

L'ENDETTEMENT CROISSANT DE L'ETAT CONDUIT LES GOUVERNEMENTS A REMETTRE EN CAUSE PROGRESSIVEMENT LE DROIT DE PROPRIETE !

Par Lionel Tourtier, président de GENERATIONS E.R.I.C.

<https://generations-eric.fr/>

Le projet du gouvernement de ponctionner les réserves de l'AGIRC ARRCO, par le biais indirect de la fiscalité, soulève une problématique politique que l'on peut juger gravissime dans ses conséquences, ce qui mériterait une large mobilisation des citoyens. Car cette initiative démontre une atteinte au droit de propriété, fondement du principe de liberté, d'autonomie et de responsabilité des individus. En ce sens, le droit de propriété revêt donc un caractère économique essentiel. Mais ce droit - que nous sommes nombreux à considérer comme « sacré » car le pendant de la liberté - est de plus en plus confronté avec les besoins de « fonction sociale » de la collectivité nationale. L'opportunité est donc offerte d'analyser cette question, tout en la remettant en perspective par rapport à des initiatives similaires prises dans le passé par des gouvernements de gauche comme de droite. Il s'agit à la fois d'une problématique politique ET économique. Et cet article n'a d'autres ambitions que d'ouvrir le débat et peut-être de se mobiliser.

En vertu de l'article 544 du Code civil, « *la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ». C'est la rédaction finale qui date de 1803. Le caractère essentiel de la propriété consiste dans le pouvoir illimité du propriétaire, et que toute restriction, à cet égard, « *porte à la propriété une atteinte inconciliable avec l'esprit de l'institution* ».

La Constitution française consacre le droit de propriété dans son article 17 : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

Nous comprenons bien que ce « droit est inviolable », sauf lorsqu'il existe une « nécessité publique ». Toute l'ambiguïté réside dans ce terme : « nécessité publique ». Essayons d'y voir plus clair.

Quelques rappels constitutionnels

La protection matérielle du droit de propriété se fonde sur les articles 2 et 17 de la « *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* ». Ainsi que le souligne le Conseil constitutionnel¹, elle n'est donc apparue dans sa jurisprudence qu'après que celui-ci eut reconnu cette « Déclaration » parmi les normes de référence de son contrôle, en 1971. Pour être tout à fait précis, le Conseil n'a été conduit à contrôler la constitutionnalité de la loi au regard des articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 qu'à partir de janvier 1982.

Au fur et à mesure des circonstances, les prérogatives du droit de propriété ont fait l'objet d'une extension par le Conseil constitutionnel, notamment sur les droits de propriétés immatériels. Toutefois, cette conception extensive de la protection constitutionnelle du droit de propriété n'est pas sans limite. Le Conseil a ainsi, à plusieurs reprises, refusé de reconnaître le caractère de droit de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789, et, pour ce qui concerne notre sujet, de certains droits à pension de retraite².

¹ Le droit des biens et des obligations - mars 2011

² Décision n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, *Loi relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité*, cons. 5 à 9.

Ainsi que le souligne le Conseil constitutionnel, la jurisprudence de celui-ci « assure une protection de la propriété privée différenciée selon que l'atteinte en cause constitue une privation du droit de propriété ou une limitation des conditions de son exercice. Si la mesure est considérée comme une privation de la propriété privée, elle ne peut être justifiée que par la constatation, légalement prévue, de la nécessité publique et l'allocation d'une juste et préalable indemnité, selon les termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789. En l'absence de privation du droit de propriété, le Conseil examine si l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est justifiée par des motifs d'intérêt général ».

Les atteintes au droit de propriété par l'Etat constituent une longue histoire

En remontant dans le temps, l'on pourrait citer la tentative d'appropriation des biens de l'ordre du Temple par Philippe Le Bel en 1307. Ou la « contribution volontaire de 1926 » du Cartels des gauches, pour faire face au poids de la dette publique après la Première guerre mondiale. Une initiative que l'on pourrait qualifier « d'obligation sans contrainte » ... pas très éloignée d'ailleurs du « En même temps » contemporain.

Pour simplifier, les remises en cause du droit de propriété résultent selon nous de deux positions : soit idéologique, à travers des considérations néo-marxistes qui prévalent encore dans certains partis politiques, soit circonstancielle, lorsque l'Etat est notamment confronté à une situation budgétaire tendue qui le conduit à « chercher l'argent là où il se trouve ».

Disons-le tout de suite : cette situation n'est pas propre à la France. Rappelons-nous l'action du gouvernement libéral (?) polonais en 2013, lorsqu'il a nationalisé une grande partie du marché des fonds de pensions privés, pour réduire la dette publique. Une référence qui doit être rapprochée de notre situation actuelle.

L'Etat, à l'initiative de gouvernements, a déjà remis en cause le droit de propriété dans l'immobilier

C'est dans le champ du foncier que l'on a pu récemment voir des atteintes du droit de propriété. Lorsque Edouard Philippe était Premier ministre, l'idée a cheminé – pour reprendre les propos du promoteur immobilier, Pascal Beuvelet³ - « de dissocier la propriété (éternelle) du foncier, de la jouissance (limitée) du bâti ». Ce faisant, « l'Etat se propose d'être dorénavant propriétaire des terrains sur lesquels les collectivités publiques gèreront les logements ».

Le député du Modem, Jean-Luc Lagleize, mandaté par Edouard Philippe⁴, justifiait cette conception de la façon suivante : « Nous ne devons plus laisser la seule loi de l'offre et de la demande, conjuguée à la cupidité humaine traditionnelle, créer une bulle d'enrichissement de quelques-uns ». Une position idéologique bien évidemment, qui n'est pas non plus dénuée d'arrière-pensées de circonstances : la recherche d'une forme d'exonération des responsabilités des élus au regard de la situation qu'ils créent eux-mêmes en matière de foncier et de déséquilibre entre l'offre et la demande.

Mais ne retenons ici que le caractère idéologique, lequel s'exprime clairement page 51 du rapport du député⁵, remis à l'époque à son commanditaire (lequel souhaite aujourd'hui briguer les plus hautes fonctions en 2027) : « Le foncier, même propriété privée, demeure un bien fini, public et d'intérêt général ». Pour tous ceux qui sont attachés à la liberté économique et au droit de propriété, cette

³ Contrepoint 8 décembre 2019 : « L'Etat remet en cause le droit de propriété »

⁴ Le décret du Premier ministre du 4 avril 2019 a chargé Jean-Luc Lagleize d'une mission temporaire « ayant pour objet la maîtrise du coût du foncier dans les opérations de construction »

⁵ <https://www.jeanlucagleize.fr/rapport-de-jean-luc-lagleize-au-premier-ministre-sur-la-maitrise-des-couts-du-foncier-dans-les-operations-de-construction/>

assertion est un coup de semonce qui montre comment évolue la pensée politique des parlementaires, non pas seulement ceux de la NUPES, mais aussi au centre droit.

C'est un peu inquiétant mais révélateur, surtout de la part d'un ancien gestionnaire de patrimoine qui souligne dans son rapport que « *Nous ne devons plus laisser la seule loi de l'offre et de la demande, conjuguée à la cupidité humaine traditionnelle, créer une bulle d'enrichissement de quelques-uns* » !

Très franchement, tous ceux qui sont propriétaires et loueurs sont-ils des spéculateurs cupides ? Cette question nous concerne, nous investisseurs, petits ou grands. Lorsque l'on gère un logement locatif, on est rapidement bien placé, si ce n'est payé de sa poche, pour voir combien l'équilibre financier entre recettes et dépenses est un exercice précaire. Ce type de caricature - qui veut généraliser l'idée de cupidité chez tout le monde à des fins de culpabilité - masque en réalité les carences de la politique du logement des gouvernement successifs dans ce pays. Le problème n'est pas nouveau, et pour les plus anciens, cela nous renvoie aux « chalandonnettes » sur la période 1968-1972⁶ où le besoin de logements à bas prix était prégnant.

Le rapport Lagleize a néanmoins débouché sur un projet de loi⁷ dont la discussion a duré pas moins de quatre années... pour être finalement adoptée en première lecture en 2023. C'est dire... Bien évidemment, personne ne peut contester le souhait de favoriser l'accession à la propriété des ménages, en particulier les plus défavorisés, et la baisse constante du pouvoir d'achat immobilier est un vrai problème que nous avons souvent abordé. Qui peut être indifférent à la volonté de concilier l'efficacité économique avec la justice sociale ?

Néanmoins, la solution passe-t-elle par une réduction du droit de propriété et plus d'Etat, en favorisant des systèmes collectifs, dont le pilotage devient incertain au fil du temps, voire dé-responsabilisateur ? Un Etat qui est déjà aux prises avec les difficultés réelles du secteur HLM, pris en tenaille entre les impératifs de construction et de rénovation intégrant la question énergétique, sans oublier ce qui est le principal problème, celui de la solvabilité des ménages et donc du pouvoir d'achat : un locataire de HLM sur cinq a des difficultés à payer son loyer !

Combien de fois faudra-t-il répéter que nos problèmes de revenus sont liés à la baisse de la productivité liée à la désindustrialisation (la dernière étude de Rexecode le souligne) et à une chute des compétences de notre force de travail, face à des développements technologiques de plus en plus rapides et donc de plus en plus difficiles à maîtriser, faute de formation suffisante ? Ce sont là, selon nous, les vrais enjeux et les défis à relever. En la matière, toute forme d'étatisation ne règle rien au fond.

En tant qu'investisseurs, nous sommes bien placés pour savoir que, dans les processus de régulation étatique, le diable est dans les détails, ce qui devrait nous inciter à une très grande prudence, voire plus, face à divers projets gouvernementaux. A titre d'illustration, voici quelques interrogations que posent l'initiative gouvernementale de la loi Lagleize : un des risques des dispositions législatives n'est-il pas la potentielle apparition de « locataires perpétuels », ayant acheté le bâti mais restant locataires du foncier sur le long terme ? Par ailleurs, le flou persiste sur la gestion de l'occupation, notamment lors d'une vente du foncier ou en cas de décès du propriétaire du terrain. La séparation entre bâti et foncier pourrait également ouvrir la voie à une double taxation. Actuellement, bien que la taxe foncière

⁶ Programme de maisons individuelles en accession, de type industriel, réalisées à la suite d'un train de mesures incitatives prises par Albin Chalandon, Ministre de l'Équipement et du Logement.

⁷ Rapport au nom de la Commission des affaires économiques sur la proposition de loi visant à réduire le coût du foncier et à augmenter l'offre de logements accessibles aux Français (n° 2336) PAR M. Jean-Luc LAGLEIZE – 20 novembre 2019

soit perçue par tous les propriétaires immobiliers, elle se base sur la valeur combinée du bâtiment et du terrain. Autre question : est-ce que la concentration des terres auprès de quelques OFL ne reviendrait pas à une forme de Kolkhoze ou à une appropriation de type seigneuriale ?

Dans le domaine immobilier, il existe bien d'autres dispositions qui aliène ou réduise le droit de propriété : le régime des expropriations, les restrictions induites par l'hyper-réglementation, etc. Prenons aussi en compte le phénomène des squats qui pose la problématique « droit au logement versus droit de propriété », dans le prolongement de la doctrine du « georgisme »⁸. Le dernier texte en la matière, la loi du 27 juillet 2023, montre toute la difficulté de trouver un juste équilibre entre, d'une part le droit de propriété et, d'autre part, le droit à un recours juridictionnel effectif, consacré notamment par la Cour européenne des droits de l'Homme. Sans doute faudra-t-il un jour s'interroger sur les conséquences préjudiciables à la liberté et à la souveraineté que cette institution a entraînées ... L'on pourrait ajouter aussi les conséquences de la politique monétaire des gouvernants, à l'image de l'éviction des propriétaires en Grande Bretagne qui ont dû subir une très forte hausse des taux sur leurs prêts immobiliers à taux variable. Beaucoup se sont retrouvés dans l'obligation de vendre leur appartement ou leur maison : un vrai drame social.

Mais fermons cette première fenêtre de la remise en cause du droit de propriété au plan immobilier pour en ouvrir une autre⁹.

Les réserves des caisses de retraite et plus globalement la mise sous tutelle de la protection sociale

Le biais de l'imposition est la première et sans doute, la plus importante atteinte au droit de propriété par l'Etat. Par ce moyen, celui-ci bénéficie d'un cadre lui permettant de restreindre indirectement cet attribut de liberté. Plus les déficits budgétaires s'accroissent, plus la dette publique augmente, et plus les tentations de l'Etat, en fait du gouvernement, visent à se servir dans les actifs privés.

Là encore, la dimension idéologique n'est pas absente de l'esprit de cette démarche de spoliation : soit pour justifier socialement la mesure à bon compte, si l'on peut dire (orthodoxie budgétaire oblige, et prendre « l'argent aux riches »), soit pour défendre la conviction que l'intérêt collectif prime sur l'intérêt individuel en cas de crise et que c'est bien le rôle de l'Etat de gérer cette équation. Une fois la porte franchie, l'expérience historique montre que rien ne peut arrêter cette politique.

En fait, cette étatisation est inscrite depuis longtemps chez de nombreux responsables politiques et on la retrouve à travers plusieurs opérations : par exemple, la centralisation du recouvrement social dans les mains de l'Urssaf (qui fait pudiquement l'objet d'un « bilan contrasté » selon le dernier avis du Sénat), ou encore le projet de « Grande sécu »¹⁰ que l'on verra certainement ressortir dans quelques temps, ou encore dans le projet abandonné de « système universel de retraite », qui avait prévu la recentralisation de toutes les réserves des caisses de retraite, du FRR, et de RAFP, nonobstant la prise en considération des provisions techniques destinées au service des rentes. Le secteur de l'économie sociale n'échappe pas à cette politique d'étatisation : mutuelles et caisses de retraite le savent par expérience.

⁸ Courant de pensée du 19^{ème} siècle qui critique la propriété privée de la terre qui ne permettrait pas un développement économique efficace et engendrerait une augmentation des inégalités économiques et sociales dans la société.

⁹ Nous pourrions en effet y consacrer de nombreux articles en raison de la dimension sociale du problème du logement.

¹⁰ Dont l'auteur de cet article avait fait une publication dans les « Cahiers du Centre » - Centre des professions financières - janvier 2022 Numéro 50

Notre point de vue, déjà souligné dans d'autres articles, c'est que l'Etat rêve d'une OPA sur l'ensemble de la protection sociale, d'une manière ou d'une autre. Les prétextes sont nombreux : rappelons-nous l'argumentaire de la Direction du Trésor publié il y a quelques années sur le poids des dépenses de protection sociale¹¹ : « *En France, le niveau élevé de la dépense publique (57,3 % du PIB en 2014) s'explique en grande partie par l'importance des régimes publics de protection sociale* ».

Or, et c'est notre conviction, la protection sociale est fondamentalement un projet de société, un choix politique, citoyen, et pas un objet comptable plus ou moins bien identifié au regard de critères de Maastricht largement dépassés¹² (mais qui font de nouveau l'objet cette année de difficiles discussions au sein de l'UE, ceci expliquant peut-être cela). Au cœur de ce projet de société, c'est un choix de liberté individuelle, tout en reconnaissant les mérites de la mutualisation collective, mais une mutualisation responsable.

Nous savons bien que le poids de la dette française risque de s'alourdir en fonction de l'évolution des taux d'intérêt versus l'inflation, alors même que la pression fiscale de notre pays atteint des sommets : elle est aujourd'hui à son paroxysme (45,3% du PIB). Par conséquent, les marges de manœuvre du gouvernement sont très réduites, et ce d'autant plus que le coût de l'inflation n'est pas réellement répercuté dans la hausse des salaires, ni dans la revalorisation des pensions de retraite. A cela s'ajoute un début de stagflation en Allemagne, qui entraîne forcément des conséquences en Europe et donc en France, en raison de l'imbrication des échanges économiques au sein des Etats membres. L'avenir est plus qu'incertain, alors que le gouvernement n'arrive pas à réduire les dépenses de fonctionnement de l'Etat et d'autres dépenses.

Tout ceci nous amène donc au projet de ponction des réserves de l'Agirc Arrco. Petite explication préliminaire. Rappelons tout d'abord que les estimations concernant l'équilibre financier de la réforme des retraites ont été sous-estimées par le gouvernement, dicit le dernier rapport du Comité de suivi des retraites (CSR) paru en août dernier. En d'autres termes, le coût de la réforme est plus élevé que ne l'avait envisagé le gouvernement. C'est une donnée structurelle. De plus, à l'examen des simulations du COR, l'économiste Michaël Zemmour avait relevé en juin dernier que le gouvernement, lorsqu'il avait présenté les comptes de la réforme, avait fait une erreur de présentation. Il avait compté deux fois certaines recettes. C'est une erreur de l'ordre de 4 milliards. Cela explique en partie pourquoi on n'atteindra pas l'équilibre en 2030, alors que c'était un objectif du gouvernement. C'est une donnée dirions-nous « ponctuelle ». Bref, le compte n'y est pas.

Partant de ce contexte, venons-en à l'affaire. Alors que les partenaires sociaux étaient en négociation sur le fonctionnement du régime Agirc-Arrco pour les quatre prochaines années, le ministre du Travail, Olivier Dussopt, a en effet sommé – le terme convient - l'institution de contribuer au financement de la promesse d'Élisabeth Borne de relever le minimum contributif (le montant des plus petites retraites). Arguant que la réforme promulguée au mois d'avril permettrait à l'Agirc-Arrco de dégager davantage d'excédents, le ministre entend obtenir du régime complémentaire une contribution d'un milliard d'euros dès 2024, et trois milliards à l'horizon 2030.

¹¹ Trésor-Éco n° 200 - *Pour une clarification de la contributivité de la protection sociale* - Publié le 29 juin 2017

¹² La dette au sens de Maastricht couvre l'ensemble des administrations publiques : l'État, les administrations publiques locales, la Sécurité sociale... C'est une dette brute (elle prend en compte uniquement les passifs), consolidée (elle ne prend pas en compte la dette d'une administration détenue par une autre) et exprimée en valeur faciale. C'est la mesure de la dette publique retenue par le Traité de Maastricht, dont 2 critères de convergence concernent les déficits publics. Un de ces critères prévoit que la dette publique ne dépasse pas 60% du PIB. Aujourd'hui, la dette de la France représente 118 % du PIB, soit le double de la norme maastrichtienne.

Il ne s'agit pas ici de fustiger l'initiative du ministre pour le plaisir. L'enjeu est bien plus grave. D'abord, la retraite est une rémunération différée, et tout le monde s'accorde sur ce point. Cela signifie que les réserves des caisses de retraite représentent un stock de rémunérations différées qui appartiennent de plein droit aux salariés.

Ensuite, ces réserves ont une fonction de solvabilité, mais surtout de lissage des flux de trésorerie, point d'autant plus important lorsque les recettes, c'est-à-dire les cotisations reçues baissent en raison, par exemple, d'une montée du chômage. Sans oublier que ces réserves sont placées pour maintenir leur valeur en pouvoir d'achat, et elles sont donc sujettes aux variations des marchés financiers. Doit-on oublier que nous venons de subir une grave crise obligataire et que nous ne savons pas, avec l'irruption du conflit palestinien-israélien, quelle sera l'impact de cette nouvelle crise au plan économique ?

En procédant ainsi, l'Etat fait payer aux cotisants le coût non financé de sa retraite, ses erreurs de chiffrage (les 4 milliards) et les différentes mesures additionnelles qu'il avait décidées pour faire passer son projet de réforme. Un comble !

Nous sommes donc face à une véritable spoliation, disons-le clairement. Mais cela ne semble pas choquer les membres du gouvernement qui se réclament pourtant du libéralisme et prônent le dialogue social. Nous ne sommes plus à un mensonge près... D'ailleurs, la quête à l'argent ne se limite pas aux caisses de retraite, puisque l'État veut ponctionner 12 milliards d'euros sur les excédents de l'UNEDIC d'ici 2026, notamment pour financer la réforme de « France Travail » qui est, là encore, un projet de l'État et pas des partenaires sociaux.

Pourquoi réagir ? Pourquoi faut-il monter au créneau ?

Parce que si l'on considère que la situation des finances publiques ne va pas s'améliorer, ce comportement de l'Etat risque de s'étendre : cela pourrait concerner les provisions techniques des régimes d'épargne retraite, de l'assurance-vie, etc. Pris à la gorge, qui pourra arrêter cette fuite en avant ? Dans cette « course folle », c'est la notion même de patrimoine de chaque ménage qui est en question, un patrimoine qui a été le plus souvent financé par l'épargne prélevée sur les revenus salariaux ou autres, et qui ont été soumis à l'impôt. Donc, un patrimoine bâti légitimement !

Devant la colère des partenaires sociaux et d'une partie de l'opposition, en particulier des LR (qui parfois sortent de leur léthargie), le Premier ministre semble avoir pris conscience des risques politiques de la situation. D'ailleurs, Véronique Louwagie, la « Madame Budget » des LR, s'est montrée très tranchée : se servir dans les retraites complémentaires du privé, « *ça n'est pas admissible* », a-t-elle déclaré. D'où la menace d'une motion de censure qui pourrait cette fois faire tomber le gouvernement. Car ne l'oublions pas, l'Agirc-Arrco, c'est 26 millions d'assurés et 13 millions de retraités. Un poids électoral qui compte. Du coup, le gouvernement a marqué le pas. Ou du moins, il y a eu hésitation de Madame le Premier ministre, inquiète de l'intransigeance de son ministre du travail, un pur apparatchik socialiste qui n'a jamais eu l'expérience de l'entreprise. Il semble bien qu'aujourd'hui, les députés à l'Assemblée ont renâclé devant l'obstacle, de peur sans doute d'être désarçonnés lors des prochaines élections qui vont certainement s'apparenter à une course de steeple-chase...

Pour autant, restons vigilants. Si les choses deviennent de plus en plus difficiles au plan économique, le gouvernement sera confronté à une crise particulièrement grave, et les agences de notation pourraient bien cette fois sanctionner durement notre pays. Il faudra bien alors trouver des ressources financières. Et ce n'est pas dans le secteur public qu'elles existent ... Tous les acteurs professionnels - de la protection sociale, caisses de retraite, mutuelles, assureurs, et les investisseurs institutionnels - comme les épargnants, les cotisants et les retraités sont sous la menace. Soyons-en conscients. Peut-

être faudrait-il s'y préparer en nous organisant dès à présent. Par exemple rejoindre des associations qui entendent défendre la protection sociale ... GENERATIONS E.R.I.C. en fait partie.