

LE MENSUEL DE LA FONDATION IFRAP

SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 176

BILAN 2007-2017

**fiscalité, dette,
dépenses publiques,
chômage**

Février 2017 - Numéro spécial - 8 €

■ FONDATION
IFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

BILAN 2007-2017

Fiscalité, dette, dépenses publiques, chômage

3

2007-2017, une décennie marquée par des résultats en demi-teinte pour la France alors que nos principaux partenaires européens ont réussi après la crise de 2008 et ses ondes de choc à remonter la pente et faire repartir leurs économies. Lorsque l'on regarde les mesures mises en œuvre, on constate que les deux quinquennats ont été marqués par les mêmes solutions, bien que les contextes économiques aient été différents : une augmentation de la fiscalité, une « baisse des dépenses » qui s'est surtout limitée à en ralentir la progression, avec pour corollaire une augmentation de la dette, une baisse des charges des entreprises insuffisante à faire repartir l'emploi et à laquelle on a préféré une politique de simplification peu ambitieuse, un recours massif aux contrats aidés pour améliorer les résultats sur le front du chômage.

Au moment crucial de la préparation de la mandature 2017-2022, il est temps pour les candidats de réfléchir aux réformes qu'ils souhaitent mettre en œuvre au cours du prochain quinquennat pour redresser notre économie et restaurer notre indépendance financière. Nous avons pris le parti de regarder cette décennie passée à l'aune des indicateurs suivants : dépenses publiques et emploi public, prélèvements obligatoires, dette et déficit, chômage et emplois aidés, emploi marchand et création d'entreprises, simplification. Des thèmes sur lesquels, les présidents avaient pris des engagements sur les deux derniers quinquennats.

Avec un décryptage des mesures engagées et de l'évolution de ces indicateurs dans d'autres pays d'Europe, nous voulons montrer que diminuer la part des dépenses publiques dans la richesse nationale, réduire le déficit et la dette par rapport au PIB, baisser les impôts et le taux de prélèvements obligatoires pour relancer la création d'emplois marchands et renouer avec une croissance au-dessus de 2 % par an, tout cela est possible et nécessite une stratégie. Si le prochain gouvernement veut voir le fruit de son travail se réaliser sur le quinquennat, il devra mettre en œuvre les réformes nécessaires, et ce, dès les premiers jours de son mandat.

	En 2007	En 2012	En 2017
Fiscalité (en % de PIB)	42,1	43,8	44,5
Dépenses publiques	52,2	56,8	56
Emploi public (en milliers)	5 346	5 508	5 972 (e)
Dette (en % de PIB)	64,4	89,6	96
Chômage (taux au sens de l'Insee)	7,6	9,4	9,7*
Emploi salarié (secteurs marchands)	16,3 millions	16 millions	16 millions*
Création d'entreprises avec salariés	42 824	29 700	24 154**

(e) : estimation * En 2016 ** En 2015

1. Fiscalité

Prélèvements obligatoires

Impôts et cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et les institutions européennes en % du PIB



Source : Insee, pour 2016 et 2017 rapport général - tome I - sur le projet de loi de finances pour 2017, Valérie Rabault, commission des finances à l'Assemblée nationale, octobre 2016.

Note : Les prélèvements obligatoires sont nets des montants dus non recouvrables ; ils ne tiennent pas compte non plus des cotisations sociales imputées et des crédits d'impôts.

Augmentation des principaux impôts et cotisations sociales, en milliards d'euros

Prélèvements obligatoires	2007-2012	2012-2015
Augmentation des prélèvements	76,2	79,7
Augmentation du PIB	127,4	108
Augmentation des prélèvements en % de l'augmentation du PIB	59,8 %	73,8 %
Taxes du type TVA	5	9,8
Impôts et droits sur les importations, à l'exclusion de la TVA	0,5	0,1
Impôts sur les produits, à l'exclusion de la TVA et des impôts sur les importations	10,9	12,3
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	6,5	5,5
Taxes sur les salaires	1,5	1,3
Versements transports	1,1	1
Forfait social apparition 2009	1,9	3,1
Taxe au profit du Fonds national d'aide au logement (Fnal)	0,2	0,3
Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	0,2	- 0,1
Cotisations patronales au profit de l'association pour la garantie des salaires (AGS)	0,7	0
Contribution au développement de l'apprentissage	0,2	0,8

Augmentation des principaux impôts et cotisations sociales (suite)

5

Impôts divers sur la production	2,3	4,8
Taxe professionnelle (TP) suppression 2009	- 22	
Cotisation minimum taxes professionnelles	- 2,2	- 0,2
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises apparition 2010	12,1	0,8
Cotisation foncière des entreprises apparition 2010	5,3	1
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux apparition 2010	1,1	
Taxe foncière	6,4	3,6
TVA sur subventions et sous/compensations agriculture	0	0,3
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	0,6	- 1,1
Taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie	0,3	- 0,6
Taxe sur les surfaces commerciales apparition 2009	0,6	0,3
Taxe sur la création de bureaux en Île-de-France	0	0,4
Impôts sur le revenu	12,7	13,4
Contribution sociale généralisée (CSG)	9,7	5,8
Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS)	0,8	0,4
Autres prélèvements sociaux	2,5	2,8
Impôts sur le revenu des personnes physiques	6,6	15
Prélèvements sur les capitaux mobiliers (PRCM)	2,7	- 3,1
Contribution des fonctionnaires au régime d'assurance chômage	0,1	- 0,2
Impôts sur les sociétés y compris majoration et frais de poursuite	- 8,6	- 10,7
Impôt forfaitaire annuel	- 1	- 0,6
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB)	- 0,4	0,2
Taxe de 3 % sur les versements de dividendes apparition 2012	0,1	2,1
Autres impôts courants	4,9	2,4
Taxe d'habitation	3,7	2
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	0,3	0,5
Taxe sur le foncier non bâti (payée par les ménages)	0	0
Impôts en capital	1,1	2,3
Mutation à titre gratuit	- 0,1	3,4
Taxations exceptionnelles sur la réserve de capitalisation des assurances apparition en 2011	0,8	- 0,8
Cotisations sociales effectives	33,7	28,8
Admissions en non-valeur nettes	- 1,4	0,3

Source : Comptes nationaux – base 2010, Insee.

Note : Par souci d'équité les variations de 2012 ont été attribuées pour moitié à chacun des quinquennats.

Constat général

Les Français n'auront pas eu beaucoup de répit : si dès 2007-2009, le gouvernement de Nicolas Sarkozy lance une baisse progressive des prélèvements obligatoires, dont le montant de la collecte passe de 42,1 % en 2007 à 41 % en 2009, on constate que le rattrapage s'opère dès l'année 2011, selon l'Insee. Une baisse de la fiscalité notamment due à la défiscalisation des heures supplémentaires, à la réduction des droits de succession et de donation. La crise économique explique le retournement de tendance. Quelle qu'ait été la réaction des États, la crise a entraîné une forte dégradation des soldes budgétaires et, dans une majeure partie des pays de l'Union, on observe une progression du taux de prélèvements obligatoires. Le rattrapage s'opère avec + 1,6 % de PIB de collecte des prélèvements obligatoires entre 2009 et 2011, c'est la plus forte augmentation annuelle de ces dix dernières années qui passe notamment par une augmentation des cotisations sociales, un alourdissement des prélèvements sur les revenus financiers. La pression fiscale explose, comme en témoigne l'évolution de l'élasticité des recettes fiscales et sociales par rapport au PIB. Lorsque cet indicateur est inférieur à 1, on prélève moins que proportionnellement à la variation du PIB et la pression fiscale baisse, lorsque cet indicateur est supérieur à 1, la pression fiscale augmente. Les chiffres montrent une forte augmentation, passant de 0,94 en 2008 à 1,28 en 2009, 1,12 en 2010 et jusqu'à 3,13 en 2012. Au final, Nicolas Sarkozy conclut son quinquennat par un taux de collecte des prélèvements obligatoires plus élevé qu'à son arrivée : à 42,6 % du PIB en 2011, et qui monte jusqu'à 43,8 % du PIB en 2012, année dont le bilan est partagé avec François Hollande. Au total, Nicolas Sarkozy aura augmenté les prélèvements de 76,2 milliards d'euros.

Si François Hollande commence son mandat dans une période de « cicatrisation » de la crise économique, il opte tout de suite pour une politique d'augmentation de la fiscalité avec une hausse de l'impôt sur le revenu et de l'imposition du capital, une hausse de la TVA, une hausse des cotisations retraites : entre 2012 et 2014, les Français accuseront donc une nouvelle hausse de + 1 % des prélèvements... Le non-consentement à l'impôt augmente dans de nombreux sondages. S'en suit une baisse de - 0,1 % entre 2014 et 2015. Au total, François Hollande aura prélevé 79,7 milliards d'euros entre juin 2012 et décembre 2015. Pour 2016, l'Assemblée nationale attend 17 milliards d'euros de recettes issues des prélèvements obligatoires supplémentaires et 26,1 milliards d'euros supplémentaires en 2017, où le montant de la collecte devrait dépasser la barre des 1 000 milliards d'euros payés par les contribuables. Les prévisions gouvernementales attendent un taux de PO à 44,5 % en 2017. François Hollande finira donc son mandat avec un taux plus élevé qu'en 2012.

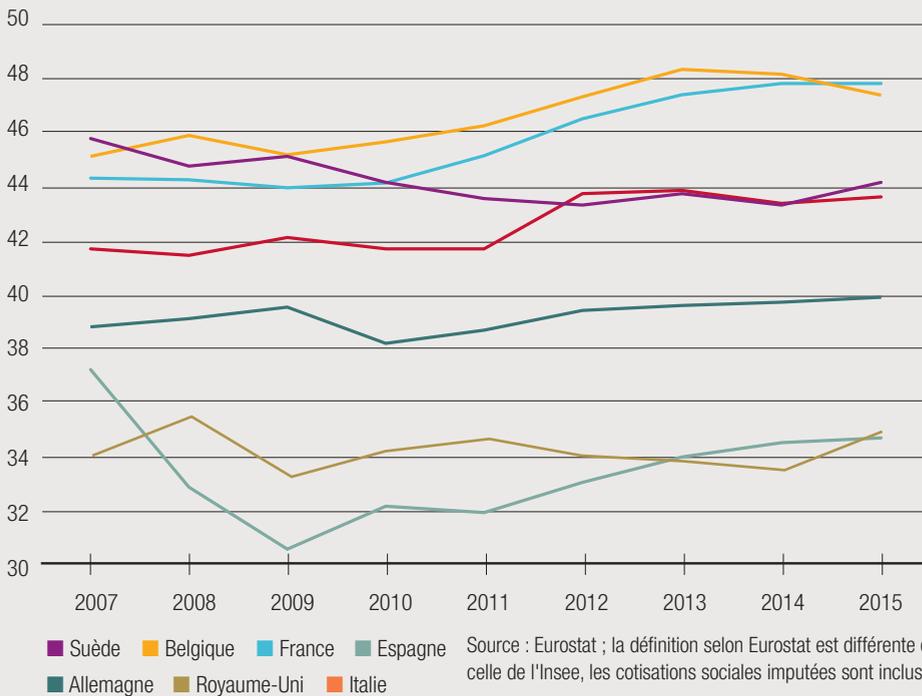
Concernant le poids de l'impôt, le résultat est parlant : si les deux présidents ont, en valeur, augmenté les impôts entre 75 et 80 milliards d'euros, François Hollande a beaucoup imposé la création de richesse. Pour 100 euros de PIB supplémentaire sur la période 2007-2015, Nicolas Sarkozy a prélevé 59,8 euros et François Hollande 73,8.

C'est donc bien l'instabilité fiscale et la hausse des prélèvements qui caractérisent l'ensemble de la période 2007-2015 : on ne compte pas moins de 76 mesures nouvelles sous le gouvernement de Nicolas Sarkozy de 2010 à 2012, dont 35 en 2012, auxquelles se rajoutent 13 nouvelles mesures lorsque François Hollande arrive au pouvoir. Entre 2013 et 2015, au moins 92 mesures fiscales ont été introduites dans les lois de finances.

Comparaison européenne

7

Recettes totales, en % du PIB, provenant des impôts et cotisations sociales (cotisations sociales imputées incluses) après déduction des montants notifiés mais non susceptibles d'être perçus



En Europe, sur la période 2007-2015, la France est incontestablement le pays qui augmente le plus le poids de sa fiscalité : + 3,6 % du PIB pour atteindre 47,9 % (+ 2,3 % pour la Belgique qui est à 47,5 % que nous doublons en 2015). À population et taille comparable, le Royaume-Uni voit ce taux passer à 34,9 % et l'Espagne à 34,6 %, au prix d'efforts conséquents sur leurs prélèvements obligatoires, dans un contexte de crise économique. La France est en 2015 le pays aux taux de prélèvements obligatoires le plus élevé de l'Union européenne. Dans

une note publiée en novembre 2016, Eurostat indique que les prélèvements obligatoires ont progressé de 38,4 à 40 % dans l'Union européenne (39,2 à 41,4 pour la seule zone euro) entre 2010 et 2015, mais la France est dans le trio de tête des hausses (+ 3,8 points) avec la Grèce et la Slovaquie. La France se singularise surtout par une proportion significative de cotisations sociales nettes dans le total de ses prélèvements (18,9 % du PIB devant la Belgique (16,7 %) et l'Allemagne (16,5 %)). Une pression fiscale sur les salaires qui n'est pas conséquence sur l'emploi.

Ce qu'il faut faire

L'effort fiscal à mener dans les sept prochaines années est un allègement de la fiscalité de plus de 87 milliards d'euros (jusqu'en 2024) et il porte à 80 % sur les prélèvements obligatoires des entreprises et à 20 % sur la fiscalité du capital des ménages. Pourquoi ? Parce que ce sont ces compartiments de la fiscalité qui ont surtout connu une forte progression sur les deux derniers quinquennats et ce sont bien les détenteurs de capitaux qui permettront de créer de nouvelles entreprises et des emplois en France.

Annuler la mise en place du prélèvement à la source :

- Le coût du calcul et de la collecte de l'impôt de la source reviendrait à faire peser une nouvelle charge équivalant entre 1,3 % et 3,5 % des montants prélevés, sur les entreprises (soit entre 938 millions d'euros et 2,5 milliards d'euros). Il faut donc supprimer cette mesure avant sa mise en place.

Baisser la fiscalité des entreprises :

- Basculer une partie de la fiscalité économique locale sur l'impôt sur les sociétés (IS) et faire baisser de 50 milliards les taxes pesant sur la production des entreprises, c'est-à-dire avant même que l'entreprise ait réalisé un euro de bénéfice ;
- Baisser simultanément le taux d'IS progressivement de 25 à 20 % pour 10 milliards d'euros d'allègement ;
- Baisser les cotisations employeurs en priorité pour les ramener à sept points de PIB et en passer une partie sur les cotisations salariales, soit une baisse de 23 milliards (en plus du CICE et du pacte de responsabilité).

Baisser la fiscalité sur le revenu et le capital :

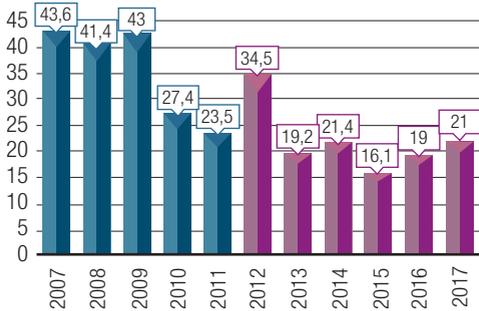
- Baisser les droits de succession en ligne directe à 10 %, et révision en ligne indirecte à 20 % (baisse des barèmes et des taux), mesures spécifiques d'exonération des petits porteurs (dans le cadre de dispositions favorables à l'actionnariat populaire) ;
- Engagement de conservation des titres et de l'emploi dans l'entreprise sur le modèle allemand (taux zéro sur les successions contre suppression des pactes Dutreil...) ;
- Aligner les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et de l'épargne sur ceux frappant les revenus d'activité (baisse de 15,5 à 8 %) pour 8 milliards d'euros ;
- Baisser la dernière tranche de l'impôt sur le revenu (IR) en prenant en compte la recette IR + CSG pour arriver à un taux d'imposition comparable aux barèmes de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, soit 42 % à partir de 150 000 euros (1 milliard environ). En parallèle, basculer partiellement la fiscalité locale foncière et la taxe d'habitation sur l'IR, moyennant une part additionnelle votée par le bloc communal ;
- Rebasculer les revenus du capital sur une imposition forfaitaire libératoire pour une baisse de la pression fiscale de 3 milliards d'euros ;
- Supprimer l'ISF (coût de 5 milliards d'euros) et baisser la fiscalité locale à l'aide d'un bouclier fiscal local (2 à 3 milliards) ;
- En parallèle, augmenter la TVA de deux points et des taxes sur certains produits (16 milliards d'euros).

2. Dépenses publiques

9

Dépenses publiques

Dépenses publiques (y compris crédits d'impôts), croissance annuelle, en Mds €

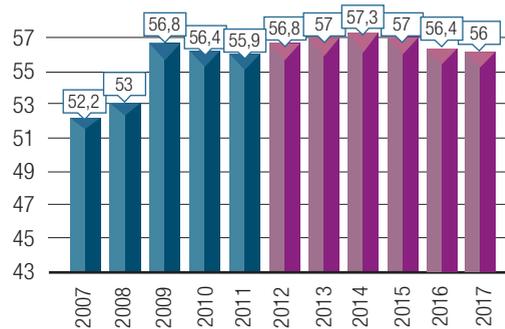


■ Nicolas Sarkozy

■ François Hollande

Source : Insee, et pour 2016 et 2017, « La trajectoire iFRAP 2017-2027 des finances publiques pour la croissance et le plein-emploi », *Société Civile* n°169, juin 2016.

Dépenses publiques, en % du PIB



Constat général

La crise financière symbolisée par la faillite de Lehmann Brother en septembre 2008 lève un vent de panique qui entraîne la plus violente récession mondiale depuis la crise de 1929. La surprise a été totale : les recettes des États baissent. Le gouvernement de Nicolas Sarkozy tente de juguler l'augmentation tendancielle des dépenses publiques et y parvient partiellement (- 2,2 milliards) sur la période 2007-2008. La France passe d'un niveau d'augmentation des dépenses de plus de 40 milliards par an sur les années 2007-2009 à un niveau de moins de 30 milliards sur 2010-2012, selon l'Insee. L'année 2012 voit l'effort s'assouplir du fait du changement de majorité avec un rebond à 34,5 milliards d'euros. Le PLF 2012 prévoyait une dépense de l'État à 366 milliards d'euros, la loi de finances rectificative du mois d'août prévoit 369 milliards et l'exécution sera de

370,7 milliards. Mais le gouvernement de François Hollande ne peut pas non plus maintenir une telle hausse des dépenses publiques : à défaut de les baisser, il va (lui aussi) en « abaisser l'augmentation », de + 19,2 milliards d'euros en 2013, à + 21,4 milliards d'euros en 2014, + 16,1 en 2015, et prévoit + 19 en 2016 et + 21 en 2017.

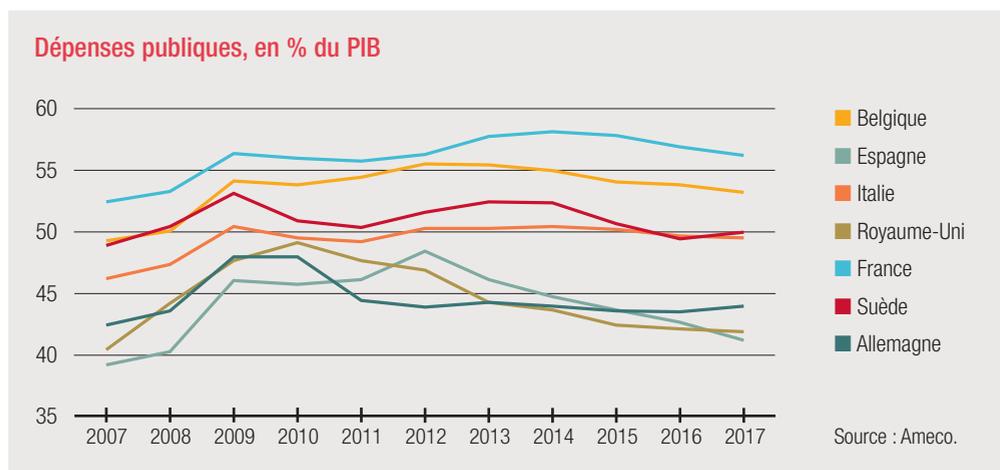
Nicolas Sarkozy et François Hollande ont donc utilisé la même technique consistant à limiter l'augmentation des dépenses... tout en communiquant sur une baisse de dépenses. Si les dépenses publiques ont moins augmenté, par rapport au tendanciel et en valeur, le pourcentage des dépenses publiques par rapport au PIB a, lui, augmenté de 52 % en 2007 à 56 % en 2017. En 2017, la moyenne de l'Union européenne sera à 46 % (chiffres Ameco), soit en dessous de notre niveau d'il y a dix ans. Nous ne serons battus que

10 ■

par la Finlande de 0,6 % en plus. Le pic de la dépense publique, d'ailleurs, n'a pas été atteint lors du passage le plus grave de la crise économique, mais bien au milieu du quinquennat de François Hollande, en 2014 avec 57,3 % de dépenses publiques par rapport au PIB, et ce, alors que le gouvernement communiquait sur son plan de 50 milliards d'économies. Au final, Nicolas Sarkozy aura augmenté les dépenses de + 196 milliards d'euros entre 2007 et 2012 selon l'Insee, contre + 114 milliards d'euros pour François Hollande entre 2012 et 2017.

Depuis dix ans, nos dirigeants ont beaucoup communiqué sur une baisse de dépenses qui n'en était pas une. Cela signifie qu'en 2017 il faudra s'attaquer au vif du sujet. Nous avons de très larges marges de manœuvre. D'autant que l'on peut améliorer la qualité de nos services publics tout en baissant la dépense : les nouvelles technologies permettent d'accélérer la transformation de l'État, et les attentes des citoyens ont fortement évolué. Plus que d'un programme de coupes budgétaires, c'est d'un programme de transformation en profondeur de l'administration dont nous avons besoin.

Comparaison européenne



Si la crise force les États européens à réagir et à augmenter les dépenses, la France qui était déjà en première position accroît un peu plus l'écart selon les chiffres Ameco. Sur la période 2009-2012, la France augmente ses dépenses publiques de 85 milliards, alors que l'Allemagne n'augmente les siennes que de 51 milliards et l'Espagne n'augmente ses dépenses que de 6,2 milliards ! Fin 2012, l'Al-

lemagne renoue avec l'équilibre budgétaire. En pourcentage de la dépense publique, nous maintenons notre première place sur toute la période et on constate que l'écart se creuse encore plus en 2013-2015 : période où la dépense repart à la hausse chez nous, et où la plupart des États européens lancent (voire finissent) des programmes de coupes budgétaires.

Ce qu'il faut faire

11

Il est possible de baisser la dépense publique de presque 100 milliards d'euros en France, notamment dans les organismes de Sécurité sociale, en réformant notre système de retraite, notre protection sociale, notre fonction publique. L'État et les collectivités peuvent mettre en route une vaste politique de cessions immobilières pour 23 milliards d'euros (dont 11,5 milliards sur le prochain quinquennat). Cette stratégie contient des efforts supplémentaires de dépenses sur certains domaines jugés prioritaires (justice, défense...)

pour 16 milliards d'euros jusqu'en 2022 qui viennent donc en déduction des économies envisagées. Finalement, les économies cumulées nettes de dépenses nouvelles, y compris les cessions immobilières, peuvent atteindre 95 milliards d'euros en 2022 et dépasser les 100 milliards d'euros sur les 7 à 10 prochaines années (la réforme des retraites devant dépasser le cadre du prochain quinquennat). Cette politique pourra être complétée par la cession des actifs de l'État pour 25 milliards d'euros, à étaler sur la période.

Stratégie de baisses des dépenses publiques, objectifs finaux jusqu'en 2022 Économies de dépenses, en milliards d'euros

État	Rationaliser les achats de l'État	4,5
	Non-renouvellement des postes dans la fonction publique (État)	4,5
	Suppression du supplément familial de traitement lissée sur cinq ans	1
	Gel du point de fonction publique	0,5
	Suppression du complément de rémunération dans les Dom (Hors militaires, hors indexation et prime d'éloignement)	0,8
	Réduire le niveau de l'aide médicale d'État	0,5
	Fusionner les établissements scolaires et donner leur gestion aux communes	3
	Logement : baisse des subventions d'investissement sur HLM	3,5
	Supprimer au moins 42 sous-préfectures	0
	Réduire le réseau diplomatique	2
	Total	20,3
Opérateurs	Contraindre les opérateurs de l'État à réduire leurs coûts	0,5
	Non-renouvellement des postes	3,5
	Réduire les subventions au cinéma	1
Total	5	
	Suppression du Cese et des Ceser	0,1
	Réduire les subventions aux associations (- 5 %)	1,5
Collectivités locales	Mettre fin à l'action extérieure des collectivités locales	0,1
	Non-renouvellement des postes dans les collectivités	5
	Suppression du supplément familial de traitement lissée sur cinq ans	0,5
	Gel du point de fonction publique	0,5
	Lutte contre l'absentéisme au niveau local (dont six jours de carence)	2,5
Total	10,2	

12 

Sécurité sociale	Développer la chirurgie ambulatoire	4
	Mettre fin au surcoût de gestion de la Sécurité sociale en fusionnant les caisses	1
	Non-renouvellement des postes dans la fonction publique hospitalière	1,6
	Non-renouvellement des postes au sein des organismes divers de SS	0,5
	Suppression du supplément familial de traitement lissée sur cinq ans	0,5
	Gel du point de fonction publique	0,5
	Médecine de villes : réduire les actes inutiles	2,5
	Aligner le régime des intermittents du spectacle avec les intérimaires	2,5
	Dégressivité des allocations et réduction du temps d'allocation à 18 mois	3
	Alignement des régimes public privé (échéance à dix ans)	17
	Relever l'âge de la retraite à 65 ans de 2018 à 2028	16,5
Allocation sociale unique (fusion des prestations)	10	
Total	59,6	
Total des baisses de dépenses	95,1	

Source : Fondation iFRAP, La trajectoire 2017-2027 des finances publiques pour la croissance et le plein-emploi, revue Société Civile (n° 169), juin 2016.

Le cas de l'emploi public

	2007	Bilan Nicolas Sarkozy	François Hollande (en 2014)	2014	François Hollande 2017 (si même rythme)
Fonction publique d'État	2 524 440	- 151 240	+ 2 100	2 375 300	+ 5 250
Fonction publique territoriale	1 662 501	+ 199 899	+ 32 300	1 894 700	+ 80 750
Fonction publique hospitalière	1 014 142	+ 122 858	+ 24 100	1 161 100	+ 60 250
Emplois aidés	145 100	- 9 800	+ 74 300	209 600	+ 185 750
Total	5 346 183	+ 161 717	+ 132 800	5 640 700	+ 332 000

Source : DGAFP.

La France n'a jamais compté autant d'agents publics : 5,6 millions d'agents. Sous la présidence Hollande, l'augmentation aura été particulièrement forte puisqu'à mi-mandat, en 2014, on comptait déjà 134 000 nouveaux emplois publics (contrats aidés inclus). Si le même rythme est suivi, et c'est vraisemblablement le cas, en 2016, les effectifs publics devraient avoir augmenté de 332 000 agents

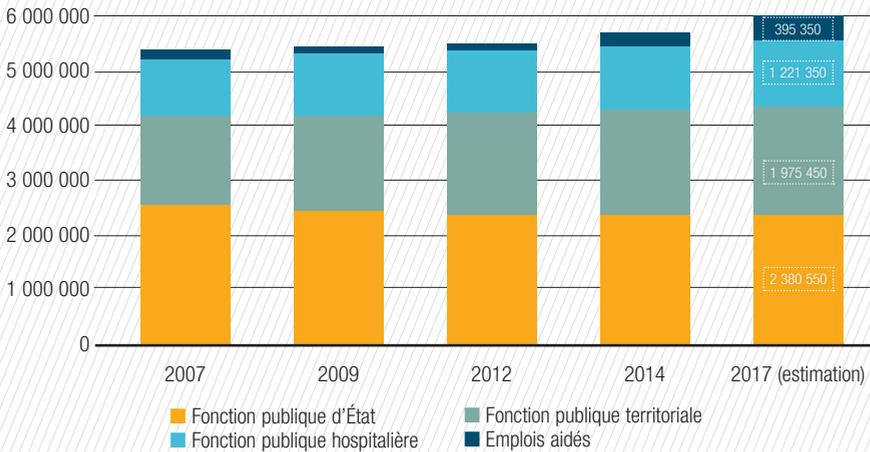
en cinq ans. Sous le quinquennat Sarkozy, l'augmentation était (un peu) plus mesurée avec un total de presque 162 000 nouveaux agents en 2012.

Le problème des deux quinquennats successifs, c'est que pendant que l'État essaie (un peu) de baisser ses effectifs, les embauches explosent dans les territoires, les hôpitaux et les opérateurs de l'État. Pourquoi cela pose-

t-il un problème ? La France consacre un quart de ses dépenses publiques à payer ses agents et plus de 13 % de sa richesse

nationale quand les pays comparables sont autour de 11 %. Cela représente un écart de dépense de 44 milliards d'euros.

Évolution du nombre d'agents de la fonction publique ces dix dernières années



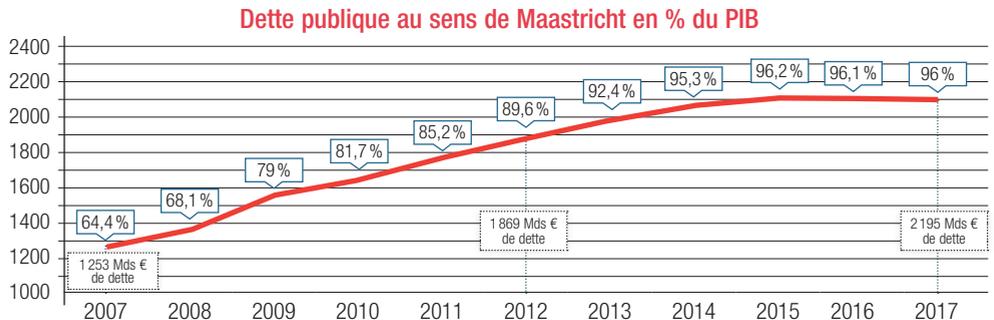
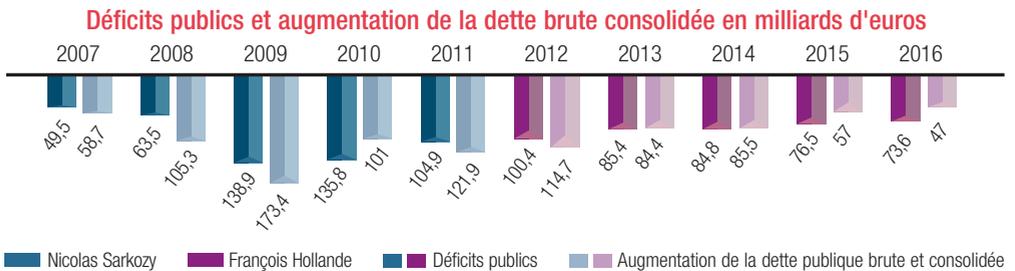
Le prochain quinquennat doit être l'occasion de poser la question du coût et de l'efficacité de notre administration publique en s'attaquant notamment à un point sensible : le sous travail des agents publics qui, selon la Cour des comptes notamment ou l'étude des bilans sociaux, ont un temps de travail inférieur aux 35 heures en moyenne.

Ce qu'il faut faire : décider d'un gel partiel des embauches pour toutes les fonctions publiques. Cela n'a jamais été fait puisque la politique du « un sur deux » du quinquennat Sarkozy ne concernait que les départs à la retraite de la fonction publique d'État. Impossible pour le gouvernement d'imposer cette règle aux collectivités et à l'hospitalière qui fixent eux-mêmes leurs règles d'embauche. C'est pour cela, qu'il faudra l'action conjointe d'une ordonnance pour geler les effectifs de la fonction publique d'État pendant deux ans... et d'une réforme constitutionnelle pour que la règle puisse être imposée à tous les niveaux.

Un gel partiel des embauches avec des périodes de non-remplacement des départs (1 sur 2 ou 2 sur 3 selon les services) dans les trois fonctions publiques pendant cinq ans, avec comme seule marge de manœuvre une hausse des effectifs de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice et des contractuels dans la fonction publique territoriale, doit permettre de supprimer environ 100 000 postes au niveau de l'État central (pour 4,5 milliards d'euros), 88 000 postes pour les opérateurs de l'État (3,5 milliards d'euros), 194 000 postes dans la fonction publique territoriale (5 milliards d'euros) et 40 000 postes dans la fonction publique hospitalière (1,6 milliard d'euros) et 15 000 postes au sein des organismes de la Sécurité sociale (500 millions d'euros), pour un total de 15 milliards d'économies d'ici 2022 et le non-renouvellement de presque 440 000 postes. Cela nous ramènera au niveau de... 2012.

3. Dette et déficits

Déficits publics et augmentation de la dette



Source : Insee, pour 2016 et 2017 rapport général - tome I - sur le projet de loi de finances pour 2017, Valérie Rabault, commission des finances à l'Assemblée nationale, octobre 2016.

Constat général

Nicolas Sarkozy arrive aux affaires avec une croissance qui est alors de 2,4 %. La situation est globalement bonne. Le déficit structurel atteint 3 % en 2007, la dette publique est de 64,4 % (pour 1 253 milliards d'euros). En deux ans, on atteint l'apex de la crise en 2009 quand la croissance est négative (- 2,5 %). Le déficit culmine à plus de 7 % du PIB et la dette est montée à 79 % avec un rythme d'augmentation de 173 milliards d'euros, un record sur la période.

Cette situation et la plongée dans la crise grecque vont contraindre le gouvernement à l'orthodoxie budgétaire. Si Nicolas Sarkozy parle de règle d'or en 2011, soit l'équilibre du solde structurel des comptes publics comme objectif à atteindre, la

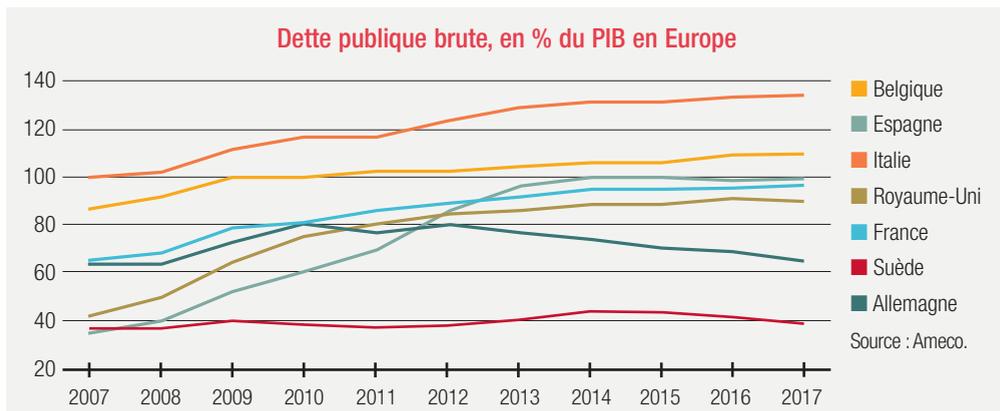
dette augmente quand même de 114 milliards d'euros en 2012 (dont 57 milliards d'euros sont imputables aux premières décisions de François Hollande), pour atteindre 89 % du PIB, et ce, malgré une stabilisation en 2010 et 2012. Au total, la dette aura progressé de 616 milliards entre 2007 et 2012.

François Hollande débute donc son quinquennat avec une dette de 1 869 milliards d'euros et c'est lui qui va nous faire passer le stade fatidique des 2 000 milliards en 2014. Comme son prédécesseur, il va espérer régler la situation budgétaire de la France en renouant avec la croissance. Pour cela, il lance au sommet européen l'idée d'un pacte de croissance de 120 milliards d'euros... mais les institutions européennes veulent désor-

mais de la rigueur dans les budgets et François Hollande s'engage à respecter le pacte budgétaire européen (TSCG) qui impose un effort minimal structurel de 0,5 % et l'obligation de faire baisser la dette de 1/20^e par an afin de revenir à 60 % du PIB... Pourtant, entre 2012 et 2015, la dette va progressivement monter de 89 à 96,2 % du PIB. Les comptes se redressent lentement tandis que la croissance reste atone, on passe d'un déficit de 4,8 % en 2012 à un déficit de 3,8 % en 2015. Les perspectives pour les années 2016-2017 montrent que, malgré la reprise économique liée à la baisse du prix du pétrole et à la fai-

blesse historique des taux d'intérêt, notre situation ne change guère. Notre déficit n'est pas maîtrisé en 2016 et nous sommes à 96 % de dette par rapport au PIB en 2017, avec 2 195 milliards d'euros. Sous le quinquennat de François Hollande, la dette aura progressé de 276 milliards jusqu'en 2016 et l'on anticipe 50 milliards supplémentaires pour 2017. Et ce, dans un contexte international de remontée des taux d'intérêt, ce qui signifie que la chance que nous avons eue jusqu'à présent de limiter le poids des intérêts de la dette dans nos dépenses risque de disparaître.

Comparaison européenne



Entre 2007 et 2009, à pays et monnaie comparable, la France s'endette proportionnellement plus que les autres (337 milliards d'euros sur la période) alors que la croissance de la dette allemande est de moins de 200 milliards. L'Italie et l'Espagne voient leurs dettes croître respectivement de 182 et 176 milliards. À trajectoire de dépenses publiques identique et avec une croissance des recettes corrigées des effets de la crise, on constate que de nombreux pays auraient enregistré des excédents budgétaires, alors que d'autres, en particulier la France, seraient restés assez lourdement défi-

citaires. On remarquera la forte levée de dette de l'Allemagne en 2010 (303 milliards), très loin de ses besoins de financement lié au déficit (103 milliards). Cette levée est liée à sa participation au Fonds européen de stabilité financière et à des garanties apportées à ses institutions financières pour plus de 200 milliards. Sur la période 2010-2012, la France s'est endettée de plus de 300 milliards d'euros supplémentaires. Au total, le taux d'endettement est passé de 64,4 % du PIB fin 2006 à 89,6 % du PIB fin 2012. Va s'ensuivre une stabilisation de l'endettement entre 2013 et 2015 : en trois

ans, la France n'a amélioré son déficit que de 0,5 point de PIB, moins de 3 milliards par an, alors que l'Allemagne retrouve des excédents dès 2014, que l'Italie repasse deux fois au-dessous des fatidiques 3 %, que l'Espagne

le réduit à un rythme de 5 milliards par an. 22 pays sur 28 sont à moins de 3 % et nous sommes toujours à 3,5 % en 2015. À notre rythme, il nous faudrait encore trois ans pour atteindre les 3 %, soit 2018 !

Ce qu'il faut faire

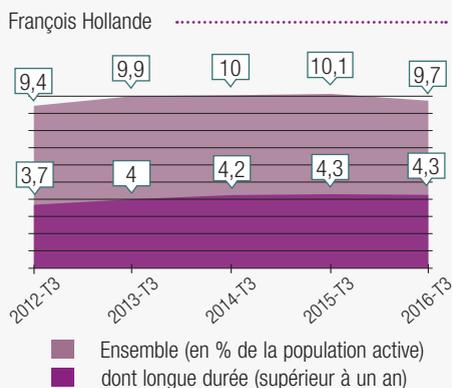
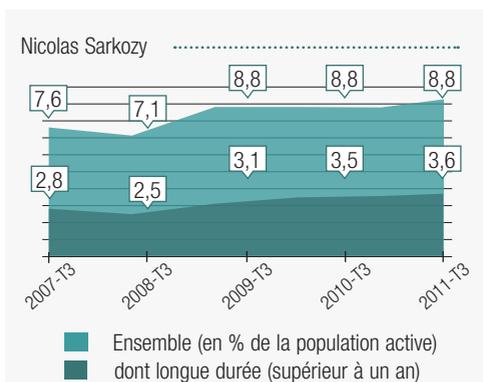
Ces dernières années, les débats sur les règles budgétaires ont été intenses : de la règle d'or au 3 %, du TSCG à l'annulation de la dette pour les plus utopiques, les Français n'auront jamais autant entendu parler de leur dette alors que nos gouvernements successifs n'ont jamais su s'imposer la rigueur nécessaire pour la rembourser. Des garde-fous ont bien été introduits, mais étant trop modestes, ils n'ont pas permis un réel assainissement des finances publiques françaises. La France ne répond toujours à aucun des critères de convergences européens. Le prochain Gouvernement devra agir sur cette question avec des mesures fortes :

- L'inscription d'un frein à l'endettement dans la Constitution : il suffit pour cela de changer l'article 34 de la Constitution : « *Les comptes des administrations publiques s'équilibrent à terme. Des lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Les lois de finances, hors dépenses exceptionnelles, en dérivent.* »
- La mise en place d'un compte de compensation qui vise à corriger *a posteriori* les dépassements ;
- Inscrire aussi l'impossibilité de financer des dépenses de fonctionnement avec des crédits prévus pour des dépenses d'investissement ;
- Une réforme de la procédure budgétaire en trois points :
 - passer la loi de programmation des finances publiques au niveau constitutionnel,
 - adoption d'un budget global triennal,
 - plafond de dépense annuel glissant ;
- Rendre les ministères responsables de leurs budgets et du budget de leurs opérateurs sous tutelle réintégré dans la norme zéro valeur (hors charge de la dette reclassée dans la norme zéro volume) ;
- Faire du ministre l'ordonnateur principal et le comptable principal de son ministère ;
- Généraliser la pratique des coupes automatiques de productivité dans les crédits budgétaires ;
- Réformer le Haut Conseil des finances publiques pour le rendre réellement indépendant et en faire un interlocuteur majeur de la procédure budgétaire ;
- Créer un organisme rattaché au Parlement chargé de produire un chiffrage contradictoire des projets de loi dans une optique de « trilogie » de gestion ;
- Fusionner les corps d'inspection en un Comité national d'audit ;
- Fusionner les PLF et PLFSS dans un souci de cohérence de la stratégie des finances publiques ;
- Réformer totalement le financement des collectivités territoriales en instaurant un pacte de stabilité interne sanctuarisé par une loi de finances des collectivités.

4. Chômage

Demandeurs d'emploi

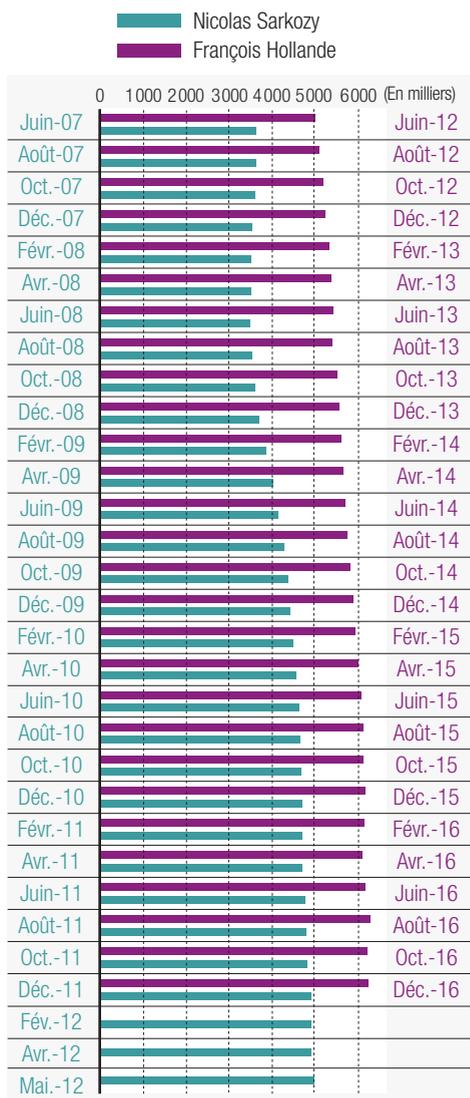
Taux de chômage en %
au sens de l'Insee



Définitions des catégories de demandeurs d'emploi

- I catégorie A :** demandeurs d'emploi, sans emploi ;
- I catégorie B :** demandeurs d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois) ;
- I catégorie C :** demandeurs d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. plus de 78 heures au cours du mois) ;
- I catégorie D :** demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie...);
- I catégorie E :** demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés).

Nombre de demandeurs d'emploi,
toutes catégories (ensemble)



Source : Dares.

Constat général

Les bilans des quinquennats successifs se singularisent, tous les deux, par une forte augmentation du chômage au sens de l'Insee. Le nombre des demandeurs d'emploi, toutes catégories confondues, augmente de 39 % sous Nicolas Sarkozy (soit 1,4 million) et de 24,6 % sous François Hollande (soit 1,2 million) jusqu'en décembre 2016. Le nombre des chômeurs de catégorie A, a quant à lui respec-

tivement augmenté de 41,4 % (soit 826 000) et 17 % (soit 515 000) sur les deux périodes. Le très fort taux de chômage de la catégorie A sous Nicolas Sarkozy s'explique par des conditions économiques qui ne sont pas les mêmes sous les deux quinquennats. La crise de 2008 a fortement impacté l'emploi avec un bond de + 2,3 % entre le premier trimestre 2008 et le quatrième trimestre 2009. Un bond que tous nos partenaires européens (voire mondiaux) vont connaître... mais la vraie anomalie française, c'est que le taux de chômage ne parviendra pas à diminuer durant le quinquennat Hollande, restant à 9,7 % de la population active. Le pic du chômage est atteint pendant presque un an avec 10,1 % de chômage du quatrième trimestre 2014 au troisième trimestre 2015 (et jusqu'à atteindre 10,3 % en juin 2016), avant de baisser très récemment et d'une façon dont on ne saurait prévoir la pérennité. Ce pic a lieu en plein mandat, ce qui met à mal l'argument d'une « situation héritée » du précédent gouvernement. Ce sont bien les décisions gouvernementales et l'absence de réformes structurelles depuis plus de dix ans qui pèsent sur la situation de l'emploi en France : les procédures de licenciement sont toujours trop rigides et découragent les embauches, la fiscalité du travail toujours trop pesante, l'assurance-chômage peu incitative au retour à l'emploi et la politique de formation inefficace.

Évolution des catégories B et C



L'évolution des catégories B et C

Le transfert des demandeurs d'emploi de la catégorie A vers les catégories B et C est caractéristique de l'ensemble de la période 2008-2016, avec une augmentation de 365 000 chômeurs sous Nicolas Sarkozy, passant à 577 000 chômeurs supplémentaires sous François Hollande (soit maintenant au total 2 029 000 chômeurs et 32,5 % des demandeurs d'emploi). Il reflète la situation duale du marché du travail français, où le CDI perd

régulièrement du terrain au profit du travail précaire et partiel (bien que le CDI représente toujours plus de 88 % des emplois totaux en 2014, d'après les dernières statistiques Insee). Les demandeurs d'emploi des catégories B et C regroupent celles des personnes inscrites à Pôle emploi, travaillant respectivement moins et plus de 78 heures par mois. Sur un an, les demandeurs de catégorie B augmentent de 0,3 %, mais surtout de 11,8 % pour la caté-

gorie C (plus d'un travail à mi-temps). Cette question est complexe. Le chômage des catégories B et C traduit une insuffisance du travail à plein-temps. Mais le travail à temps partiel, identifié en France au travail précaire, n'est pas très répandu : selon l'organisme France Stratégie, la proportion de travail à temps partiel est inférieure en France d'environ 6 % à ce qu'elle est dans les pays qui nous entourent ; sa durée effective, selon Eurostat, est au contraire supérieure de 6 % à ce qu'elle est dans la moyenne de l'Europe. On aurait d'ailleurs tort de s'en prendre à l'importance du recours aux CDD (qui est notable depuis déjà une vingtaine d'années), sa nécessité ne peut être remise en cause car il serait paradoxal de vouloir mettre fin au chômage en pénalisant la forme de contrat qui en valeur absolue contribue le plus à la baisse de ce dernier.

Second point, travail à temps partiel et précaire se concentrent en France sur les personnes non ou peu qualifiées, particulièrement les jeunes. Ce sont les mesures d'aides et de formation de la politique de l'emploi qui sont censées corriger la situation, mais elles ne donnent pas le résultat escompté.

Évolution des catégories D et E



L'évolution des catégories D et E

Le transfert des demandeurs d'emploi vers les catégories D (personnes en stage et formation et non en emploi) et E (contrats aidés des secteurs public et privé principalement) concerne 764 000 chômeurs en décembre 2016, soit 12,2 % du total de ces derniers (ils étaient 399 000 en juin 2007 soit 4 % puis 608 000 en juin 2012 soit 12 %). C'est un grand classique pour faire baisser les chiffres du chômage : lancer un grand plan de formation à destination des chômeurs... car en entrant en formation, les demandeurs d'emploi passent de la catégorie A (la plus voyante médiatiquement) à la catégorie D. Le plan de relance 2008-2009 comportait un plan de formation à destination des jeunes, il sera suivi d'un second plan en 2010, puis d'une aide de 430 millions

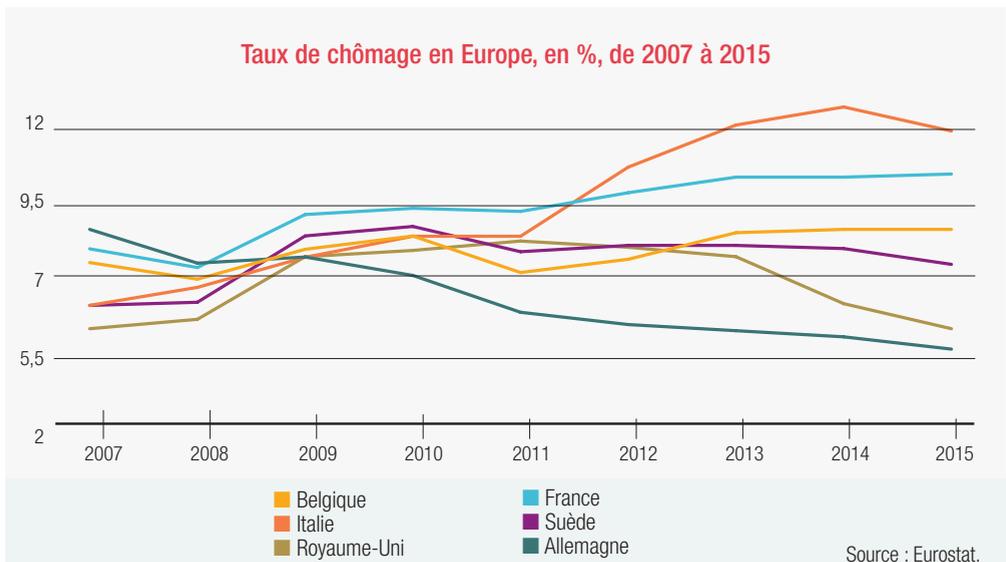
d'euros lancée en janvier 2012 par Nicolas Sarkozy à destination des chômeurs de longue durée. Début 2016, c'est François Hollande qui promet un plan de formation pour 500 000 demandeurs d'emploi, peut-être dans une volonté d'inverser une certaine courbe du chômage. Au final, on compte 153 000 chômeurs en catégories D et E ajoutés par François Hollande, qui représentent

2,5 % du total des demandeurs d'emploi toutes catégories. Le problème n'est cependant pas là, mais corrélativement dans le peu d'efficacité, en valeur absolue et compte tenu des coûts induits, de ces politiques de l'emploi, puisqu'une fois passé de la catégorie A à la catégorie D et E, ces chômeurs ne retrouvent pas d'emploi à la sortie de leurs formations.

Comparaison européenne

D'une certaine manière, le chômage en France a moins augmenté que chez nos partenaires européens puisque déjà en 2007, notre taux de chômage était parmi les plus élevés (8 % contre 7,1 % en moyenne). En 2013, le record est atteint avec 11,1 % en moyenne contre 10,3 % en France, compte tenu des pays où la crise a été particulièrement violente (Espagne, Portugal, Grèce, Italie, Irlande). Toutefois, les pays comparables qui nous entourent (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, pays baltes, Autriche) connaissent toujours un taux de chômage très inférieur à celui de la France, entre quatre et deux points inférieurs.

La particularité française étant que, contrairement à nos voisins européens, à l'exception de l'Italie, ce taux au lieu de s'abaisser avec les années, a continué à augmenter : + 1,1 % entre 2010 et 2015 pour la France quand l'Allemagne baissait de - 2,7 points et - 0,2 point pour la moyenne européenne. Il en est de même en dehors de la zone euro, comme en Grande-Bretagne (- 2,5 points). La France se trouve à ce sujet dans une situation particulière où la lutte contre le chômage demeure une priorité, ce qu'elle n'est pas dans les autres pays comparables, et qui va l'obliger à conduire des politiques orientées différemment.



Ce qu'il faut faire

21

Le prochain quinquennat doit mettre en œuvre de vraies réformes dans les domaines suivants : réforme du Code du travail, privatisation du placement des chômeurs, apprentissage, formation initiale et la formation continue. Parmi les mesures prioritaires, la Fondation iFRAP propose :

Faire sauter les verrous qui freinent les embauches

- dans l'immédiat, exclure la qualification de licenciement économique en cas de refus des accords de maintien dans l'emploi, supprimer la référence aux graves difficultés conjoncturelles, passer le seuil des organisations syndicales à 30 % au lieu de 50 % et le seuil d'applicabilité aux salaires à un Smic au lieu de 1,2 Smic. Reprendre l'ensemble des conditions de ces accords, et réunir les partenaires sociaux pour s'entendre sur les conditions de passation des accords offensifs ;
- lancer l'expérimentation sur les seuils sociaux : pour cela, il faut remonter tous les seuils sociaux au seuil de 250 salariés ;
- autoriser les renouvellements de CDD, quelle que soit la durée de chaque période, jusqu'à un total de six ans comme dans le secteur public et supprimer la pénalisation financière applicable aux CDD.

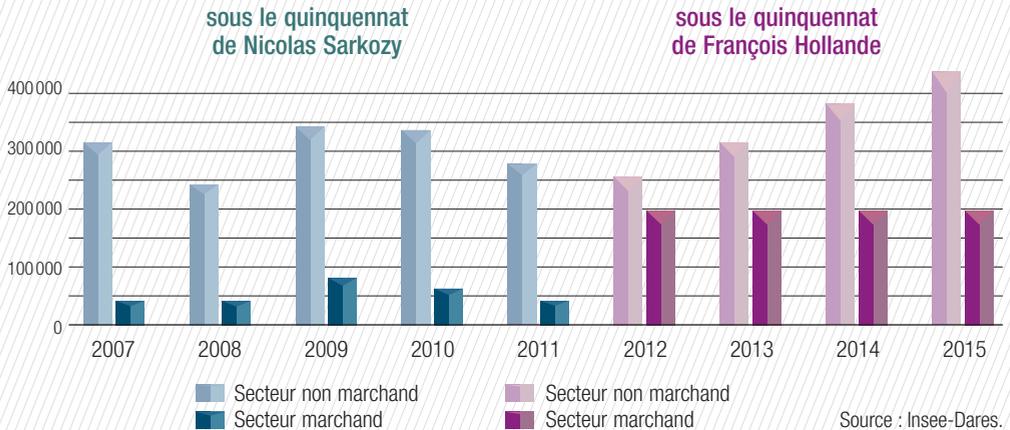
Introduire de la flexibilité

- fixer le temps de travail à temps plein à 1 750 heures par an dans le public et le privé, sauf accord d'entreprise différent ;
- multiplier les types de contrats en autorisant la signature des contrats de travail à temps partiel avec des durées inférieures à 24 heures par semaine (possibilité supprimée par l'Accord interprofessionnel de janvier 2013) mais aussi avec la mise en place d'un nouveau type de contrat sur le modèle des contrats zéro heure britanniques ;
- créer un Smic jeunes applicable jusqu'à l'âge de 21 ans ;
- créer un Smic régional dont le montant pourrait être déterminé au niveau des régions.

Réformer l'assurance-chômage

- rendre le retour à l'emploi plus incitatif en calculant le taux de remplacement sur le salaire net et non plus sur le brut. Les demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance-chômage toucheront en moyenne 57,4 % de leur salaire net et non plus brut. Il faut aussi augmenter de quatre à huit mois la période de travail permettant l'ouverture des droits, tout en réduisant la durée d'indemnisation au titre du chômage pour les moins de 50 ans, en la faisant converger vers le modèle allemand, soit 12 mois pour les moins de 50 ans. Autre mesure essentielle : le durcissement de la définition de l'offre raisonnable d'emploi pour qu'un emploi se situant par exemple dans un rayon de 30 km ou nécessitant de travailler le dimanche soit considéré comme « raisonnable » dès le premier jour de recherche d'emploi. L'application des sanctions en cas de refus d'offre raisonnable sera aussi au cœur de l'ordonnance ;
- régionaliser Pôle emploi : une régionalisation du service public de l'emploi et de Pôle emploi est fondamentale, elle permettra d'expérimenter dans les différentes régions diverses techniques de placement des chômeurs et d'externaliser la fonction de placement.

Le cas des emplois aidés



Dans la panoplie très fournie et toujours renouvelée des recettes pour atténuer les chiffres du chômage, on trouve les contrats aidés : contrats d'avenir, CUI-CAE et CUI-CIE, etc. Il s'agit de contrat de travail où l'embauche est appuyée financièrement par l'État. En 2015, les contrats aidés représentaient 27 % du budget du ministère du Travail, soit 3 milliards d'euros. Si les gouvernements Sarkozy en ont beaucoup usé lors de la crise de 2008-2009, les emplois aidés ont baissé de - 39 000 sur la période ; alors que le quinquennat Hollande aura fait exploser le recours aux contrats aidés, notamment dans le secteur public avec + 181 000 emplois sur la période, dont 112 000 emplois publics. Beaucoup plus nombreux dans le secteur public (secteur non marchand sur le graphique), les contrats aidés ne conduisent pas à des emplois pérennes, et dans le secteur privé ils correspondraient à des effets d'aubaine pour 80 % d'entre eux. En vérité, dans les deux secteurs il y a effet d'aubaine ; d'autant plus que dans le secteur public les contrats aidés sont souvent attribués en lieu et place d'emplois qui devraient revenir à des agents réguliers du service public et contri-

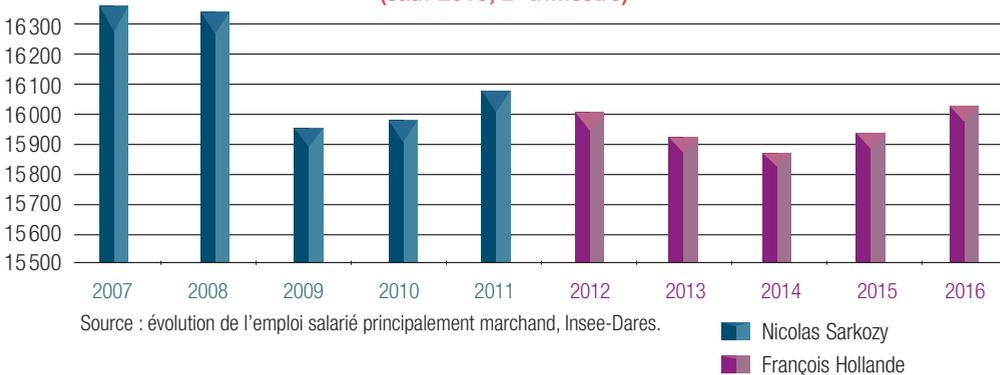
buent à gonfler sans nécessité les effectifs publics. Il aurait été d'ailleurs plus utile de multiplier ces contrats dans le secteur privé, où au moins ils contribuent à augmenter les marges des entreprises, leurs investissements et finalement l'emploi global. Cette politique des contrats aidés doit être supprimée purement et simplement, car il ne s'agit pas d'emplois créés par la demande. Comme le relève la Cour des comptes, leurs bénéficiaires se retrouvent sur le marché sans avoir véritablement acquis un bagage de connaissances suffisant pour assurer leur emploi dans le secteur marchand et finalement, vont se retrouver, dans de grandes proportions, à grossir de nouveau les rangs des chômeurs... C'est une lourde préoccupation et responsabilité pour les gouvernements à venir que de casser le développement de cette spirale inefficace. Ce n'est pourtant pas par des mesures budgétaires touchant directement les populations concernées que la solution sera trouvée mais par de vraies incitations au travail, au premier rang desquelles figure une révision des mécanismes de formation et d'apprentissage, ainsi que le développement des petites et moyennes entreprises.

5. Emploi marchand

23

Emploi salarié

Emploi salarié des secteurs marchands non agricoles au 3^e trimestre de chaque année (sauf 2016, 2^e trimestre)



Constat général

Le bilan des deux quinquennats est marqué par un net recul de l'emploi marchand, très fortement sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, - 260 000 emplois, et une quasi-stagnation pour le quinquennat de François Hollande (- 22 000 emplois).

Chronologie des mesures pour l'emploi des deux quinquennats :

- 2007 : projet de loi Tèpe qui prévoit entre autres la défiscalisation des heures supplémentaires avec allègement de cotisations sociales ;
- 2008 : loi de modernisation de l'économie qui introduit des mécanismes juridiques et réglementaires afin de faciliter la vie des entreprises, dont celle des autoentreprises ;
- en décembre 2008, un plan de relance prévoit d'améliorer l'accès au financement des PME très durement touchées depuis la crise, des mesures d'amélioration du chômage partiel, d'assouplissement des conditions d'accès à l'indemnisation chômage de la formation professionnelle et une politique de grands travaux (notamment ferroviaires) et de soutien au secteur de la construction ;
- 2012 : l'arrivée au pouvoir de François Hollande est marquée par la remise du rapport de Louis Gallois sur la compétitivité française qui débouche sur la mise en place du CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi). En 2013, le crédit d'impôt est équivalent à 4 % de la masse salariale de l'entreprise hors salaires supérieurs à 2,5 fois le Smic ; il subira par la suite des aménagements ;
- annoncé fin 2013 et mis en place en 2014, le pacte de responsabilité et de solidarité est un ensemble de mesures visant à abaisser le coût du travail pour 10 milliards d'euros supplémentaires par rapport au CICE en plus de mesures de simplification/clarification de la fiscalité des entreprises.

Comparaison européenne

Les évolutions de l'emploi depuis 2008 ont été très contrastées selon les pays. Les chiffres établis à partir des données Euro-

stat (sur des périmètres un peu différents de ceux des statistiques françaises¹) montrent l'évolution suivante :

Emploi salarié dans les secteurs principalement marchands

	UE27	Belgique	Allemagne	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Suède	Royaume-Uni
2008 Q2 - 2012 Q2	- 6 %	- 1 %	1 %	- 21 %	- 2 %	- 22 %	- 15 %	0 %	- 6 %
2012 Q2 - 2016 Q2	4,6 %	0,3 %	5,7 %	4,1 %	1,6 %	4,2 %	3,1 %	3,1 %	7,4 %
2008 Q2 - 2016 Q2	- 2 %	- 1 %	7 %	- 18 %	- 1 %	- 18 %	- 13 %	3 %	1 %

Source : Eurostat.

La première ligne du tableau montre l'effet brutal de la crise sur la plupart des économies européennes, en moyenne - 6 % pour l'ensemble de l'Europe à 27. Dans ce contexte, la France a plutôt résisté comparé au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou même à l'Italie. En revanche, on voit que le redémarrage ne s'est pas opéré sur la période 2012-2016. La France est, avec la Belgique, le pays où l'emploi marchand n'a pratiquement pas bougé.

La plupart des pays européens ont mis en œuvre des plans de relance dans la foulée de la crise. Puis, la crise des dettes souveraines aidant, les politiques se sont orientées vers des réformes plus structurelles. Ces politiques

se sont également heurtées à des évolutions différentes de la population active : vieillissement en Allemagne de la population (et donc une diminution de la population active), forte augmentation en France, au Royaume-Uni ou en Suède de la population active sur la période (respectivement + 5 %, + 4 % et + 5 % entre 2008 et 2015, largement au-dessus de la moyenne européenne de + 1 %). Tous les pays ont eu, pour s'ajuster à ce double défi, recours à la fois à des mesures de flexibilité du travail et à des suppressions de postes. Dans ce cas, ce sont les réformes antérieures à la crise, qui ont permis à certains pays de mieux rebondir (réformes Hartz en Allemagne).

Ce qu'il faut faire

La mise en place d'un plan de relance a été constatée dans de nombreux pays. Par ailleurs, des réformes anciennes qui auraient dû être déjà mises en œuvre sont intervenues tardivement et partiellement, neutralisant leurs effets avec la crise (réforme de la formation professionnelle, réforme du service public de l'emploi - Pôle emploi).

La politique de redressement de la compétitivité des entreprises n'a pas non plus été franche et claire en plus d'avoir été tardive. Le grand emprunt pour redonner à la

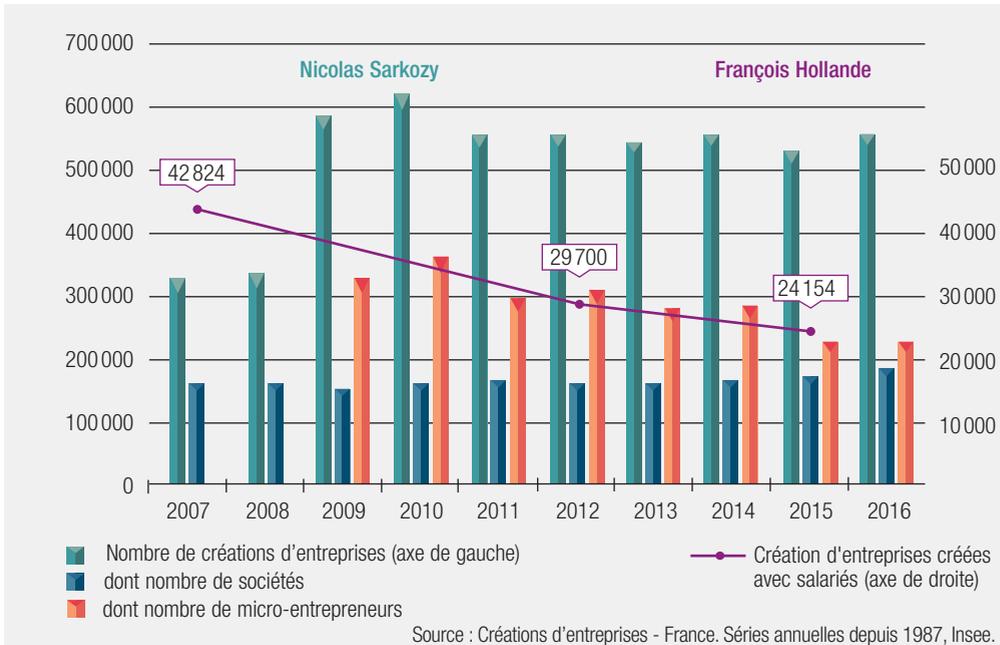
France de l'avance dans certains secteurs clés, la politique de CICE centrée sur les bas salaires en même temps que le renforcement du CIR afin d'encourager au maintien des centres de recherche en France (et donc des hauts salaires) n'a pas non plus été suffisamment compréhensible pour les entreprises.

Cette politique de baisse de charges a jusqu'à été retardée alors qu'elle aurait pu être gagée par des économies grâce à des gains de productivité dans les administrations notamment sociales.

¹ Les données Eurostat ne prennent pas par défaut les chiffres de l'intérim contrairement à la Dares. Cette différence a été corrigée dans le tableau.

6. Création d'entreprises en France

25



Constat général

La création d'entreprises a connu une forte progression sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Cette hausse s'explique par le statut d'autoentrepreneur devenu micro-entrepreneur, statut mis en place en 2009 par Hervé Novelli. Le durcissement de ce régime sous le quinquennat de François Hollande explique que les chiffres de micro-entrepreneurs soient en recul de 20 %, tandis que le succès du régime de la SAS (société par actions simplifiées) contribue à une hausse de 20 % des immatriculations sous forme de sociétés. Il faut souligner la faiblesse du nombre de créations d'entreprises avec salariés. En 2015, seulement 5 % des entreprises sont employeuses au moment de leur création. Si l'on exclut les micro-entrepreneurs, la part des entreprises employeuses à la création est plus conséquente

(8 %), mais ce taux fléchit progressivement depuis 2012 (10 % en 2014 et 2013 après 12 % en 2012). En 2015, les entreprises employeuses démarrent en moyenne avec 2,5 salariés, après 2,7 en 2014 et 2,9 en 2012. En 2012, la taxation du capital comme le travail acté par François Hollande a déclenché une fronde des entrepreneurs français. Dans le projet de budget 2013, une mesure de taxation des plus-values est introduite qui conduit à taxer à plus de 60 % (IR et prélèvements sociaux compris). Le gouvernement finira par reculer et introduire des abattements en fonction de la durée de détention pour créer un régime incitatif à l'investissement dans la création d'entreprises. L'épisode des « pigeons »² aura néanmoins fortement marqué le milieu entrepreneurial français.

² Ce mouvement est né en septembre 2012 sur internet suite à la publication d'une tribune signée par Jean-David Chambo-redon, président du fonds ISAI et qui a rapidement fédéré des milliers d'entrepreneurs.

Comparaison européenne

2014	Nombre d'entreprises créées	Nombre de personnes occupées dans la population des entreprises créées	Nombre de salariés dans la population des entreprises créées	Entreprises créées avec salariés	Entreprises créées avec plus de cinq salariés
France	339 075	433 371	99 114	48 060	2 834
Allemagne	202 984	369 852	158 814	54 967	9 233
Royaume-Uni	316 535	752 390	684 131	285 420	23 500

Source : Eurostat, champ : Industrie et services marchands, sauf les activités des sociétés holding.

On constate l'extraordinaire dynamisme des entreprises nouvelles britanniques à la fois plus nombreuses qu'en France (pour une population à peu près comparable) et surtout fortement employeuses contrairement aux entreprises françaises. Dans une moindre mesure, c'est aussi vrai pour l'Allemagne (moins d'entreprises créées selon Eurostat mais plus de salariés à la création). Des

chiffres qui montrent que les start-up font défaut à la France. Une conclusion, confirmée là encore par les chiffres Eurostat, car le nombre d'entreprises à forte croissance en termes d'emplois (croissance de 10 % ou plus) n'est que de 12 824 en France contre 26 030 au Royaume-Uni et parmi elles, les jeunes entreprises sont seulement 981 (chiffres 2014) !

Ce qu'il faut faire

Encourager le financement des entreprises, notamment des créations d'entreprise et des PME, est un sujet inépuisable pour les rapports publics qui se sont accumulés ces 20 dernières années. La réponse de l'administration a toujours été de privilégier la collectivisation des encours et l'intervention via une banque ou des fonds publics. Les mesures recommandées par la Fondation iFRAP sont :

- La suppression de l'ISF pour les actions en mettant fin de fait à la distinction entrepreneur/ investisseur, qui a un effet à long terme d'appauvrissement sur notre économie ;
- Créer une mesure sur l'IR pour investir dans les entreprises en démarrage, en dehors du plafond global des niches, avec un plafond beaucoup plus élevé à un million d'euros. Mais il faut pour cela privilégier uniquement l'investissement direct ;
- Considérer l'investisseur qui investit plus de 100 000 euros dans une entreprise comme un « investisseur actif », et non plus passif, pour lui permettre de déduire ses pertes de sa fiscalité personnelle dans le cadre d'une société de capitaux à transparence fiscale ou dans le cadre d'une holding ;
- Supprimer l'imposition des plus-values après trois ans de détention et revenir au prélèvement forfaitaire libératoire pour les revenus de capitaux mobiliers et financer ces mesures par une remise à plat de la politique d'aides aux entreprises distribuées par les réseaux de l'État et des collectivités locales, mais aussi des agences publiques (CDC, BPI, etc.) dont la sphère d'intervention n'a cessé de s'étendre.

Ces mesures seraient de nature à rétablir durablement la confiance des entrepreneurs, de transformer notre économie en contribuant à l'émergence de sociétés à forte valeur ajoutée, de permettre la création d'emplois qualifiés plus robustes dans la compétition internationale.

7. Complexité normative & simplification

27

Constat général

La question ici est celle de notre stock normatif, de son évaluation et de sa complexité. La problématique est que nous ne connaissons ni notre stock normatif, ni son « coût » que les entreprises et les particuliers subissent en « impôt papier ». La dernière étude publique sur le coût des charges administratives pour les entreprises remonte à 1995 et les évaluait à 80 milliards de francs. C'est précisément ce qu'avait chiffré le rapport IGF (inspection générale des finances) de 2007³, qui avait recensé la totalité des OI (obligations d'information⁴) pesant sur l'économie (donc les entreprises),

soit 10 000 OI, dont 8 000 sur les parties codifiées, avec 1 000 OI « lourdes ». L'IGF estimait le coût de leur chiffrage exhaustif⁵ à 15 millions d'euros⁶. Quant à l'estimation de notre stock normatif, il serait composé de 400 000 textes, parmi lesquels 11 500 lois et 120 000 décrets répartis dans 62 codes différents (lorsqu'une codification est effectuée). Ce n'est qu'une simple estimation puisque des chiffres différents circulent : par exemple, le Conseil d'État évalue le stock de lois à 10 500... quand le secrétariat général du gouvernement l'estime, lui, à 2 000 seulement.

Vagues de simplification et taux de réalisation sous Nicolas Sarkozy

	Entreprises	Particuliers	Collectivités territoriales
Engagées	348	inconnu	inconnu
Bloquées/abandonnées	12		
En cours	90		
Incertains	145		
Réalisées	101		
Taux de réalisation	29 %		

En 2007, Nicolas Sarkozy lance une Révision générale des politiques publiques (RGPP) qui a vocation à moderniser et simplifier les administrations. C'est dans ce cadre que seront lancées 348 mesures de simplification pour les entreprises (les mesures pour les particuliers et visant les collectivités territoriales ne sont pas quantifiables) dont 101 aboutiront, soit un taux de réalisation de seulement 29 % dont le gain économique n'a jamais été évalué. Hormis le début d'étude de l'IGF de 2007, aucune

évaluation du stock normatif ne sera lancée. En 2013, François Hollande reprend le flambeau de la simplification. Le rapport Mandon de 2013 s'est fait l'écho de l'avancement des mesures de simplification recensées par le SGMAP (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique), il n'a pas documenté celles lancées par le gouvernement Fillon : on ne sait pas, par exemple, ce que sont devenues les mesures « incertaines ». Ont-elles été abandonnées ? Ont-elles été recyclées ou réorientées...

■ 3 DANTE et VINCENT, *op.cit.*, p. 37.

■ 4 Unités de base dans le cadre de l'évaluation selon le référentiel SCM, les OI étant subdivisées en tâches/actions (13 différentes dans le manuel de la Commission européenne), elles-mêmes subdivisées en données requises (suivant les approches des différents pays).

■ 5 Avec l'adoption d'un principe parétien de 20 % d'obligations lourdes représentant 80 % du coût, et la mise en place de vagues progressives de recensement (3 vagues de 200 OI, d'ici le 3^e trimestre 2009).

■ 6 (2 000 OI avec un coût d'évaluation unitaire à 3 500 euros et 8 000 OI avec un coût d'évaluation à 1 000 euros).

Certaines oui puisque, à titre d'exemple, le dispositif « *dites-le-nous une fois* », reprend les études faites sur l'armoire numérique par le précédent gouvernement.

Sur le reste, pas d'explication, ni de suivi. Lorsque François Hollande lance le « choc de simplification » en 2013, celui-ci apparaît bien... complexe. Ce « choc » devait instaurer un principe « simplifiant » la vie des administrés, *le silence vaut accord* : suite à une demande d'un contribuable ou d'une entreprise, le silence – ou la non-réponse – de l'administration dans les deux mois équivaudrait à un « oui ! ». 3 600 procédures étaient concernées par la loi votée et appliquée à partir du 12 novembre 2014.

Sauf que, le 23 octobre 2014, paraissaient 33 décrets émanant des différents ministères : sur les 3 600 décisions de l'État

visées au départ, seulement 730 respectent aujourd'hui le principe du silence vaut accord dans les deux mois. Les décrets listent 1 295 dispositions non concernées, 1 280 dérogations pour lesquelles le silence vaut... rejet au bout de deux mois et 425 où le silence vaut rejet au bout de 4 ou 6 mois... Un an plus tard, le silence de l'administration vaut accord était censé s'appliquer aux collectivités locales et aux organismes de sécurité sociale. Là encore, des décrets sont sortis pour exclure une partie des décisions. Selon le Gouvernement, le principe du « silence vaut acceptation » devrait finalement concerner 260 procédures applicables aux collectivités territoriales, soit environ 70 % des procédures concernées. Une vraie déception même si le quinquennat Hollande comptabilise 356 mesures simplificatrices.

Vagues de simplification et taux de réalisation sous François Hollande

	Entreprises	Particuliers	Collectivités territoriales
Engagées	646	246	75
Bloquées/abandonnées			
En cours	212	160	40
Incertains	1		
Réalisées	240	81	35
Taux de réalisation	52 %	33 %	47 %

Sources des tableaux : SGMAP, gouvernement, calculs Fondation iFRAP 2016 et iFRAP 2017. La communication du gouvernement sur ce sujet n'étant pas complète, le décompte ne correspond pas à la somme des mesures engagées.

La comparaison entre les quinquennats Sarkozy et Hollande, en termes de simplification, compte de nombreuses zones d'ombre puisque l'on ne connaît pas l'action engagée par les gouvernements Fillon envers les particuliers et les collectivités territoriales, on ne connaît pas non plus les économies dégagées pour les entreprises par les 101 mesures du quinquennat Sarkozy.

Ensuite, le quinquennat Hollande semble profiter (en partie) des travaux entamés sous la présidence Sarkozy, avec un suivi à peine plus précis et surtout invérifiable : comment peut-on mesurer l'impact de la simplification s'il n'y a jamais eu d'évaluation réaliste de notre stock normatif au préalable. Tout de même, le choc de simplification de François Hollande affiche un taux de réalisation de 52 % sur les

mesures à destination des entreprises (240 mesures réalisées sur 464 engagées), de 33 % sur les mesures à destination des particuliers et de 47 % sur les mesures à destination des collectivités territoriales. Sur ces chiffres, le Gouvernement estime que les économies en direction des entreprises sont réévaluées à « plus de 5 milliards d'euros »⁷. Pas plus le SGMAP, ou les ministères, voire le Conseil de simplification de la vie des entreprises ou le CNEN (Conseil national d'évaluation des normes) en direction des collectivités territoriales ne produisent des avis publiés au côté des études d'impact accompagnant les dispositions contenues dans les projets de loi, ou les règlements (décrets, arrêtés, etc.) et affichant ces « gains » ou ces « coûts ». Les gains potentiels des économies de simplification seraient importants pour l'administration elle-même qui les estiment à 7 milliards d'euros.

Les 5 milliards d'économies annuelles réalisées par l'ensemble de la démarche de simplification entreprise entre 2012 et 2016 sont donc plausibles mais virtuels.

Des démarches intéressantes sont en cours : on peut citer la circulaire instaurant un moratoire pour le coût net annuel des normes pour les collectivités locales (objectif atteint en 2015), les instructions du Premier ministre relatives à l'interprétation facilitatrice des normes (droit à l'expérimentation) pour les collectivités locales et le dispositif France-expérimentation pour les entreprises. Enfin, la reprise des propositions du groupe de travail du Sénat dans une instruction interministérielle (reprise à 41 %). Ainsi que l'évoque le secrétaire d'État à la simplification, Jean-Vincent Placé, dans une récente audition⁸.

Comparaison européenne

Depuis dix ans que le sujet de la simplification et de l'évaluation du stock normatif stagne chez nous, nos voisins européens, eux, ont bien compris l'importance de diminuer cette charge.

En Allemagne, l'objectif est fixé de réduire de 25 % les coûts administratifs pour les entreprises et pour cela, le Conseil national de contrôle des normes rend des avis sur l'ensemble des lois et des projets de lois. Afin de régler le passé, le Parlement allemand a voté 11 lois fédérales pour abroger les réglementations superflues et réduire le stock qui est passé de 2 039 à 1 728 lois.

Depuis 2009, les Allemands évaluent année après année, avec un dispositif très pointu, les charges de l'administration reportées sur leurs entreprises. Le coût est très précisé-

ment évalué à 48 milliards d'euros par an et l'objectif de réduction se poursuit. Cette phase s'est matérialisée par la recension exhaustive en deux vagues de 10 900 OI en 2006, puis 7 600 supplémentaires en 2007. L'objectif de 12,3 milliards d'euros d'économies a été atteint en 2012, puis suivi au fil de l'eau et remonté à 7,8 milliards⁹.

Au Royaume-Uni, le programme de réduction des coûts administratifs a débuté véritablement à compter de 2010.

Le cabinet Office lance le « *Red Tape Challenge* » avec pour objectif de faire baisser le coût de la réglementation pour les entreprises britanniques de dix milliards de livres (13,57 milliards d'euros) en quatre ans (2011-2014).

Ces économies sont cependant présentées

■ 7 Dont 3,7 milliards sur la déclaration sociale nominative.

■ 8 Sénat, 26/01/2017 : « Nous devons adopter une vision plus "industrielle" de la réduction des normes. Nous disposons d'outils mais nous en restons encore à l'artisanat. »

■ 9 Nouvel objectif assigné : la législation européenne.

brutes et cumulées en comptabilisant les économies réalisées chaque année et supposées définitivement acquises. Il n'y a pas véritablement d'audit exhaustif du stock de législation existante. Un nouveau cycle de réduction de dix milliards de livres a été annoncé par David Cameron entre 2016 et 2018. Et depuis 2009, le *Regulatory Policy Commit-*

tee, qui réalise des évaluations indépendantes d'impact législatif quant aux projets de lois des ministères, prévoit des clauses de « *durée de vie déterminée* » de la norme et applique l'approche de limitation du coût de l'activité normative dite du « *One In, Two Out* », c'est-à-dire une loi votée = deux lois supprimées (en termes de nombre et de charge administrative induite).

Ce qu'il faut faire

La première chose à faire, c'est de doter la France d'une autorité unique en matière d'évaluation des normes. Pour cela, on peut transformer le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) en Conseil unique d'évaluation des normes (CUEN), en étendant ses compétences au-delà des simples Apul (administrations publiques locales), à l'ensemble des administrations publiques. Comme ce qui se fait en Allemagne, son champ d'expertise devrait concerner trois cibles d'impact normatif spécifique :

- évaluation des charges en direction des entreprises ;
- évaluation des charges en direction des citoyens/particuliers ;
- évaluation des charges en direction des administrations publiques (avec décomposition par niveau d'administration).

L'ensemble des administrations serait dans l'obligation, pour les projets de lois ou de règlements, de transmettre au CUEN les études d'impact afférentes pour avis lorsque les coûts en matière de charge administrative sont supérieurs à un seuil : un million d'euros. Il faudrait pour cela modifier explicitement la loi organique relative aux études d'impact du 15 avril 2009 (art. 8).

Le CUEN, en lien avec l'Insee, pourrait avoir enfin la charge de la mise en application de la politique de « *One In, One Out* » avec possibilité de l'étendre à une logique de « *Two Out* » ou « *Three Out* » en tant que de besoin. Afin d'évaluer le flux de la production normative. La rédaction d'un rapport semestriel sur l'avancement par rapport aux cibles définies pourrait être publiée à son initiative.

Enfin, au sein même du Parlement, il faudrait réfléchir à la création d'un organisme de suivi de la charge administrative, notamment s'agissant de projets d'amendement (ce qui ne serait pas sans lien avec la question des surtranspositions). Ce département pourrait parfaitement être intégré à un Ofec (office d'évaluation et de contrôle).

