dès la fin de la crise en interdisant par la suite leur entérinement dans la loi pour les temps de non-crise. ■

Jean-Philippe FELDMAN



www.reformerpourliberer.org

contact@reformerpourliberer



<https://www.facebook.com/ReformerPourLiberer/>



https://twitter.com/Reformer_Lib