

Commission pour la libération
de la croissance française

Une ambition pour dix ans

Une mobilisation générale pour libérer la croissance
et donner un avenir aux générations futures

Sommaire

SYNTHÈSE : POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES	5
QUELLE FRANCE EN 2020 ?.....	14
I. LES PROBLÈMES DE LA FRANCE EN 2010.....	14
1. LE DRAME DU CHÔMAGE, LA RÉGRESSION DE L'ÉDUCATION, LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT	14
2. UNE COMPÉTITIVITÉ INSUFFISANTE	18
3. LE CHOC D'UNE CRISE D'UNE RARE VIOLENCE.....	22
4. UN MANQUE DE CONFIANCE DANS LA COMMUNAUTÉ DE DESTIN	23
II. LA FRANCE EN 2020: LE SCÉNARIO TENDANCIEL	26
1. LES RISQUES LIÉS À LA CRISE	26
2. L'ÉQUATION DÉMOGRAPHIQUE	26
3. UNE BAISSÉ DE LA CROISSANCE POTENTIELLE	28
4. UNE AUGMENTATION INACCEPTABLE DE LA DETTE PUBLIQUE	29
III. QUELLE FRANCE VOULOIR EN 2020 ?	30
1. UNE CROISSANCE ANNUELLE DU PIB D'AU MOINS 2,5%	30
2. UN ÉQUILIBRE DES BUDGETS PUBLICS POUR RÉDUIRE LA DETTE VERS 60% DU PIB	31
3. UNE SOCIÉTÉ DE PLEIN EMPLOI, PLUS JUSTE ET PLUS CONFIANTE.....	32
IV. RÉUSSIR 2020 : C'EST POSSIBLE	35
1. LES OPPORTUNITÉS DE LA CROISSANCE MONDIALE.....	35
2. LES ATOUTS SPÉCIFIQUES DE LA FRANCE	37
3. LES RÉFORMES PEUVENT RÉUSSIR, COMME LE MONTRENT LES TRANSFORMATIONS RÉUSSIES D'AUTRES PAYS	39
UNE STRATÉGIE POUR DIX ANS	41
DEUX URGENCES : LE DÉSENETTEMENT ET L'EMPLOI	42
I. PREMIÈRE URGENCE : REGAGNER LA MAÎTRISE DE NOS FINANCES PUBLIQUES, SOCLE DE LA CROISSANCE.....	42
1. RAMENER RAPIDEMENT LE DÉFICIT PUBLIC À 3% DU PIB.....	43
2. MENER SUR DIX ANS UNE TRANSFORMATION EN PROFONDEUR DES ADMINISTRATIONS ET DES POLITIQUES PUBLIQUES	49
3. FAIRE DE L'EUROPE UN RELAIS DE NOTRE STRATÉGIE DE DÉSENETTEMENT ET DE CROISSANCE	62
II. SECONDE URGENCE : STIMULER LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI ET REDONNER UN AVENIR AUX JEUNES	70
1. METTRE EN PLACE UNE « FLEXISÉCURITÉ À LA FRANÇAISE »	70
2. RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ POUR DÉVELOPPER L'EMPLOI	79
PRÉPARER LA CROISSANCE DE DEMAIN : ASSURER À NOS ENFANTS UNE ÉDUCATION ET UN ENVIRONNEMENT DE QUALITÉ	83
I. PREMIER CHANTIER DE LONG TERME : GARANTIR LA QUALITÉ DE L'ÉDUCATION DE TOUS NOS ENFANTS, DE LA MATERNELLE À L'UNIVERSITÉ	83
II. SECOND CHANTIER DE LONG TERME : PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT ET GÉRER LES RESSOURCES RARES.....	92
CONCLUSION : CONDUIRE ET RÉUSSIR LES CHANGEMENTS.....	101

Les membres de cette Commission ont bénéficié du travail et de la compétence de dizaines de rapporteurs et de la contribution d'innombrables experts, français et étrangers. On en trouvera la liste en annexe. En particulier, l'administration française a ouvert tous ses dossiers et a partagé sans réserve ses réflexions avec la Commission.

Qu'ils en soient tous remerciés.

Ce rapport n'engage naturellement que les membres de cette Commission.

SYNTHESE DU RAPPORT : POUR LES GENERATIONS FUTURES

Une crise majeure se déroule dans les pays développés. Elle a frappé la France alors même que notre pays était loin d'avoir mis en œuvre l'ensemble des transformations nécessaires pour retrouver le chemin d'une croissance durable.

D'autres mouvements profonds - économiques, financiers, sociaux et politiques - sont engagés à travers le monde. Ils ont des répercussions en France dans chaque foyer, dans chaque entreprise, dans chaque institution. Des mutations technologiques et culturelles sont en cours et bouleversent chaque jour nos modes de vies et la hiérarchie des puissances.

Notre pays doit préserver son rang dans ces formidables changements. Nos enfants, et les générations suivantes doivent pouvoir évoluer dans une économie prospère leur permettant de préserver la cohésion de notre société, et de peser sur les évolutions du monde auxquelles ils seront confrontés.

Pour cela, notre pays devra notamment mettre en œuvre l'ensemble des réformes proposées dans notre premier rapport, dont près des deux tiers ont été totalement ou partiellement mises en œuvre.

En particulier, les bouleversements des deux dernières années imposent désormais une action prioritaire sur un nombre limité d'urgences.

Les recommandations de ce second rapport viennent donc préciser et hiérarchiser les préconisations de notre premier rapport, en fonction d'urgences nouvelles.

Ces recommandations forment la trame d'une stratégie de transformation que nous proposons pour les dix prochaines années, socle commun de réformes que tout Gouvernement, quelle que soit son orientation politique, devra mettre en œuvre, indépendamment d'autres réformes que chaque majorité pourrait souhaiter appliquer selon ses choix politiques, pour laisser demain, à nos enfants, la possibilité de faire, eux aussi, librement des choix collectifs.

Ce socle commun repose sur le **respect de trois exigences fondamentales** :

- une **exigence de vérité** : la France se trouve dans une situation très difficile : compétitivité en baisse ; difficulté à retenir jeunes, chercheurs et entrepreneurs ; dette, chômage et précarité. Le pays doit connaître l'ampleur de ces réalités et en reconnaître leurs implications. Le pays doit aussi mesurer ses atouts, qui sont considérables : sa démographie se distingue de celle de ses partenaires européens par sa vitalité. Il reste dynamique avec ses grands groupes industriels internationaux et ses PME innovantes ; il reste un pays créatif avec ses chercheurs, ses mathématiciens, ses ingénieurs, ses cadres, ses artistes, ses artisans, ses ouvriers ; un pays socialement dynamique grâce à la capacité d'adaptation de sa population ; un pays attractif pour les investissements ; un pays dont la croissance a été supérieure à la croissance en Allemagne de près d'un point par an en moyenne au cours des dix dernières années ;

- une **exigence d'équité** : compte tenu de l'effort d'une ampleur inégalée en temps de paix qui sera demandé au pays, l'action déterminée et nécessaire que doivent conduire les générations aujourd'hui au pouvoir, ne pourra être menée à bien que si elle est ressentie comme légitime par tous. Chacun doit donc avoir le sentiment que les efforts sont équitablement répartis et qu'il existe de véritables opportunités de mobilité sociale. Là encore, le pays a beaucoup d'atouts. Avec un système de protection sociale unique au monde, et en dépit des difficultés inhérentes à la crise que nous traversons, nous sommes l'un des pays développés les moins inégalitaires tant en termes d'écart de revenus que de distribution du patrimoine¹ ; un pays où le taux de pauvreté des seniors ne cesse de se réduire ;
- une **exigence de légitimité** : l'action nécessaire pour réformer le pays suppose une gouvernance publique efficace, des responsabilités claires des acteurs publics, un suivi en temps réel des réformes et une évaluation de leur mise en œuvre. Là encore, en dépit des doutes qu'inspirent parfois à beaucoup de nos compatriotes les faiblesses dans le fonctionnement de nos institutions, la France a beaucoup d'atouts, avec une démocratie très vivante et une vie associative extrêmement active.

Retrouver la croissance économique est nécessaire et possible.

Sans nouvelles politiques pour stimuler l'emploi et équilibrer les finances publiques, **la croissance restera très faible. Et notre société se trouvera bientôt dans une impasse** économique, financière, écologique et sociale - et donc politique.

La conjonction du vieillissement démographique en cours et du déséquilibre de nos finances publiques place en effet la France sur une **pente très dangereuse d'endettement croissant et de perte de compétitivité**. Sans un redressement très rapide des finances publiques, la dette publique du pays dépassera largement 100 % du PIB en 2020, sans même compter l'impact des retraites. Bien avant d'atteindre un tel niveau, elle entraînera un déclin du niveau de vie de chaque Français, concentrera une part croissante des recettes fiscales au financement de la dette au détriment des services publics et rendra impossible toute reprise.

La croissance potentielle française aujourd'hui proche de 1,5 %, se réduirait encore engageant un **cercle vicieux** : plus de dette, moins de croissance, moins d'emploi, plus d'injustices, plus de déficit et plus de dette. .

Une nouvelle stratégie de croissance est donc indispensable. Une croissance réorientée, socialement et écologiquement plus durable. **Pour croître plus. Pour croître autrement. Pour croître pour tous.** Cette nouvelle stratégie est possible. La France est capable d'atteindre une croissance économique moyenne d'au moins 2,5 % du PIB chaque année à l'horizon 2020. Cela suppose des gains de productivité de 2 % par an et se traduira par une réduction du chômage structurel à 4,5 % de la population active. L'expérience engagée par plusieurs de nos voisins montre que cela est possible. La situation actuelle de la France, la volonté de tous les Français de faire les efforts nécessaires pour vivre mieux montre que les transformations nécessaires pour y parvenir sont à **notre portée**.

La France que nous voulons pour 2020

Notre Commission veut parler au nom des générations futures et défendre leurs intérêts. La France que nous voulons doit donc donner à sa jeunesse la priorité dans toute action publique.

¹ Les 10 % les plus riches détiennent 38 % du patrimoine en France, contre 54 % en Allemagne, 58 % en Suède et 71 % aux Etats-Unis (Source : OCDE - Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, 2008).

Notre ambition pour la France n'est donc pas seulement de voir notre pays survivre à cette crise, mais que chaque Français puisse donner toute sa mesure et accéder aux meilleures opportunités pour lui-même et pour ses enfants. Notre ambition est que notre économie soit plus compétitive, la société plus libre, plus confiante et plus sûre et que le pays tire le meilleur parti de la croissance mondiale.

- **La France peut et doit bâtir une société ouverte** aux innovateurs, aux entrepreneurs, aux animateurs de la vie sociale, aux créateurs, aux investisseurs. Nous ne voulons pas d'une France de privilèges, crispée sur des rentes. Notre pays doit favoriser la mobilité interne et externe. Notre pays doit favoriser la vie sociale et associative, condition de la démocratie, de la qualité de la vie et de la réorientation de la croissance. La France doit être accueillante à ceux qui veulent concourir à sa croissance par leur travail.
- **La France peut et doit bâtir une société plus juste et plus mobile** notamment vis-à-vis des jeunes générations, en jugulant le décrochage scolaire, en facilitant la mobilité sociale et en récompensant le travail par le succès.

Pour y parvenir, une nouvelle stratégie de croissance, financièrement et socialement durable, est nécessaire.

Pour y parvenir, nous avons identifiés les points clés des réformes nécessaires, conditions principales de la croissance, priorités de priorités, au regard des autres réformes, encore d'actualité, de notre précédent rapport.

Nous proposons donc une stratégie à dix ans organisée autour de :

- **deux urgences** : le désendettement, pour prévenir le drame de la perte de souveraineté et l'emploi, pour mettre fin au scandale du chômage de masse et, en particulier, celui des jeunes ;
- **deux priorités de long terme** : l'éducation et la gestion des grands secteurs de croissance, dont l'environnement, les ressources naturelles et les grandes infrastructures.

En effet, nous ne voulons pas transmettre aux générations suivantes une France croulant sous une montagne de dettes et de retraites non financées. Nous voulons au contraire leur laisser une France souveraine, indépendante de ses créanciers internationaux, libre de conduire ses politiques, disposant de ressources fiscales suffisantes pour engager des programmes publics. Pour y parvenir, nous considérons donc qu'il est absolument nécessaire, et possible, de ramener la dette publique vers 60 % du PIB dès la fin de cette décennie. C'est notre première urgence. Pas de croissance sans désendettement, pas de désendettement sans croissance.

Nous refusons le fatalisme du chômage de masse, avec un taux de chômage des jeunes qui dépasse les 20 %. C'est à la fois un frein à la croissance, une injustice et un gâchis. Nous voulons une société de plein emploi. C'est notre seconde urgence.

Nous ne voulons pas d'une France où le niveau d'éducation recule, comme c'est le cas aujourd'hui, en particulier dans l'enseignement primaire. Ce recul constitue un obstacle à la croissance, dans l'économie de la connaissance et la mondialisation. L'école primaire doit être largement réformée. C'est notre premier grand chantier de long terme.

Nous ne voulons pas léguer aux générations suivantes un environnement dégradé, des infrastructures insuffisantes et une société impréparée à la raréfaction du pétrole et de nombreuses autres ressources environnementales. C'est notre second grand chantier de long terme.

Première urgence : regagner la maîtrise de nos finances publiques, socle de la croissance et de la solidarité

C'est d'abord au nom de l'équité entre les générations et de la préservation de l'avenir des générations futures que la France doit viser un retour à l'équilibre des comptes publics à l'horizon 2020 et un reflux de la dette publique vers 60% de PIB.

a) L'urgence est de ramener au plus vite, c'est-à-dire en 2013, le déficit public sous le seuil de 3% du PIB.

Le programme de stabilité français, qui vise à ramener le déficit à 3% en fin de période, doit être respecté. Pour y parvenir, si la croissance du PIB est de 2% par an, l'effort à accomplir par rapport à l'évolution spontanée des finances publiques est de 25 milliards d'euros chaque année, soit au total 75 milliards d'euros d'ici 2013. Cet ajustement, considérable, pourra être obtenu par des économies de dépenses - pour 50 milliards d'euros - et par un élargissement des assiettes fiscales et sociales, c'est-à-dire une hausse des impôts, - pour 25 milliards d'euros.

Une priorité claire doit être donnée aux économies de dépenses (50 milliards d'euros en trois ans). Il est possible de les réduire sans dégrader la qualité de service rendu. Le poids de la dépense publique reflète en effet, pour une part, l'empilement des échelons administratifs, la prolifération des organismes parapublics, un recours insuffisant à l'administration électronique, des modes de gestion encore archaïques des établissements publics comme les universités et les hôpitaux. De plus, certaines dépenses budgétaires ou fiscales ne correspondent qu'à des rentes captées par certains groupes sociaux ou certaines professions. Et l'expérience internationale montre que les redressements des comptes publics portant en priorité sur la dépense sont généralement les plus pérennes.

Les économies de dépenses ne suffiront pas et il faut aussi élargir l'assiette des prélèvements fiscaux et sociaux (25 milliards d'euros en trois ans). De fait, les programmes de redressement des comptes publics engagés dans les pays développés ont tous agi à la fois sur une réduction des dépenses et un accroissement des prélèvements. En particulier, il convient de réduire ou de supprimer des niches fiscales et sociales ayant des effets antiredistributifs ou favorisant les plus privilégiés, par exemple sur l'épargne et les plus values du capital bénéficiant d'un régime fiscal dérogatoire. Ce qui revient à augmenter les impôts. Par ailleurs, il convient, pour des raisons d'équité, de réexaminer la fiscalité sur les successions. L'ensemble de ces augmentations d'impôts seront hors bouclier fiscal.

Le plan de redressement des finances publiques que nous proposons ici est :

- **réaliste** : il ne conduit pas à une réduction du niveau des dépenses publiques totales, mais seulement à sa moindre progression ;
- **équitable** : ce plan protège le pouvoir d'achat des plus démunis et protège les générations futures ;
- **équilibré** : il conserve totalement l'universalité de l'Etat-providence et partage le poids des efforts à accomplir entre l'Etat, les collectivités locales et la Sécurité Sociale.

Si la croissance prévue et nécessaire n'est pas au rendez-vous, à la mi-2011, le retour à un déficit public de 3% du PIB en 2013 passera par l'accélération des réformes énoncées dans la suite de ce rapport, et par des mesures complémentaires. Ces mesures devront être discutées en France avec les représentants des exécutifs locaux et les partenaires sociaux, dont l'adhésion à la stratégie de désendettement est indispensable. Elles devront aussi faire l'objet d'une coordination avec celles de nos partenaires européens, en particulier allemands. Sans ces actions nouvelles, le retour du déficit à 3% du PIB devra être reporté.

b) Au-delà de 2013, la poursuite du désendettement passe par la poursuite d'un très profond effort de modernisation des institutions, dans un sens juste et durable, et d'une réforme des règles budgétaires.

Pour atteindre un niveau d'endettement voisin de 60%, afin de préserver les fondements de notre Etat-providence, il faudra continuer tout au long de la décennie l'effort pour **renforcer l'efficacité des services publics et la maîtrise budgétaire** ; en particulier grâce à l'informatisation des services publics. Ceci suppose aussi la définition d'un nouveau cadre institutionnel de préparation et de contrôle budgétaire.

Tout doit être mis en œuvre pour **moderniser la protection sociale, tout en conservant son universalité**. Un système plus efficace dans sa gestion, plus attentif à ceux qui en ont besoin et favorisant les mobilités professionnelles par le rapprochement des statuts. Cela passe en particulier par un rôle plus grand confié aux complémentaires santé et à l'assurance dépendance complémentaire obligatoire ; et par une profonde réforme de la politique du logement, consistant à remettre son bénéficiaire, le résident, au cœur du dispositif.

Tout doit être aussi mis en œuvre pour que le **système fiscal devienne plus efficace et plus juste**. Cela passe par une fiscalité plus progressive, fondée sur une meilleure rémunération finale du travail et de la création, avec, en contrepartie, de nouvelles ressources fondées sur trois assiettes : les dégradations de l'environnement, la consommation et les patrimoines.

Ce redressement des finances publiques au service de la croissance doit pouvoir **s'appuyer sur une Europe forte** qui aidera au désendettement des Etats tout en renforçant leur capacité collective à investir dans les dépenses d'avenir. La France doit donc s'employer à renforcer le Pacte de stabilité et de croissance, développer les financements publics européens en matière de recherche et d'innovation, notamment par la mise en place de fonds européens de capital risque pour les PME et de fonds brevets et à favoriser les investissements privés de long terme par la mise en place d'un cadre réglementaire, comptable et prudentiel approprié.

Seconde urgence : créer des emplois et redonner un avenir aux jeunes

La seconde urgence porte sur l'emploi, notamment l'emploi des jeunes. L'emploi est un facteur de croissance. Il est aussi une conséquence de la croissance.

D'abord, tout ce qui améliore la compétitivité des entreprises est favorable à l'emploi. A cette fin, notre Commission recommande de préserver l'essentiel des allègements de charges, et de **transférer une partie des charges sociales sur la TVA**. Le **développement de la concurrence**, notamment dans le secteur des services (télécommunications, banques et assurance, énergie...) constitue également un aiguillon utile pour favoriser l'innovation et pour créer des emplois répondant à des besoins non satisfaits.

Par ailleurs, nous proposons d'agir dans trois directions.

Créer un cadre efficace, cohérent et valorisant pour la recherche d'emploi à travers la mise en place d'un contrat d'évolution. Cette réforme est majeure. Elle part d'un constat : la phase de recherche d'emploi est utile à la fois au chômeur et à la collectivité. Elle mérite donc d'être rémunérée ; et d'être organisé, sous forme d'un contrat d'activité à durée indéterminée, rémunérant l'activité de recherche d'emploi et de formation. Les bénéficiaires auront accès à un accompagnement. Ce contrat a vocation à devenir à terme l'« offre de référence » du service public de l'emploi en France et il sera proposé à tous les chercheurs d'emploi. Ses modalités seront différenciées selon la distance à l'emploi du bénéficiaire. Il permettra de réduire significativement la durée du chômage et d'allonger la durée d'emploi. Son financement sera assuré par un redéploiement des dépenses de la politique de l'emploi et de la politique de la formation.

Utiliser la formation professionnelle pour sécuriser les transitions professionnelles. Ceci suppose d'en modifier profondément le fonctionnement afin d'en améliorer l'efficacité. En plus du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels national, récemment mise en place, il faudra renforcer l'efficacité du système de formation en créant des fonds régionaux pour mieux mutualiser les moyens au profit des demandeurs d'emploi au plus près des territoires.

Réduire la précarité sur le marché du travail, qui inhibe la prise de risque de la part des employeurs et des salariés et qui entraîne un gaspillage de talents. Pour inciter à l'allongement de la durée moyenne des contrats, nous proposons de moduler les cotisations d'assurance chômage selon la durée du contrat de travail et de confier aux partenaires sociaux le soin de définir un contrat de travail à droits progressifs.

De plus, pour **mettre fin à l'« exception française » d'un chômage des jeunes** très élevé, il faut développer deux actions :

- renforcer les **formations initiales en alternance** en priorité pour les moins qualifiés : l'apprentissage, qui a été un succès pour les niveaux d'enseignement supérieur, doit être étendu aux formations d'un niveau inférieur ou égal au baccalauréat. Une solution serait de donner aux entreprises la possibilité de pré recruter des jeunes et de financer leur formation en échange d'un engagement de ces derniers d'occuper un emploi pendant une durée minimum (3 à 5 ans) ;
- renforcer les **formations après une première expérience professionnelle** : les allers-retours entre parcours professionnels et formation de type initial devraient être encouragés en développant des cursus universitaires adaptés et en assurant aux jeunes un niveau de ressources suffisant.

Première priorité de long terme : garantir l'éducation de nos enfants, de la maternelle à l'université

Le système d'éducation a longtemps été un atout de la France. Il ne l'est plus. Des progrès ont été accomplis par la mise en œuvre de notre premier rapport dans l'enseignement supérieur. Il n'en va pas de même pour l'école primaire, où s'aggrave l'échec scolaire, et où recule la mobilité sociale. En particulier, les élèves en difficulté avant leur entrée au CP le restent, dans leur quasi-totalité, par la suite. Ce gaspillage de talents finit par se retrouver dans la population active où un très grand nombre de gens arrivent sous qualifiés : **une mauvaise école primaire est un obstacle à la croissance.**

Pour y remédier, il faut :

- **renforcer l'égalité des chances dès la crèche et la maternelle.** De nouvelles méthodes pédagogiques doivent être intégrées dans la formation des éducateurs de crèches et des enseignants de l'école maternelle afin de permettre l'acquisition des compétences nécessaires à l'apprentissage de la lecture. La formation des différents intervenants

après des enfants de moins de trois ans doit être progressivement harmonisée pour faire émerger un nouveau type d'encadrant éducatif, aux compétences pédagogiques accrues.

- **renforcer l'autonomie et le rôle du directeur d'école.** Celui-ci devra pouvoir recruter ses équipes pédagogiques et conduire un projet d'établissement. Il devra pouvoir mettre en place des expérimentations pédagogiques innovantes pour améliorer l'apprentissage de la lecture et du calcul pour tous les élèves. Ainsi, par exemple, une expérimentation pourra être menée dès 2011 par petits groupes, sous formes d'ateliers, plusieurs fois par semaine, dans vingt écoles primaires par académie, puis évaluée de façon indépendante pour être adaptée et étendue, en cas de réussite.
- **mettre en place une véritable gestion des ressources humaines de l'éducation.** Une évaluation rigoureuse de l'engagement des enseignants doit être mise en place et influencer sur la carrière. Des obligations accrues de service doivent permettre une plus grande individualisation de l'accompagnement des élèves. La formation continue des enseignants doit être substantiellement améliorée et des possibilités de deuxième carrière, hors de l'éducation nationale, doivent leur être ouvertes.

Enfin, l'amélioration de la **qualité du système d'enseignement supérieur** passe, conformément aux recommandations de notre premier rapport, par un approfondissement de l'autonomie des établissements et le renforcement des collaborations avec la société et les entreprises pour favoriser l'innovation. Ceci suppose, de renforcer la gouvernance des universités, d'accroître la liberté de recrutement des enseignants et de sélection des étudiants, de développer l'évaluation externe, de renforcer la pluridisciplinarité et l'ouverture internationale des universités.

Seconde priorité de long terme : la préservation de l'environnement et la gestion des ressources rares

Pour croître, la France doit investir bien plus qu'elle ne le fait dans le développement durable, préserver son environnement et mettre en œuvre une stratégie complète de gestion des ressources rares. Dans cette perspective, notre pays doit agir dans trois directions :

- **établir la vérité des prix écologiques** par l'instauration d'une taxe carbone, si possible au niveau européen. Cette vérité des prix est indispensable pour guider les choix des consommateurs et améliorer la rentabilité des investissements de long terme dans le domaine de l'environnement ;
- **préparer le pays au renchérissement des matières premières.** Et pour cela, en particulier, sécuriser l'accès de l'Europe à l'énergie en approfondissant le marché intérieur de l'énergie, en développant les énergies renouvelables et les infrastructures transfrontalières, en adaptant la tarification de l'énergie aux exigences du maintien de la capacité à produire la quantité d'énergie nécessaire et en impliquant davantage l'Union européenne dans les négociations internationales sur la régulation des matières premières. En particulier, la France doit sécuriser les conditions de financement du renouvellement de ses capacités nucléaires et se doter des moyens d'une réflexion stratégique sur le contrôle des matières premières vitales.
- **mieux valoriser nos atouts dans la gestion des ressources rares :** au-delà de nos positions acquises dans le domaine de l'eau, de l'énergie, des déchets, la France doit remettre l'agriculture au cœur de la stratégie de croissance, en faisant le pari de l'innovation et de la recherche. Elle doit aussi lancer une véritable politique de la mer en développant nos ports et en intensifiant l'exploration des fonds marins.

Par ailleurs, les propositions de notre premier rapport non encore mises en œuvre, en particulier sur l'innovation et la compétitivité, restent pleinement d'actualité.

* *
*

Tous les responsables et les décideurs de ce pays doivent être convaincus de l'ampleur des bouleversements nécessaires pour préserver et moderniser notre modèle social, imaginé dans la Résistance, mis en œuvre à la Libération, déployé durant les « Trente glorieuses » et abondamment sollicité depuis le premier choc pétrolier.

L'ensemble de nos propositions forme une ambition pour dix ans. Celle-ci appelle, pour réussir, des changements radicaux dans l'organisation de l'Etat et le rapport au risque et à la démocratie. Elle ne peut être mise en œuvre que si elle réunit un consensus social. Pour y parvenir, nous souhaitons, par ce rapport, ouvrir un vaste débat dans le pays conduisant à une mobilisation générale. Ce débat suppose l'implication du maximum d'acteurs politiques, économiques, sociaux et culturels.

Nous sommes pleinement conscients des **difficultés inhérentes à ces transformations :**

- **l'Etat manque d'instruments d'action**, car il s'est progressivement dessaisi de compétences au profit de l'Europe, du secteur privé, des collectivités locales et du dialogue social ; même si ce sont là des évolutions en général bienvenues dans leurs principes, celles-ci posent à l'action publique de véritables problèmes de cohérence ;
- **les partenaires sociaux n'ont pas véritablement débattu de stratégies communes** à l'égard des enjeux du long terme. Ils n'ont en particulier pas débattu de désendettement, d'environnement, de lutte contre l'illettrisme.
- **des intérêts catégoriels peuvent s'opposer à telle ou telle réforme**, qui ne trouve une raison d'être que pour servir l'intérêt général.

Pour rendre possible la mise en œuvre des propositions dont il est question plus haut, la Commission propose d'agir dans quatre directions.

- **Réformer les institutions politiques, pour qu'elles permettent mieux à l'Etat d'agir :** il faut pour cela clarifier les responsabilités institutionnelles actuellement trop enchevêtrées entre l'Etat, les collectivités territoriales et les institutions de protection sociale. Il faut établir une règle budgétaire de retour à l'équilibre et s'assurer d'un vote par le Parlement du programme de stabilité budgétaire. Il faut également que les politiques publiques fassent systématiquement l'objet d'évaluations indépendantes et que des conséquences en soient tirées en termes de dépenses publiques.
- **Promouvoir le goût du risque.** Croître, c'est prendre des risques. La recherche du risque zéro mène à la réussite zéro. L'innovation doit être favorisée et assumée ; le principe de précaution doit être strictement circonscrit. Cela passe notamment par une incitation à la recherche, à l'esprit d'entreprise, une juste tarification des ressources rares, un intéressement des agents publics à la réduction des déficits publics et un financement de la protection sociale plus incitatif - avec des mécanismes de bonus-malus.
- **Organiser une mobilisation générale de toute la société française en faveur de sa jeunesse.** Les générations actuellement au pouvoir doivent réorienter massivement les choix publics pour construire une société où les suivantes trouveront plus facilement de quoi s'épanouir et en particulier un travail intéressant et un logement de qualité. Cela

exige d'apprécier systématiquement chaque projet de décision publique à travers un critère simple : « ce projet est-il utile aux générations suivantes ou au contraire compromet-il leur avenir ? ».

- **Penser une ambition commune européenne, et notamment franco-allemande.** La France et l'Allemagne ont désormais un destin commun. Aucun des deux pays ne peut s'en sortir sans l'autre. Toutes les réformes qui précèdent devraient donc pouvoir, à terme, être mené en commun avec notre partenaire allemand.

La mise en œuvre de ces principes devrait permettre d'engager l'ensemble des réformes ici proposées de manière efficace.

* *
*

Notre rapport est terminé. Sa vie commence.

Nous allons nous employer à l'expliquer, à le faire connaître, à interpeller les acteurs de vie politique et sociale pour demander qu'il soit mis en œuvre. Vite. Durablement.

Parce que nous sommes convaincus que, s'il ne l'était pas, notre pays déclinera.

Parce que nous sommes convaincus qu'il peut l'être, démocratiquement, sereinement, durablement.

Parce que nous n'avons pas travaillé pour nous donner bonne conscience mais pour ouvrir un chemin.

Puisse le pays s'y engager.

QUELLE FRANCE EN 2020 ?

La crise financière apparue en 2007 découle pour l'essentiel d'un endettement privé très excessif, largement provoqué par les dérèglements du système financier américain. Elle a entraîné en 2009, en France comme dans l'ensemble des pays développés, le recul de l'activité le plus violent depuis la crise de 1929 et l'aggravation des endettements publics déjà très élevés.

En France, pays riche, puissant et plein de promesses, le retard de croissance qui s'accumule avec la crise risque d'être difficile et long à rattraper. L'aggravation de l'état des finances publiques, déjà fragilisées par vingt cinq ans de croissance de la dette publique, pèsera, si rien n'est fait, sur le niveau de vie.

I. Les problèmes de la France en 2010

La France bénéficie de très nombreux atouts, dont il sera question plus loin. Néanmoins, elle souffre depuis longtemps de lourds handicaps structurels qui brident sa capacité à générer de la croissance, à augmenter le pouvoir d'achat et à réduire le chômage et les inégalités. Certains de ces handicaps structurels ne lui sont pas spécifiques et constituent autant de faiblesses européennes.

1. Le drame du chômage, la régression de l'éducation, les difficultés d'accès au logement

1.1. Des performances très médiocres en termes d'emploi et de formation professionnelle

La France a abordé la crise avec un taux de chômage très élevé (7,8% en 2008 contre 6,1% pour la moyenne OCDE).

Cette situation dégradée n'est malheureusement pas nouvelle et perdure depuis près de trente ans. Elle reflète de nombreux déséquilibres.

La **mobilité reste faible**, en particulier les perspectives de reclassement après un épisode de chômage. Ceci se traduit par un risque élevé de chômage de longue durée puisque 40% des chômeurs n'ont pas retrouvé de travail depuis plus d'un an.

La **flexibilité des entreprises pèse principalement sur les travailleurs précaires**, sous la forme de CDD, de contrats intérimaires et de stages. Elle porte de façon disproportionnée sur un nombre limité de personnes en contrats précaires, et principalement les jeunes travailleurs. La mobilité est trop souvent un choc négatif subi par les travailleurs, qui entraîne de longues périodes où le chômage alterne avec des emplois précaires. L'accès à un nouvel emploi « stable » peut prendre plusieurs années. Les contrats en intérim et les CDD concentrent deux tiers des embauches (tout en ne représentant que 12% des individus en emploi). Si cette évolution a permis de préserver la majorité des employés, cela s'est fait au prix d'une forte augmentation de la précarité, particulièrement discriminante pour l'accès au logement ou au crédit, qui empêche les travailleurs précaires de participer pleinement à l'économie du pays et de se projeter dans l'avenir avec confiance.

La France de 2010 a le **pire des deux mondes** : un marché du travail rigide et un sentiment d'insécurité élevé. Par ailleurs, elle se distingue par un **très faible niveau d'activité aux âges extrêmes** : parmi les principaux pays industrialisés, la France a, en 2008, un taux d'activité record pour les actifs de 25 à 54 ans (88,8 %) mais l'un des taux d'activité les plus faibles pour les jeunes (37,5 %) et pour les plus de 55 ans (40 %).

Dès 2008, le **taux de chômage des jeunes** de 15 à 24 ans était en France de 18,1%, contre 10,4% en Allemagne, 7,2% au Danemark ou 12,8% aux Etats-Unis. La crise a aggravé cette situation. Les difficultés d'insertion professionnelle touchent à la fois des jeunes sans diplôme et une part non négligeable de jeunes diplômés qui alternent pendant plusieurs années des périodes de chômage et des périodes d'emploi précaire avant d'accéder à une certaine stabilité de l'emploi.

Le **taux d'emploi des seniors** (55-64 ans) en 2009 est de 38,4% en France contre 45,9% en moyenne dans l'Union européenne, 54,7% en Allemagne, 58% au Royaume-Uni et 70% en Suède.

Cette situation tient à la fois au **fonctionnement du marché du travail** qui privilégie les salariés en place (« *insiders* ») par rapport aux exclus de l'emploi, au coût excessif du travail, notamment pour les bas salaires et aux inefficacités du système de formation professionnelle.

Les **inefficacités de l'organisation de la formation professionnelle** en France sont connues : la formation bénéficie encore prioritairement aux salariés les plus formés et aux salariés des grandes entreprises. La mutualisation entre petites et grandes entreprises conduit parfois paradoxalement à une redistribution « à l'envers » (des petites entreprises vers les grandes). Les formations courtes d'adaptation au poste prédominent. Le système de formation professionnelle est très complexe, et sa gouvernance mal définie entre de nombreux acteurs. Cette caractéristique est en soi une faiblesse qui renforce les imperfections que nous venons de mentionner :

- le dispositif « former ou payer »² est peu adapté dans son principe : un tel système sanctuarise l'effort accompli, n'est pas incitatif pour les grandes entreprises qui dépensent spontanément plus que l'obligation et est manifestement inefficace pour les PME qui paient et ne forment pas ;
- la formation professionnelle des salariés est principalement construite autour d'une logique de branche, obstacle potentiel aux mobilités intersectorielles, et qui pose problème lorsque les branches n'ont pas la taille suffisante pour élaborer une politique de formation professionnelle efficace ;
- l'intermédiation par les organismes de collecte est trop atomisée et ceux-ci n'ont pas la masse critique pour peser sur l'offre, développer une offre de services, conseiller les PME...

1.2. Un niveau d'éducation primaire en régression

Selon des études récentes³, en France près de la moitié des élèves en fin de CM2 n'ont pas acquis les capacités en lecture et calcul permettant d'accéder à l'autonomie. Parmi ces élèves, 15 % souffrent de difficultés particulièrement importantes : lexique très limité, difficultés de compréhension, repères méthodologiques très insuffisants. Malgré des

² Pour une analyse théorique plus approfondie, se reporter utilement à « La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive », Pierre Cahuc et André Zylberberg, (Document de travail du Centre d'Observation Economique (COE).

³ OCDE avec les tests PISA (*Programme for International Student Assessment*), IEA avec les tests PIRLS (*Progress in International Reading Literacy*), enquêtes DEPP du ministère de l'éducation nationale et de l'INSERM sur la dyslexie... Le rapport du Haut Conseil de l'éducation avait dès 2007 attiré l'attention sur ces résultats (Bilan des résultats de l'école 2007. L'école primaire)

moyens financiers supérieurs à ceux engagés par ses voisins de l'OCDE, les **résultats de la France sont médiocres**. Le plus préoccupant est la **régression du niveau** de lecture, d'écriture et de calcul, la France enregistrant en particulier en mathématiques la plus forte baisse de score des pays de l'OCDE entre 2003 et 2006.

Ces **lacunes du primaire ne peuvent être rattrapées dans la suite du cursus scolaire**. La distribution des niveaux entre élèves, cristallisée à l'issue du CP, se retrouve en fin de CM2 (60% capables, 25 % fragiles et 15% en grande difficulté) puis en fin de secondaire supérieur (64% bacheliers, 20% BEP/CAP seulement et 16% sans diplôme)⁴. En particulier, le recul des connaissances mathématiques en fin de primaire risque d'aggraver à terme le déficit d'ingénieurs constaté depuis plusieurs années.

Cette faible performance du système éducatif français est **socialement inégalement répartie**⁵. La France est le pays développé où la part des résultats expliquée par l'origine socio-économique de l'élève est la plus forte (21% contre 14,4% en moyenne pour les pays de l'OCDE). 30% des élèves de terminale S ont des parents cadres ou issus de professions intellectuelles, et seulement 15% des parents ouvriers⁶. 75,7% des enfants de cadres et de professions intellectuelles supérieures ont un bac général et 8,1% ont un bac professionnel, alors que seuls 34,6% des enfants d'ouvriers ont un bac professionnel et 34% un bac général. Enfin, seuls 5,7% des élèves de classes préparatoires ont des parents ouvriers, alors qu'ils sont 49,3% à avoir des parents cadres et professions intellectuelles supérieures. Le dernier rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) montre que les écarts se creusent encore entre élèves en ZUS et hors ZUS. Deux fois plus d'enfants de ZUS que dans les autres quartiers y accusent en sixième un retard de deux ans par exemple. Par ailleurs, on constate une **forte inégalité devant l'école entre les enfants issus de l'immigration et les autres**.

Cette situation inquiétante s'explique essentiellement par trois facteurs :

- **un système qui ne mise pas sur le maître d'école et l'individualisation pédagogique** : en effet, comme le révèlent de nombreuses études en France et à l'étranger⁷, l'« effet maître » est le premier facteur explicatif de l'échec scolaire. Les différences de performances s'expliquent principalement par la « structuration » des enseignements, la valorisation de l'ambition par les maîtres⁸, le nombre d'heures hebdomadaires consacrées au français et aux maths⁹ et l'implication des élèves en classe¹⁰. Les élèves les plus faibles décrochent avec des professeurs moins performants et ils réussissent presque aussi bien que les meilleurs élèves avec des enseignants performants¹¹ ;

⁴ Source : Ministère de l'Éducation nationale (2009).

⁵ Cf. notamment études du ministère de l'éducation nationale (enquêtes de la DEPP sur le CM2) et de l'OCDE, reprises dans le récent rapport de la Cour des comptes sur l'Éducation nationale (*L'Éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, Cour des comptes, 11 mai 2010).

⁶ Sachant qu'il y a environ deux fois plus d'ouvriers que de cadres-professions intellectuelles supérieures dans la population masculine de plus de 15 ans (INSEE 2008).

⁷ Cf. IREDU, Suchaut - La lecture au CP - 2002 : cette étude sur les classes de CP en France montre que résultats en CE1 s'expliquent pour 20% (22% dans les écoles en zones défavorisées) par l'« effet maître », 7% par l'origine socio-économique des élèves ; synthèse de 134 méta-analyses publiée en 1992 par Hattie aux États-Unis qui établit que les facteurs reliés à l'enseignant et à l'école sont essentiels (Crahay, 2000). D'autres synthèses de recherches (Brophy et Good, 1986 ; Rosenshine et Stevens, 1986 ; O'Neill, 1988 ; Gauthier, 1997) sont également venues confirmer que l'enseignant, par le biais de la gestion de la classe et de l'enseignement, affecte directement l'apprentissage des élèves.

⁸ Une attitude ambitieuse des maîtres est très favorable à la réussite et constitue souvent une prophétie auto-réalisatrice ; les sondages réalisés auprès des enseignants montrent toutefois que la difficulté scolaire est considérée par beaucoup d'enseignants comme exogène (famille défavorisée) et qu'ils peuvent donc avoir peu d'attente pour les élèves défavorisés.

⁹ Très variable (du simple au triple suivant les enseignants) malgré les fourchettes indiquées dans les programmes.

¹⁰ Plus faible chez les mauvais élèves et variant beaucoup suivant les enseignants (entre deux enseignants, jusqu'à 20% de temps d'implication en moins, soit l'équivalent de 2 mois de classe en moins à la fin de l'année). Cf. Bressoux (Université de Toulouse) - Modélisation et évaluation des environnements et des pratiques d'enseignement.

¹¹ UNESCO - Qualité de l'enseignement et qualité de l'éducation-2005

- **les défaillances de la gestion des ressources humaines** et notamment :
 - **l'insuffisance de la formation initiale** des éducateurs en crèche et des enseignants en maternelle et en primaire (trop généraliste, peu tournée vers l'éveil et l'expression orale et délaissée par rapport à la formation des enseignants du cycle 3 - CE2, CM1 et CM2) ;
 - **l'inadaptation du système de formation permanente des enseignants** : la formation continue des enseignants reste limitée. Outre les préparations aux concours, qui conduisent marginalement à une amélioration des compétences professionnelles, les autres formations se font sur catalogue, l'enseignant postulant individuellement en fonction de ses desiderata sans aucun regard de l'administration, le plus souvent ;
 - **un système d'évaluation déficient** : le Haut conseil de l'éducation, beaucoup trop mesuré dans ses termes, relève qu'il « n'est pas très juste », « peu efficace » et « engendre malaise et parfois souffrance ». En effet, on a des critères d'évaluation insuffisants, des conditions d'inspection différentes, des conditions de prise en compte des tâches autres que d'enseignement individuel non homogènes... ;
 - **un système d'affectation des enseignants injuste et inefficace**, notamment pour les jeunes professeurs envoyés en zones difficiles ;
- **une insuffisance de pilotage des établissements** qui tient largement à leur trop faible autonomie et à l'absence de pouvoir des directeurs d'écoles. Les directeurs d'établissements ne peuvent adapter leurs fonctionnements, leurs équipes, leurs temps scolaires aux besoins des élèves - alors mêmes que ceux-ci diffèrent fortement. Les professeurs ne peuvent moduler, théoriquement, leurs méthodes d'enseignement et leur prise en charge des élèves en fonction des demandes, alors que des pratiques innovantes peuvent se révéler nécessaires¹² ;
- **un retard dans l'utilisation des technologies numériques** : la France est classée 24^{ème} sur 27 par la Commission européenne pour l'utilisation des technologies numériques dans le système scolaire. Seules 2% des classes sont équipées de tableaux numériques, contre 98% en Grande Bretagne. La France compte 8,5 ordinateurs pour 100 élèves d'écoles primaires contre 25 au Danemark.

Ces problèmes, **handicaps lourds pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes**, ont un impact direct sur la croissance française¹³.

1.3. Des problèmes récurrents d'accès au logement

L'accès à un logement décent reste un **enjeu crucial** de croissance. La qualité du logement joue sur la **socialisation des ménages et les performances scolaires** des enfants¹⁴. Le logement est en effet un facteur déterminant de l'insertion sociale. La mobilité résidentielle **conditionne l'efficacité du marché du travail** et la faculté pour tout actif de saisir les opportunités professionnelles qui se présentent.

Avec 36 Md€ d'aide publique au logement, soit près de 2 % du PIB, la politique française du logement est l'une des plus coûteuses des pays membres de l'OCDE. Elle est pourtant inefficace, injuste et néfaste pour l'environnement.

¹² Institut Montaigne, *Vaincre l'échec à l'école primaire*, Avril 2010

¹³ D'après une étude de l'OCDE (Hanushek et Woessmann, 2008), si la France avait les mêmes résultats éducatifs que la Finlande d'ici 2030, elle bénéficierait d'un surcroît de croissance de 0,7 point par an à horizon 2090.

¹⁴ Goux, Dominique & Maurin, Eric, 2005. "The effect of overcrowded housing on children's performance at school," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 89(5-6), pages 797-819, June.

Cette politique est inefficace. Face à la hausse des prix immobiliers alimentée par la rareté du foncier en zones urbaines, la puissance publique solvabilise la demande des ménages accédants¹⁵ et celle des investisseurs¹⁶ (prêt locatif aidé d'intégration, prêt locatif à usage social, notamment). Cela accroît la demande de foncier constructible sans assurer parallèlement une hausse de l'offre, entraînant une hausse des prix. **Les aides publiques sont donc en grande partie captées par les logeurs** (bailleurs et vendeurs¹⁷) et non pas les gens à loger.

Cette politique est injuste. La part, parmi les propriétaires, des ménages accédants à la propriété a décliné (32 % en 2008) en particulier pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à deux SMIC (22 %). La hausse des prix et des loyers a essentiellement frappé les jeunes et les ménages contraints de déménager pour des raisons professionnelles ou familiales. Elle a en revanche épargné les propriétaires et certains locataires peu mobiles, dont les augmentations de loyers sont contenues par les règles d'indexation des loyers. Cette inflation complique en outre l'équation budgétaire de la construction de logements sociaux et nuit à la mixité sociale, en confinant leur implantation dans des zones peu attractives où le coût du foncier est, de fait, plus faible.

Enfin, c'est une politique néfaste pour l'environnement. Elle entretient la tendance à construire de plus en plus loin en périphérie des villes, favorisant un étalement urbain, générateur d'effets négatifs (besoins croissants en transport, coût de viabilisation et d'entretien des réseaux, distension du lien social...).

2. Une compétitivité insuffisante

L'insuffisance des gains de productivité ne permet pas de contenir la hausse des coûts de production découlant de l'évolution des salaires, et handicape par conséquent la compétitivité des pays européens. Cette situation s'est globalement dégradée depuis le début des années 2000 sauf pour l'Allemagne qui est parvenue à maintenir une compétitivité meilleure que ses partenaires par une limitation de la hausse des salaires.

Le déficit de productivité trouve notamment sa source dans la **faiblesse relative de la recherche et de l'innovation**. Plusieurs causes à cette situation :

2.1. Une forte aversion au risque

La peur du risque se traduit par une demande forte de protection à la fois sociale et économique adressée à la collectivité. Celle-ci prend la forme de dispositifs de soutien et d'aides toujours plus coûteux aux entreprises du passé au détriment de la projection dans l'avenir.

D'autres symptômes ne trompent pas : le nombre d'entrepreneurs qui choisissent de ne pas faire grandir leurs entreprises ; la préférence des épargnants et des régulateurs pour les actifs sans risque, qui ne financent pas la croissance ; la forte épargne de précaution des ménages ; la préférence pour le maintien dans l'emploi présent, qui bloque

¹⁵ Aides à la personne, don l'Aide personnelle au logement, dispositifs de soutien à l'accession à la propriété sous forme de prêts aidés (Prêt d'accession sociale -1993-, Prêt à taux zéro -1995-, Pass-foncier -2008-, etc.) ou d'avantages fiscaux (Crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt - depuis 2007)

¹⁶ « Besson » - de 1999 à 2002 -, « Robien » - de 2003 à 2009, « Scellier » - depuis 2009.

¹⁷ D'après des estimations réalisées en France suite à la réforme des aides directes à la personne (« bouclage »), entre 50% et 80% des allocations logement perçues par les ménages auraient été absorbées par les augmentations de loyers (Fack, G., 2005, Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? *L'incidence des aides au logement en France [1973-2002]*, *Economie et statistique*, 381-382). Une autre étude en panel montre qu'en cas de changement de locataire, l'augmentation des loyers des logements nouvellement aidés est supérieure à celle des logements bénéficiant déjà d'une aide. Au bout de quelques années, les loyers des logements non aidés tendent par ailleurs à rejoindre ceux des logements aidés par un effet de contagion des aides au logement. (Laferrère, A. et le Blanc, D., 2002, Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?, *Economie et statistique*, 351).

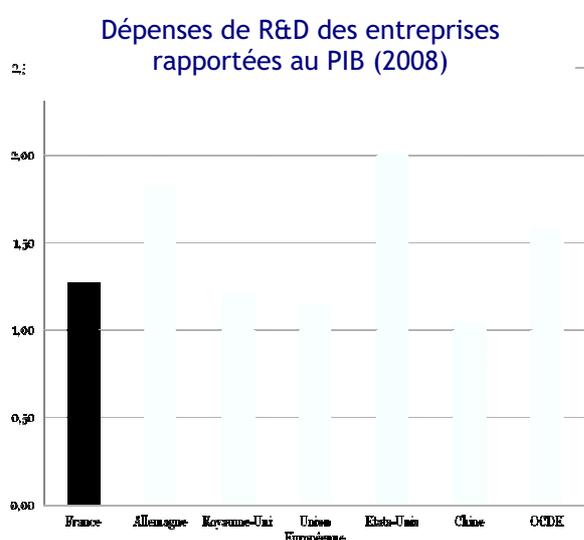
la réallocation de l'emploi vers les entreprises plus productives et plus innovantes.

Ces traits sont aggravés par une application extensive du principe de précaution, contraire au texte constitutionnel, qui couvre, dans l'esprit de tous, des domaines toujours plus nombreux et stérilise la créativité et le goût du risque, indispensables à la croissance.

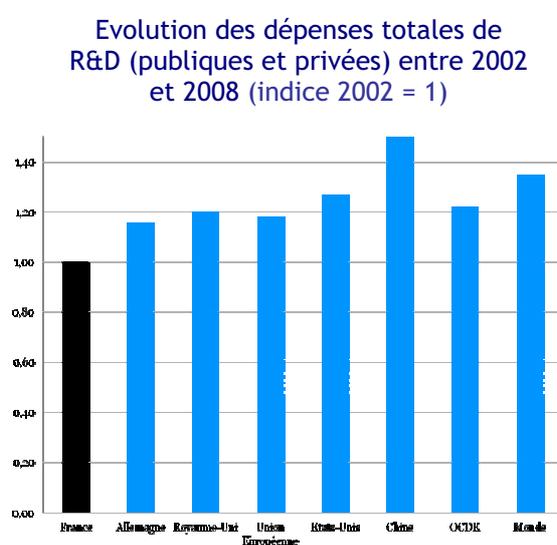
2.2. L'insuffisance de l'innovation et de la valorisation de la création intellectuelle

Alors que la production se déplace dans les pays à bas coûts de main-d'œuvre, la compétitivité des entreprises dans les pays développés repose de plus en plus sur l'innovation. En France, l'effort de recherche privé est supérieur à celui de la Chine et à la moyenne européenne, mais inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, et en particulier à celui des Etats-Unis et de l'Allemagne. De plus, la part de la R&D sur le PIB progresse moins rapidement que dans les autres pays de l'OCDE.

Graphique 1 : Dépenses publiques et privées de R&D en France



Source : OCDE (2010)



Source : OCDE (2010)

La France souffre de deux problèmes spécifiques :

- la recherche publique, source normale des percées technologiques, apparaît encore trop peu ouverte aux demandes de l'économie. L'accès au soutien public reste encore trop largement contrôlé par les grands groupes.
- l'innovation semble moins provenir de jeunes entreprises que dans les pays scandinaves et anglo-saxons. La situation de l'innovation dans les PME française est encore plus préoccupante : la France se situe parmi les pays les moins performants de l'Union européenne¹⁸ avec seulement 15% d'entre elles innovatrices en produits.

Le nombre de brevets déposé en France reste très inférieur à ceux de la plupart de nos partenaires à commencer par l'Allemagne (trois fois plus de brevets). Le coût des brevets, en France comme en Europe¹⁹, reste un obstacle au développement des petites entreprises, ce qui freine les dynamiques d'échanges entre grandes et petites entreprises et le processus de « destruction créatrice » entre secteurs d'activités matures et secteurs

¹⁸ Source : Observatoire des PMI Innovantes, avril 2010

¹⁹ Le coût d'enregistrement et de maintenance d'un brevet est estimé à 29.000 \$ en Europe, contre 4.000 \$ au Japon et aux Etats-Unis et moins de 2.000 \$ en Chine (source : Bruegel Policy Brief, mars 2010)

d'avenir. Les conditions générales de l'entrepreneuriat ne sont pas suffisamment favorables (accès aux financements, aux marchés...).

2.3. Les faiblesses de notre système universitaire

Le classement « de Shanghai » des meilleures universités dans le monde confirme année après année les **résultats mitigés des universités européennes, en particulier françaises**. Malgré certains biais connus²⁰, ce classement constitue un élément incontournable de mesure d'attractivité des systèmes universitaires : sur les dix meilleures universités au monde, huit sont américaines et deux européennes (Cambridge et Oxford) ; sur les 100 meilleures mondiales, 58 sont nord-américaines, 32 sont européennes (dont 3 françaises) et 9 sont situées dans la zone Pacifique.

La France, (comme les autres pays européens à l'exception des pays nordiques) **investit moins dans l'éducation supérieure** que les Etats-Unis. Ainsi, la dépense par étudiant en France, comme dans le reste de l'Europe, s'élève à environ 10 000 dollars par an par étudiant, alors qu'aux Etats-Unis, celle-ci s'élève à 22 500 dollars en 2008²¹. La proportion des actifs qui détiennent un diplôme de l'enseignement supérieur y est également inférieure : 24% en Europe, 39% aux Etats-Unis.

De nombreuses économies émergentes ont engagé des efforts massifs pour développer une économie de la connaissance : en Corée, plus de la moitié des 25-34 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur ; l'Inde « produit », proportionnellement à sa population, trois fois plus d'ingénieurs que la France ; Singapour ou la Chine consentent de très importants investissements pour disposer rapidement d'universités d'excellence au niveau mondial.

Enfin les **universités européennes attirent moins d'étudiants étrangers et de chercheurs** que les universités américaines. Les **conditions financières, matérielles et de travail et les conditions d'obtention de visas et de titres de séjour** pour les étudiants et les enseignants et les chercheurs sont peu favorables au développement de la mobilité.

2.4. L'insuffisance de la concurrence

La compétitivité pâtit également de l'**insuffisance de concurrence** dans certains secteurs qui concentrent des rentes élevées²². Celle-ci freine l'innovation. Elle constitue à ce titre un facteur de dégradation du pouvoir d'achat de l'ensemble des Français.

Il s'agit d'abord des **professions et secteurs réglementés** sans que ces réglementations ne se justifient par la protection du consommateur ou la cohésion sociale : professions juridiques et professions de santé, taxis, urbanisme commercial...

Au-delà, l'insuffisance de la concurrence tient à la **perception très diffuse des avantages que celle-ci peut apporter, des craintes liées à une dégradation potentielle du service et de relations construites par des fournisseurs** répondant à des besoins vécus comme incontournables par les ménages : téléphonie, internet, énergie, banque, assurances...

²⁰ En faveur des universités de grande taille intégrant en leur sein des organismes de recherche. Ces biais ont justifié une initiative lancée en 2008 sous présidence française du Conseil de l'Union européenne qui visait à établir un classement européen des universités, initiative dont le lancement avait d'ailleurs été proposé par la Commission dans son premier rapport.

²¹ Source : OCDE (2010) ; en équivalents dollars sur la base des parités de pouvoir d'achat.

²² « La concurrence favorise-t-elle les gains de productivité ? Une analyse sectorielle dans les pays de l'OCDE », *Economie et Statistique* (2008).

Ainsi, malgré certaines évolutions²³, les études disponibles montrent bien que, dans l'évaluation que les clients font des coûts liés à un fournisseur ou au changement de fournisseur, les facteurs subjectifs restent très importants, tels que l'estimation *a priori* du temps que l'on va passer à rechercher des offres compétitives et du temps et des démarches nécessaires pour réaliser effectivement cette modification²⁴. La difficulté à faire jouer la concurrence pour les consommateurs individuels a un impact d'autant plus fort pour l'économie qu'elle se retrouve également auprès des PME.

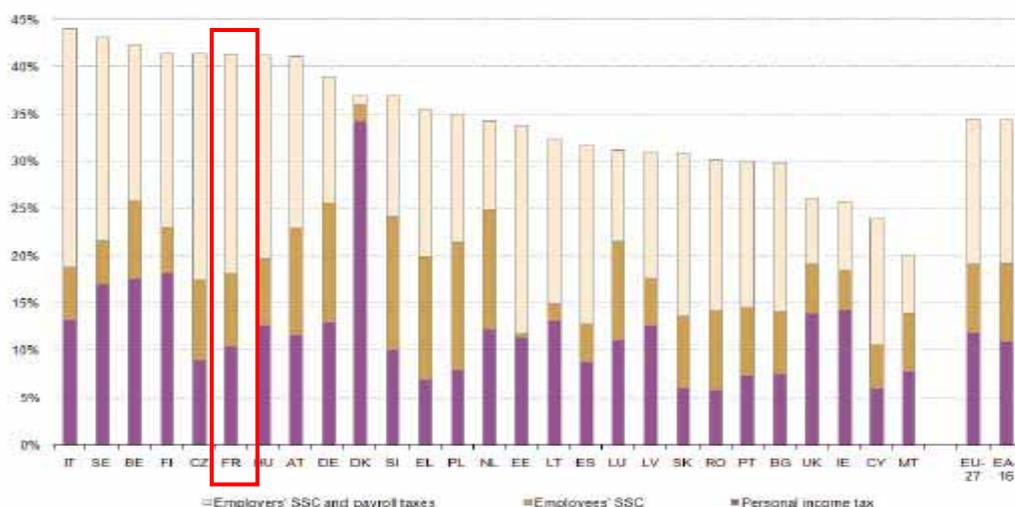
2.5. L'évolution du coût du travail, en particulier du coût du travail peu qualifié

Le coût du travail, en particulier le coût fiscal et social est un facteur établi de perte de compétitivité du pays.

La France se distingue en Europe par un niveau élevé de taxation du travail s'expliquant principalement par le poids des cotisations sociales. Les cotisations sociales ouvrent droit à des prestations qui constituent un salaire différé. Le degré de socialisation de ces dépenses relève d'un choix politique (qui n'exonère pas par ailleurs d'améliorer l'efficacité de la dépense sociale) et les exemples des pays scandinaves comme ceux de pays anglo-saxons démontrent qu'une croissance forte est compatible à la fois avec un degré de socialisation élevé et un degré de socialisation faible.

Il n'en reste pas moins que la différence entre le coût du travail pour l'employeur et le revenu du travail pour le salarié joue contre l'emploi, en particulier pour les travailleurs les moins qualifiés.

Graphique 2: Taux implicite d'imposition du travail dans les pays de UE (2007)



Source : Eurostat, 2009.

²³ Dans la téléphonie par exemple, la portabilité du numéro a permis de lever l'un des coûts non monétaires principaux que constituait l'obligation d'informer tous ses correspondants du changement de numéro. Dans le secteur bancaire, en 2009, les pouvoirs publics ont mis en place certaines mesures destinées à favoriser la connaissance des tarifs bancaires par le public et la profession a défini un dispositif d'accompagnement du changement d'établissement bancaire comprenant la gratuité de la clôture des comptes et un guide de la mobilité.

²⁴ Cf. sur la diminution des coûts de changement de fournisseurs, les analyses de l'OCDE pour les secteurs bancaire et financier (« *Competition and Financial Markets* », Working Papers No 92 - 2009 - et « *Competition and Regulation in Retail Banking* », Working Papers No 69 - 2006 - , OECD Roundtables Series on Competition policy), rapports de M. Philippe Nasse sur les « coûts de sortie » (septembre 2005) et de MM. Georges Pauget et Emmanuel Constans sur la tarification des services bancaires (juillet 2010).

Malgré les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires ces vingt dernières années, ainsi que la baisse plus générale des prélèvements obligatoires depuis 1999, le système français de prélèvements sociaux et fiscaux pèse encore excessivement sur l'emploi et la compétitivité. En particulier, le coût du travail au niveau du salaire minimum reste en France l'un des plus élevés au monde.

3. Le choc d'une crise d'une rare violence

Trouvant sa genèse dans les dérèglements de la finance, la crise actuelle frappe fortement l'économie mondiale. Pour la première fois depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'activité mondiale s'est contractée violemment et simultanément dans toutes les régions du monde. En 2009, le PIB mondial aura reculé de 0,8%.

Plus fondamentalement, cette crise a accéléré une mutation en profondeur de l'économie mondiale et le déplacement de la puissance économique des pays développés vers les pays émergents. Ce déplacement aura des conséquences sur les circuits économiques et financiers ainsi que sur les questions géopolitiques.

3.1. Un retard de croissance et de création d'emplois.

La croissance française sur la période 2008-2010 a été très en retrait par rapport aux prévisions disponibles lors de la rédaction du premier rapport de la Commission pour la libération de la croissance : de plus de deux points en 2008, de près de cinq points en 2009²⁵.

Certes, dans certaines dimensions, l'économie française a mieux résisté que celles de ses partenaires européens.

L'économie française a bénéficié de l'importance de ses **stabilisateurs sociaux** : lorsque l'activité baisse, les dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale permettent de compenser les baisses de revenus, par exemple *via* le reversement d'allocations chômage et l'existence de minima sociaux, et d'absorber ainsi une partie de la baisse d'activité via un accroissement de l'endettement public. En outre, la France a **une économie bien diversifiée**, alors que d'autres pays ont violemment souffert de leur surexposition à un nombre limité de secteurs (finance au Royaume-Uni, BTP en Espagne). Enfin, la France est commercialement moins exposée aux pays émergents, avec une croissance davantage tirée par la demande intérieure que par les exportations, elle a donc moins souffert de la contraction violente du commerce mondial. Pour cette raison, la baisse de l'activité a été moins violente en France qu'au Japon ou en Allemagne.

Mais le parcours de la reprise reste semé d'embûches et les **prévisions de croissance des différents instituts sont particulièrement prudentes**, proches de 1,5% pour 2010 comme pour 2011.

En matière d'emploi, la crise a un impact fort : le taux de chômage en France métropolitaine s'élevait à 9,5% des actifs au premier trimestre 2010, soit 2,7 millions de personnes.

²⁵ Le programme de stabilité du gouvernement français prévoyait une croissance du PIB de 2,25% pour 2008 et 2009. La croissance réalisée a été de 0,2% en 2008 et - 2,6% en 2009.

La crise de l'emploi est d'abord une **crise industrielle**. De nombreuses destructions d'emploi se sont concentrées dans l'intérim, première variable d'ajustement des entreprises. Si l'on réaffecte l'intérim aux secteurs d'emplois correspondants, il apparaît que les destructions d'emplois en France ont principalement concerné l'industrie, bien que la crise trouve son origine dans le secteur financier. Elles demeurent en revanche très limitées dans la finance, le commerce et les services aux particuliers (où l'évolution est même positive).

La crise **accentue les inégalités devant le chômage** et frappe de plein fouet :

- **les jeunes**, particulièrement exposés au retournement du marché de l'emploi aggravant un des traits qui distingue la France de la plupart de ses partenaires de l'OCDE. Ainsi, fin 2009, le taux de chômage des 15-24 ans a atteint 25%. Les plus de 25 ans ont « mieux résisté » à la crise. Les taux de chômage des 25-49 ans et des 50-64 ans s'établissent respectivement à 8,7% et 6,7% au dernier trimestre 2009.
- **les moins qualifiés** : la probabilité de se retrouver au chômage lorsque l'on avait un emploi un an avant est 4,8 fois plus élevée pour les ouvriers non qualifiés que pour les cadres. A l'inverse, la probabilité d'avoir un emploi lorsque l'on était au chômage un an auparavant est plus élevée de 14,1 points pour les cadres que pour les ouvriers non qualifiés.

3.2. La montée sans précédent de la dette publique

La crise financière a conduit à une forte hausse de la dette publique qui peut s'analyser comme un transfert de dette du privé vers le public. Plus précisément, l'augmentation de la dette publique est la contrepartie :

- de la prise en charge par l'Etat de sa fonction d'assureur contre le risque de catastrophe ;
- du soutien de la demande dans un contexte de récession et de désendettement du secteur privé.

En conséquence, **c'est la première fois que la dette publique augmente autant et simultanément dans un si grand nombre de pays en temps de paix.**

En France, le déficit public est passé de 3,3 % en 2008 à 7,5 % en 2009. La dette publique a progressé de plus de 10 points, passant à 78,1% du PIB en 2009, ce qui correspond à environ 54 000 euros par ménage français. A ces niveaux, la dette pèse sur la confiance et la consommation.

Cette montée sans précédent de la dette publique est d'autant plus grave que le niveau des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires en France est d'ores et déjà parmi les plus élevées de la zone euro. Elle **risque donc d'asphyxier le pays et de limiter la liberté de choix collectif de nos enfants au remboursement de ce fardeau.**

4. Un manque de confiance dans la communauté de destin

La société française se distingue par un manque de confiance des Français entre eux et à l'égard de leurs institutions. Cette situation constitue un grave handicap au moment où des ajustements lourds vont s'imposer et où les efforts devront être partagés par tous.

4.1. Un manque de confiance des Français les uns envers les autres

La société française marque de nombreux **signes d'inquiétude** face aux grandes mutations du monde et une défiance nouvelle à l'égard des autres : 78% des Français estiment que l'on n'est jamais assez prudent quand on a affaires aux autres et 81% comptent avant tout sur eux-mêmes pour défendre leurs intérêts²⁶. Cette défiance à l'égard d'autrui contribue à segmenter la société, à opacifier les relations sociales et à favoriser la recherche de rentes.

Selon certains auteurs²⁷, ce déficit de confiance serait lié au **modèle social français construit sur des bases corporatistes**, au sein duquel les droits sociaux ne sont pas universels, mais sont associés au statut ou à la profession, eux-mêmes largement déterminés par le diplôme de départ. Il s'ensuit un climat de suspicion à l'égard de ceux qui sont extérieurs au système. Cela conduit aussi les Français à consolider leurs situations en plaçant « les autres » à distance et en reportant sur eux la responsabilité de leurs difficultés. Se développe ainsi un sentiment de resquille généralisée favorisant la méfiance et l'incivisme, la débrouillardise, le fatalisme et la rancoeur.

Pour la première fois dans notre histoire, grâce à l'allongement de la durée de vie, **quatre générations de Français coexistent**. Celle des 30-45 ans qui aspire au confort matériel et aux loisirs dans l'espace familial, s'inquiète en même temps de la viabilité de notre modèle social et nourrit souvent du ressentiment à l'égard de la génération de ses aînés qui profite d'un modèle dont elle ne pourra bénéficier. Celle des « jeunes seniors », souvent exclue prématurément du travail qui veut encore jouer un rôle dans la société. Celle des seniors dont les besoins et aspirations sont mal prises en compte et les capacités sous-employées. Enfin, celle des 14-26 ans qui a développé sa propre vision du monde et est organisée par Internet en réseaux d'affinités sans frontières ; tournée vers la créativité et la réussite sociale, c'est pourtant elle qui se retrouve aujourd'hui aux portes du marché du travail.

4.2. Une défiance vis-à-vis des institutions : le problème de la gouvernance

Ce manque de confiance entre Français est aujourd'hui intimement lié à la **défiance envers les institutions** (pouvoir exécutif, Parlement, partis politiques...), les corps intermédiaires (syndicats²⁸ et associations), les « élites » (qu'elles soient économiques, politiques, administratives ou culturelles) et les relais d'influence (presse, médias...), comme le révèlent notamment les enquêtes d'opinion.

Tableau 1 : Défiance des Français envers leurs institutions

76 % des Français n'ont pas confiance dans les partis politiques
72 % des Français n'ont pas confiance dans les médias
52 % des Français n'ont pas confiance dans les organisations syndicales
55 % des Français n'ont pas confiance dans les grandes entreprises privées
63 % des Français n'ont pas confiance dans les banques

Source : Baromètre de la confiance politique, enquête TNS Sofres-IEP Cevipof-Edeman, janvier 2010

²⁶ Source : *Baromètre de la confiance politique*, enquête TNS Sofres-IEP Cevipof-Edeman, janvier 2010

²⁷ Cf. *La société de la défiance*, Yann Algan et Pierre Cahuc, 2007

²⁸ Le taux de syndicalisation est en France le plus faible de l'OCDE : 7,8 % contre 20 % en Allemagne, 30 % en Italie et au Royaume-Uni, 71% en Suède (source : OCDE)

Dans un pays où l'Etat, les partis politiques, les syndicats et les grandes entreprises ont historiquement joué un rôle essentiel dans la structuration du destin national, cette défiance conduit aujourd'hui à une **crise structurelle de la gouvernance** qui vide de son contenu le dialogue social, interdit le développement d'une culture de l'évaluation et de l'expérimentation et freine le changement, si urgent.

4.3. La peur du déclassement : l'aggravation des inégalités

Cela entraîne une crispation générale. Les mutations du monde sont vues d'abord comme des menaces alors que bien d'autres pays y voient des opportunités. Cela entraîne la **perception d'une dégradation des perspectives d'avenir pour les nouvelles générations** (73% des Français estiment que les jeunes auront moins de chances que leurs parents dans la société française de demain²⁹) et d'une **aggravation des inégalités**.

Le taux de pauvreté est resté stable au cours de la dernière décennie. Les dernières données disponibles qui portent sur 2007, et par conséquent avant la crise, montrent que le taux de pauvreté monétaire, à 60% du revenu médian, est resté stable autour de 13%, ces dix dernières années. 8 millions de personnes vivent ainsi avec moins de 908 euros par mois pour une personne seule et parmi les personnes pauvres, la situation des plus pauvres (ceux qui vivent avec moins de 40% du revenu médian s'est dégradée. Cette pauvreté touche particulièrement les jeunes (17% contre une moyenne de 13%)³⁰. **Le logement constitue aujourd'hui l'un des points les plus sensibles de l'exclusion**. Comme le rappelle chaque année la Fondation Abbé Pierre 100 000 personnes n'ont pas de domicile fixe en France.

De fait, la **tendance à la réduction des inégalités observée durant les 30 glorieuses s'est arrêtée depuis la fin des années 90** : le rapport entre le revenu moyen des 10 % les plus riches et celui des 10% les plus pauvres a augmenté, passant de 5,58 en 2002 à 5,69 en 2007³¹, cette évolution s'expliquant notamment par la croissance de la valeur du patrimoine et des pratiques de rémunération de plus en plus individualisées et dispersées.

L'« **ascenseur social** » est en panne. En octobre 2010, ni l'école, ni le monde professionnel ne permettent d'assurer la fonction qu'ils ont réussi à jouer par le passé : d'après l'INSEE, les enfants d'ouvriers ne sont pas plus nombreux à quitter aujourd'hui la classe ouvrière que dans la France des années 1970³². La défense des positions acquises par certains se fait au dépend de la réussite des autres et de la reconnaissance du mérite.

Les deux tiers des Français pensent que leurs enfants vivront moins bien qu'eux-mêmes³³. Loin d'être une source de mobilisation, cette peur du déclassement, ces inégalités croissantes génèrent de l'angoisse et conduit à l'expression d'un **besoin de sécurité professionnelle**. Face au chômage et à l'insécurité des parcours professionnels, les trois quarts des jeunes Français souhaiteraient devenir fonctionnaires.

En définitive, la société française est marquée par une atomisation des perceptions de l'avenir qui rend d'autant plus difficile la construction d'un projet collectif, fondé sur une compréhension commune des défis et des espoirs partagés.

²⁹ *Source* : Baromètre de la confiance politique, enquête TNS Sofres-IEP Cevipof-Edeman, janvier 2010

³⁰ *Source* : INSEE- Etude sur la pauvreté, 2009

³¹ *Source* : INSEE - Enquête sur le patrimoine des ménages, 2009

³² *Source* : *Le déclassement*, Camille Peugny, Hachette, janvier 2009

³³ *Source* : *La peur du déclassement*, Eric Maurin, La République des Idées, octobre 2009

II. La France en 2020: le scénario tendanciel

1. Les risques liés à la crise

Outre les risques liés à l'augmentation très rapide de la dette qui peut conduire à une perte de contrôle des finances publiques aux lourdes conséquences politiques et sociales, trois types de risques spécifiquement liés à la crise peuvent être identifiés, notamment sur la base des enseignements tirés des crises financières passées :

- **le risque de transformation du chômage conjoncturel en chômage permanent.** La forte hausse du chômage en période de crise peut devenir permanente (structurelle). En effet, l'affaiblissement durable de l'investissement et un mauvais fonctionnement du marché de l'emploi peuvent conduire à écarter définitivement certains salariés du marché du travail. Toute hausse du taux de chômage structurel (permanent) affecte directement la croissance de l'économie ;
- **le risque sur l'investissement.** La crise a conduit à une perte de capital en quantité et en qualité suivant deux canaux : d'une part, les faillites conduisant à une dépréciation accélérée du capital ; d'autre part, de mauvaises perspectives économiques et les difficultés d'accès au crédit et aux financements déprimant l'investissement. Elle s'est également traduite par un déplacement de capitaux hors d'Europe³⁴ et une volatilité accrue sur les marchés³⁵. La restauration du capital nécessite que les besoins de financement en crédit et en fonds propres puissent être satisfaits alors même qu'il faut veiller à la limitation des risques systémiques par une régulation efficace du secteur financier. La hausse du coût du risque est préjudiciable à l'investissement des entreprises, notamment l'investissement de long terme ;
- **le risque sur les gains de productivité.** La crise, en pénalisant les dépenses d'investissement en R&D pourrait contribuer à affaiblir la tendance des gains de productivité. En effet, contrairement à une idée reçue selon laquelle les crises provoqueraient des « destructions créatrices », elles peuvent au contraire provoquer une baisse durable de la productivité. L'accès au crédit étant plus difficile en période de crise (et particulièrement la crise actuelle), les dépenses liées à la R&D peuvent être temporairement délaissées. La France a mieux résisté à la crise que ses partenaires européens grâce notamment à des stabilisateurs automatiques puissants.

Cependant, ces mêmes stabilisateurs sociaux et les freins à la réallocation sectorielle peuvent aussi retarder la matérialisation des gains de productivité vers des entreprises nouvelles.

2. L'équation démographique

L'âge moyen d'un habitant de l'Union Européenne était de 32 ans en 1960, il pourrait atteindre 50 ans en 2050. Cette tendance générale au vieillissement s'observe dans un contexte de baisse sensible de la population à l'horizon 2050 pour trois de nos partenaires principaux : -10% en Italie, -9% en Allemagne et -3% en Espagne, alors que la population française pourrait croître dans le même temps de 9 % pour atteindre 70 millions d'habitants.

³⁴ Accentué par le développement des fonds souverains, souvent alimentés par l'exploitation de la rente des matières premières dans les pays émergents.

³⁵ Volatilité des prix des actifs financiers mais également des matières premières. Cette volatilité accrue justifie la stratégie volontariste de certains pays comme la Chine visant à s'assurer leur sécurité d'approvisionnement par appropriation des gisements de matières premières notamment en Afrique.

En France, la population des plus de 60 ans est passée de 25,8% de la population en 1990 à 31,5% en 2010 et sera de 35,6% en 2020. Cela se manifeste à la fois par :

- une **augmentation du nombre de seniors**, sous l'effet de l'allongement de la durée de vie (au cours des 10 dernières années, l'espérance de vie à 60 ans a augmenté de 2 ans pour les hommes et de 1,6 an pour les femmes) ;
- une **stabilisation du nombre de jeunes** par la baisse de la fécondité et/ou du nombre de femmes en âge de procréer.

L'arrivée sur le marché du travail des générations 1975 à 1995 pour lesquelles la natalité avait reculé de 850 000 à 750 000 naissances environ, devrait diminuer la population active. L'**immigration** actuelle (solde positif d'environ 100 000 personnes par an) compense la baisse de natalité. Mais alors que les émigrants, ceux qui partent de France, ont un niveau élevé de formation, ceux qui arrivent, les immigrants, ont un niveau plus faible, proche de la moyenne de la population.

Le **financement des retraites** sera affecté par l'allongement de la durée de vie si les durées de cotisations et l'âge de départ restent inchangés. L'espérance de vie des hommes âgés de 65 ans est passée de 10 ans en 1945 à 18 ans aujourd'hui et continue de s'améliorer au rythme d'environ une année tous les 5 ans. Les projections du COR le montrent clairement. Sous l'effet conjugué de l'allongement de la durée de vie et de l'arrivée à la retraite des générations issues du *baby boom*, le ratio cotisants-retraités va se dégrader. Alors que la France comptait 4 actifs pour 1 retraité en 1960, le ratio ne s'élève déjà plus qu'à 1,8 actif pour 1 retraité. En 2020, si rien n'est fait, il ne devrait plus y avoir que 1,5 actif pour 1 retraité (et 1,2 en 2050).

Outre les conséquences « mécaniques » de l'allongement de la durée de vie sur les finances publiques, celui-ci implique une **modification profonde des besoins de la société** en provoquant une hausse de la part de la population de plus de 65 ans en % de la population de 15 à 64 ans.

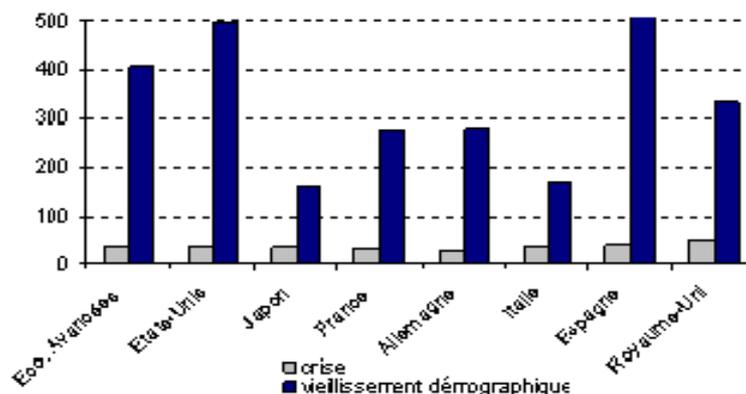
Aujourd'hui, la France compte un million de **personnes dépendantes**. Le quasi-doublement de la population âgée de plus de 85 ans d'ici à 2015 pourrait entraîner une augmentation de 25 % du nombre de dépendants, en particulier sous l'effet de l'explosion de certaines pathologies liées au vieillissement, comme la maladie d'Alzheimer par exemple (160 000 nouveaux cas par an et 1,3 millions de malades possibles en 2020)³⁶. Si la durée moyenne de vie en incapacité (GIR 1 à 4) restera de 1,2 années pour les hommes et de 2,2 pour les femmes jusqu'en 2030, les coûts de la dépendance devraient augmenter sous l'effet conjoint de la progression des coûts en personnel et de soins. L'augmentation du montant des dépenses de prise en charge des personnes en perte d'autonomie s'élèverait donc à 0,6 point de PIB.

L'allongement de la vie ne sera probablement pas la cause principale de l'augmentation des coûts de santé. Ceux-ci dépendent peu de l'âge et beaucoup de la proximité du décès. Mais, il aura des **conséquences en termes de dépenses de santé**. Les évaluations de son impact se situent entre 0,5 point à 2 points de PIB d'ici à 2025.

Selon le FMI, partant d'une hypothèse un peu moins favorable que celle envisagée par la Commission européenne, au terme de laquelle la hausse des dépenses liées au vieillissement serait de 3,5% du PIB à horizon 2050, l'impact net actualisé du vieillissement sur la dette représenterait, en 2050, 276% du PIB, soit 10 fois plus que l'impact de la crise financière.

³⁶ Sources : INSEE et associations.

Graphique 3 : Coûts actualisés nets à long terme de la crise et du vieillissement démographique (en % du PIB)



Source : FMI

3. Une baisse de la croissance potentielle

Le rythme de la croissance potentielle repose sur le rythme d'évolution des facteurs de production et des gains de productivité. On obtient ainsi un scénario à moyen terme, caractérisé par une réduction de la population active et le maintien des tendances de productivité.

Les scénarios de croissance 2013-2020 de la Direction générale du Trésor

Trois scénarios cibles de croissance 2013-2020 ont été préparés par la direction générale du Trésor. Deux de ces scénarios montrent l'impact d'une stratégie de rehaussement des gains de productivité et du retour au plein emploi, le dernier étant le plus proche d'un scénario au « fil de l'eau » évoqué plus haut.

- le scénario au fil de l'eau fait l'hypothèse une croissance potentielle de 1,6 %/an à terme. Il combine un rythme de gains de productivité de 1,5% et un chômage structurel de 7% - ce scénario peut-être considéré comme un scénario avant réforme nouvelle et sans effet favorable des nouvelles technologies ;
- le scénario favorable combine une tendance de productivité supérieure au scénario défavorable de 0,3 points par an, et un chômage structurel de 2,5 points inférieur à terme. Ce scénario suppose implicitement une incidence favorable des nouvelles technologies sur la productivité et la mise en œuvre de nouvelles réformes améliorant le fonctionnement du marché de l'emploi et de la formation ; ces facteurs favorables permettraient d'accroître la croissance potentielle de 0,3 point par an ;
- le scénario intermédiaire avec un taux de chômage structurel identique au scénario favorable, mais avec une croissance moins favorable de la productivité (+0,1 point de plus que le scénario défavorable). Ce scénario suppose donc implicitement un meilleur fonctionnement du marché du travail, mais pas d'évolution majeure en matière de formation et d'innovation.

Deux institutions internationales ont récemment livré leur estimation du potentiel de croissance française à moyen terme, la Commission européenne et l'OCDE. Les deux institutions envisagent un taux de croissance potentielle pour la décennie 2010-2020 inférieur à celui constaté avant la crise.

Avant la crise, la **Commission européenne** évaluait la croissance potentielle française autour de 2% à ce moment là, 1,9% en 2020. Cet affaiblissement venait surtout d'une stagnation de la population active autour de 2020. Dans son « *Ageing Report* » publié courant 2009, la Commission européenne révisé ces estimations et explore trois scénarios de croissance potentielle qui pourraient résulter de la crise financière :

- un scénario de « choc permanent » dans lequel les pertes de production et de croissance potentielles sont définitives : entre 2011 et 2020, dans ce scénario la croissance potentielle sera inférieur de 0,9% point à la croissance potentielle du scénario pré-crise, soit 1,1% par an ;
- un scénario de « décennie perdue » dans lequel la perte de production potentielle est définitive mais où la croissance potentielle revient sur sa trajectoire initiale à partir de 2020 : entre 2011 et 2020, dans ce scénario la croissance potentielle sera inférieur de 0,7% point à la croissance potentielle du scénario pré-crise, soit 1,3% par an ;
- un scénario de « rebond » où la perte de production est temporaire et rattrapée par une accélération de la croissance dans les années qui suivent la crise : entre 2011 et 2020, dans ce scénario la croissance potentielle sera supérieure de 0,2% point à la croissance potentielle du scénario pré-crise, soit 2,2% par an.

Selon l'OCDE, la croissance potentielle française sur la période 2010-2020 serait de 1,2% par an, exclusivement tirée par les gains de productivité et de 2% si l'on ajoute à la croissance potentielle le rattrapage du retard de croissance accumulé sur la période 2008-2010.

4. Une augmentation inacceptable de la dette publique

- Selon la Commission européenne³⁷, la dette publique française passerait de 86% en 2010 à **122,4 % du PIB en 2020** en l'absence de tout changement majeur dans l'orientation des finances publiques. Cette dérive caractériserait la dette publique de la zone euro dans son ensemble ;
- Selon le rapport réalisé en 2010 par le sénateur Joël Bourdin pour la délégation sénatoriale à la prospective, avec un taux de croissance de 2% d'ici 2020, la dette publique atteindrait **109,8% du PIB en 2020** ;
- Selon le groupe de travail sur la situation des finances publiques françaises présidé par Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis, dont le rapport a été publié en avril 2010, la dette publique varierait en fonction des scénarios de croissance retenus, entre **environ 110% du PIB** (avec une croissance de 2,6% du PIB d'ici 2020) et **plus de 140% du PIB** (avec un croissance durablement à 1,5 %)

L'absence de mesures de redressement rapide conduirait à faire peser à l'horizon 2020 **des risques très élevés sur la capacité à assurer le maintien du pouvoir d'achat des Français, sur la cohésion économique et sociale, sur la place de notre pays dans le monde**³⁸.

³⁷ *Sustainability Report 2009*, Septembre 2009

³⁸ Une étude publiée en janvier 2010 par Price Waterhouse Coopers montre ainsi que la poursuite des tendances actuelles conduirait la France à passer du 5^{ème} au 9^{ème} rang des économies mondiales à horizon 2030 derrière la Chine, les Etats-Unis, l'Inde, le Japon, le Brésil, la Russie, l'Allemagne et le Mexique. Le Brésil passerait devant la France et la Grande Bretagne dès 2013 ; Mexico dépasserait ces mêmes pays avant 2030.

Certes un **Etat, contrairement à une entreprise, ne fait pas faillite**, il fait défaut. En effet, si l'entreprise ne rembourse pas ses dettes elle est liquidée et disparaît. L'Etat, lui, ne disparaît pas, mais le coût social et politique d'un défaut peut être très douloureux pour l'ensemble de la population et notamment les plus faibles et les plus pauvres.

Les expériences du passé montrent par ailleurs que la persistance d'un endettement public élevé, à partir d'un certain niveau, **réduit l'efficacité de la politique budgétaire et constitue un obstacle à la croissance**. La dette conduit alors les agents économiques à anticiper de futures politiques de hausses d'impôts. La hausse du taux d'épargne **annule alors l'effet de stimulation de la politique budgétaire** et lui enlève toute efficacité.

Le pays se trouve dans une **situation de grande vulnérabilité**. Une hausse des taux d'intérêt - actuellement historiquement bas - conduirait à une augmentation des charges de la dette qui accaparerait une part sans cesse croissante du budget. Cela rendrait également la France extrêmement vulnérable à d'autres dimensions de la crise, qu'aujourd'hui nul ne peut exclure : rechute de la croissance, hausse du prix des matières premières, dévaluations compétitives, inflation provoquée par les excès de la création monétaire, fragilisation du système bancaire mondial, effondrement du système financier lié à une évaporation de la liquidité...

Nous et nos enfants n'auraient **plus les moyens de faire des choix collectifs**. Nous aurions rompu le pacte social.

Nous considérons ce scénario comme évidemment **inacceptable**.

III. Quelle France vouloir en 2020 ?

La France que nous voulons en 2020 est une France prospère, compétitive, juste, en croissance, désendettée, plus intégrée à son environnement européen. Cela se résume à trois objectifs principaux :

- une croissance d'au moins 2,5% sur la période, tendant vers 3% à l'horizon 2020 fondée sur une économie plus compétitive ;
- un excédent des budgets publics permettant le retour de la dette publique vers 60% du PIB ;
- une société de plein emploi, plus solidaire et plus confiante.

1. Une croissance annuelle du PIB d'au moins 2,5%

Dans un contexte de faible croissance de la population active, une croissance de long terme supérieure à 2,5% devra surtout reposer sur un effort accru d'investissement et d'innovation, ainsi qu'une augmentation du taux d'activité.

- la réalisation de cette ambition suppose **une amélioration rapide de la compétitivité et du financement de notre appareil de production** (développement d'un réseau de moyennes entreprises exportatrices et compétitives au niveau international, renforcement des fonds propres des entreprises...) qui permette à la France d'être parmi les dix premiers pays au monde en matière de compétitivité et d'attractivité à horizon 2020 ;
- ce taux de croissance suppose de se fixer comme objectifs de porter la **part de la R&D à 3 % du PIB** (dont environ 1 % pour la recherche publique et 2 % pour la recherche privée) et le taux de **diplômés de l'enseignement supérieur** de 41,3% à 55 %.

2. Un équilibre des budgets publics pour réduire la dette vers 60% du PIB

Les études académiques ne tranchent pas sur le niveau optimal de dette publique à atteindre, c'est un choix qui relève donc davantage du champ politique. Les arguments économiques restent donc liés à l'idée de **soutenabilité** c'est-à-dire qu'un Etat doit être capable de faire face à ses échéances vis-à-vis de ses créanciers à tout moment. L'effet boule de neige sur la charge d'intérêt doit à tout prix être évité.

La définition de la cible de dette publique à atteindre peut s'appuyer sur les repères suivants :

- selon l'étude empirique de Reinhart et Rogoff de 2009³⁹, il existerait un effet de seuil sur la dette publique. Au-delà de 90% du PIB, la croissance moyenne serait nettement amoindrie. Le Japon, qui parvient à survivre avec une dette élevée, notamment grâce à une épargne intérieure très élevée, dispose de peu de relais de croissance ;
- la France, en tant que membre de l'Union économique et monétaire, est soumise aux règles du pacte de stabilité et de croissance. La dette publique ne doit pas excéder 60% du PIB ou si elle est supérieure à ce niveau, elle doit s'en rapprocher en tendance.

Le rétablissement de l'équilibre des finances publiques ne doit cependant pas conduire à oublier l'objectif de croissance, car seule la croissance permet de réduire durablement la dette.

Le **programme de stabilité 2010-2013 du Gouvernement français** prévoit une réduction de la dette publique, qui culminerait en 2012 avant d'amorcer une baisse dès 2013. La principale ambition porte sur la réduction du solde primaire (solde avant charge d'intérêt), à partir de 2011, qui serait corrigé de 5,4 points en 3 ans. Les hypothèses suivantes sont retenues concernant l'environnement économique.

Les engagements du programme de stabilité s'arrêtant en 2013, nous les avons prolongés à partir de 2014 :

- en retenant une amélioration annuelle d'un point de PIB du solde primaire, jusqu'à atteindre l'équilibre budgétaire, date à partir de laquelle le solde primaire est maintenu au même niveau (à partir de 2016) ;
- en supposant que la croissance serait de 2,5% ;
- en supposant que l'écart entre taux d'intérêt et taux de croissance s'annule progressivement à partir de 2014 (le taux d'intérêt passe ainsi de 3,5% à 4,25%).

Si l'effort annuel d'amélioration du solde structurel d'un point de PIB s'arrêtait à partir de 2016, la dette publique s'établirait dans ce scénario à 68,5% du PIB en 2020. Le retour durable à l'équilibre des comptes publics permettrait d'atteindre rapidement ensuite la cible de 60% du PIB pour la dette publique.

³⁹ « *This Time is Different : Eight Centuries of Financial Folly* », Carmen M. Reinhart et Kenneth S. Rogoff, Princeton University Press, 2009.

Tableau 2 : Trajectoire cible des finances publiques d'ici 2020 (en % du PIB)

	Année	Dettes publique	Solde primaire	Charge d'intérêts	Solde total
Période couverte par le programme de stabilité du Gouvernement	2010	83,2%	-5,6%	2,6%	-8,2%
	2011	86,4%	-3,2%	2,8%	-6,0%
	2012	87,9%	-1,7%	2,9%	-4,6%
	2013	87,7%	0,0%	3,0%	-3,0%
Période ultérieure	2014	86,1%	1,0%	3,0%	-2,1%
	2015	83,7%	2,0%	3,1%	-1,1%
	2016	80,4%	3,0%	3,1%	-0,2%
	2017	77,4%	3,0%	3,2%	-0,2%
	2018	74,4%	3,0%	3,2%	-0,2%
	2019	71,4%	3,0%	3,0%	-0,1%
	2020	68,5%	3,0%	2,9%	+0,1%

Sources : Programme de stabilité 2010-2013, calculs de la Commission pour la libération de la croissance française

Nous proposons donc :

- une **réduction du déficit public à 3% du PIB à horizon 2013** permettant une stabilisation à cette date de la dette sur la base d'une croissance annuelle moyenne de 2% entre 2011 et 2013 ;
- une poursuite des efforts au-delà de 2013 afin de **ramener la dette publique sous les 70% de PIB, et vers les 60% du PIB, à horizon 2020** ;
- un **ajustement budgétaire moindre que prévu d'ici à 2013 nécessiterait un renforcement de l'effort entre 2013 et 2020** pour respecter l'objectif d'endettement public.

3. Une société de plein emploi, plus solidaire et plus confiante

Une croissance durable repose sur le retour au plein emploi et la réduction des inégalités. Elle doit préparer l'avenir des jeunes générations

Une société qui renonce à l'ambition de donner un emploi à chacun et qui laisse les jeunes aux portes du marché du travail sacrifie l'avenir, court à la paralysie et à des tensions sociales et politiques insupportables.

Une société souffrant d'une faible mobilité sociale ne permet pas de jeter les bases d'une croissance durable : elle rompt le pacte social d'une amélioration du niveau de vie pour tous ; elle alimente la défiance entre les citoyens et crée une crispation sur les grands et petits privilèges ; elle crée des inégalités d'accès aux services collectifs d'éducation et de santé.

Nous souhaitons donc que la France à horizon 2020 s'appuie sur :

- **le retour au plein emploi :**
 - notre pays doit ainsi diviser par deux le taux de chômage à horizon 2020 pour le porter à 4,5% et mettre fin à la dramatique spécificité française que constitue le sous-emploi massif des jeunes et des seniors.
 - cela suppose de « débloquer » l'accès des jeunes à l'emploi et de modifier en profondeur le fonctionnement de la société pour répondre aux aspirations de la majorité des seniors à prolonger la durée de leur vie active tout en contribuant à viabiliser le financement des régimes de retraites. Notre objectif est ici de diviser le taux de chômage des jeunes par trois (de 25% à 8%) et porter le taux d'emploi des plus de 55 ans de 38,4 % à 50 %.
- **le développement de la mobilité sociale et professionnelle :**
 - lutter contre la pauvreté et assurer l'égalité d'accès aux services collectifs de base d'éducation et de santé : la France doit ainsi limiter à 9,5 % le taux de « décrochage » scolaire ;
 - lutter contre les discriminations. Les politiques de lutte contre la pauvreté et contre les discriminations dont peuvent souffrir certains groupes ou classes d'âge sont favorables à la croissance car elles permettent d'élargir les opportunités.

Voici, résumés dans le tableau suivant, nos grands objectifs proposés pour 2020.

Tableau 3 : La France que nous voulons en 2020

Objectifs	Indicateurs	Indicateurs actuels ⁴⁰	Scénario tendanciel 2020 ⁴¹	Scénario cible 2020
Une croissance durable	Croissance potentielle	2 %	1,3 %	2,5% à 3%
	Part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie ⁴²	10,3 %		23 %
La santé	Espérance de vie ⁴³	80,9 ans	82 ans	83 ans ⁴⁴
Une économie du savoir	Taux de décrochage scolaire ⁴⁵⁴⁶	11,8%	> 11,8%	9,5 %
	Taux d'investissement dans la R&D (% PIB) ⁴⁷ dont dépenses publiques	2,15 % 0,8 %	-	3 % 1 %
	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur ⁴⁸⁴⁹	41,3 %	-	55 %
L'emploi	Taux de chômage	9,6 %	9,0 %	4,5%
	Taux de chômage des jeunes	25 %	-	8 %
	Taux d'emploi des plus de 55 ans	38,4 %	-	50%
	Nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté (60% du revenu médian) ⁵⁰	13 %	-	10%
La compétitivité	Classement français dans les évaluations sur la compétitivité et l'attractivité	WEF : 16 ^{ème} IMD : 28 ^{ème}	-	Être dans les dix premiers
L'équilibre des finances publiques	Dettes publiques (% PIB)	83,3 %	Plus de 100 %	Moins de 70% et vers 60 %
	Solde public (% PIB)	- 8,2 %	- 8 %	Équilibré

⁴⁰ 2009 sauf pour le taux de pauvreté (2007), le taux de diplômés de l'enseignement supérieur et le taux de décrochage scolaire (2008) et les indicateurs de finances publiques (2010) ; Sources : pour la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie : Eurostat ; pour le taux de chômage et les indicateurs d'emploi : INSEE ; pour le classement français dans les évaluations sur la compétitivité et l'attractivité : *World Economic Forum* et *International Institut for Management Development* ; pour les indicateurs de finances publiques : programme de stabilité 2010-2013 (février 2010)

⁴¹ Pour le taux de croissance potentielle et les gains de productivité : Commission européenne, 2009 ; pour le taux de chômage, projection OCDE pour 2017 ; pour le solde public : déficit public structurel (ajusté du cycle) prévu par la Commission européenne pour 2011 (avril 2010).

⁴² Engagements juridiquement contraignants souscrits par les Etats membres de l'UE dans le cadre du Paquet Energie Climat adopté par l'Union européenne en décembre 2008 et rappelés par la Stratégie Europe 2020 (Conseil européen de mars 2010), dont les objectifs prévoient de porter la part des énergies renouvelables dans la consommation européenne à 20%, de réduire de 20% les émissions de gaz à effet serre par rapport au niveau de 1990 (30% en cas d'accord international) et d'améliorer l'efficacité énergétique

⁴³ Perspective centrale de l'INSEE

⁴⁴ Le passage de 82 à 83 ans est lié à la plus grande efficacité de la recherche médicale et de notre système de soins, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de l'environnement. 83 ans correspondant à la fourchette haute des projections de l'INSEE, 82 ans correspondant à la fourchette basse.

⁴⁵ Pourcentage des 18-24 ans qui quittent sans qualification le système d'éducation et de formation

⁴⁶ Contribution française à l'objectif européen de réduction du taux de décrochage scolaire, dans le cadre de la Stratégie Europe 2020

⁴⁷ Contribution française à l'objectif européen de porter à 3% la part des dépenses publiques et privées de R&D dans le PIB européen, dans le cadre de la Stratégie Europe 2020

⁴⁸ Part de population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus postsecondaire

⁴⁹ Contribution française à l'objectif européen d'augmentation de la part des personnes diplômées de l'enseignement supérieur ou ayant un niveau d'études équivalent, dans le cadre de la Stratégie Europe 2020 (engagement de 50% en 2012)

⁵⁰ Cible nationale de lutte contre la pauvreté à l'horizon 2012, contribuant à l'objectif européen de réduction de la pauvreté énoncé par le Conseil européen dans la Stratégie Europe 2020

IV. Réussir 2020 : c'est possible

Atteindre ces objectifs est difficile. C'est nécessaire pour éviter le déclin. Malgré l'importance des faiblesses dont on vient de faire la liste, ce n'est pas impossible. Le monde est entré dans une période de forte croissance et la France est un grand pays, plein de ressources.

1. Les opportunités de la croissance mondiale

1.1. Le développement des pays émergents crée de nouvelles opportunités

La forte croissance des pays émergents constitue une formidable opportunité pour l'Europe. En particulier, l'émergence de géants comme la Chine et plus récemment l'Inde développe de nouveaux gisements de croissance pour l'économie française.

Leur très forte croissance a favorisé l'apparition d'une importante classe moyenne de plusieurs centaines de millions de consommateurs dans chacun de ces pays. S'il peut créer des tensions avec les pays développés pour sécuriser l'accès aux matières premières, par exemple en Afrique, ce développement rapide des pays émergents ouvre un débouché croissant pour nos exportations.

Pour exploiter pleinement ces potentialités, et compte tenu de l'interdépendance des économies des Etats membres de l'Union européenne (plus de 60% du commerce des Etats membres est intra-communautaire), la France et ses partenaires européens doivent pouvoir s'appuyer sur un **marché intérieur vraiment intégré** qui permette à leurs entreprises d'exploiter des économies d'échelle et à leurs citoyens d'expérimenter et de bénéficier des avantages de la mobilité régionale à l'instar des acteurs des autres « plaques » régionales.

1.2. De nouveaux marchés prometteurs

Les ressources de notre croissance seront aussi à trouver dans notre capacité d'innovation, de meilleure qualification de notre main d'œuvre, d'accroissement de notre productivité pour tirer parti dans les meilleures conditions de la compétition mondiale.

Plutôt que de sortir « par le bas » de la concurrence internationale en réduisant ses coûts et sa fiscalité, la France peut ainsi en sortir « par le haut » en mobilisant le potentiel d'innovation du foisonnement technologique actuel (croissance verte, biotechnologies, nanotechnologies, révolution numérique...). Cette stratégie vertueuse d'accroissement de notre compétitivité devrait favoriser simultanément nos exportations et l'attractivité de notre territoire pour les investissements directs étrangers.

Les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) seront un facteur très important de croissance : ces technologies offrent des opportunités de progrès dans de nombreux secteurs comme la santé, l'éducation, ou l'efficacité énergétique. Cette diffusion à d'autres secteurs économiques reflète la formation d'une demande stable pour de nouveaux produits et services, qui permet de concrétiser les avancées techniques. Au-delà des applications déjà existantes, les NTIC continuent de se développer et bénéficient de la maîtrise de technologies nouvelles, comme les nanotechnologies et la biotechnologie. En tirant parti de ces innovations, elles peuvent se révéler être des relais de croissance.

Les nouvelles technologies vertes vont permettre de s'orienter vers un mode de développement plus durable et d'assurer des gains de productivité malgré le risque d'une raréfaction des énergies fossiles.

La dégradation de l'environnement est une dette sur l'avenir ; il n'y a pas de croissance soutenable sans action en faveur de l'environnement ; en l'absence d'action, la croissance « s'étouffera » compte tenu de la rareté progressive des ressources fossiles. La croissance est également affectée par les dommages à l'environnement, qui croissent désormais plus vite et risquent d'atteindre des seuils irréversibles :

- les technologies vertes et le nucléaire protègent les gains de productivité contre le risque d'une raréfaction des énergies fossiles (le renchérissement du prix de l'énergie engendré par les chocs pétroliers des années 1970 avait donné lieu à une rupture à la baisse de la tendance de la productivité) ;
- les investissements environnementaux peuvent stimuler la productivité, avec des baisses de prix se diffusant dans l'économie et profitant à d'autres secteurs que les technologies vertes ;
- comme ce fut le cas pour les NTIC, les nouvelles technologies vertes pourraient d'autant plus participer aux gains de productivité que les salariés seront adaptés à leur utilisation et aptes à s'en servir opérationnellement, ce qui rend crucial l'investissement dans la formation ;
- les premières générations d'installations productrices d'énergies renouvelables peuvent avoir un coût élevé pour une rentabilité écologique différente selon les filières. Celle-ci peut encore être améliorée. Le lancement de nouvelles filières peut à terme engendrer des gains importants. Cela pourrait être le cas des biocarburants de deuxième et troisième générations et de la filière solaire. Six filières sont prometteuses : les véhicules décarbonés, les énergies marines, les biocarburants de 2^e et 3^e générations, l'éolien off-shore, l'efficacité énergétique du bâtiment, le captage et stockage de CO₂.

Enfin, la France dispose d'un potentiel considérable pour faire de l'**agriculture**, de l'**industrie du tourisme**, de la **santé** et de la **défense** des secteurs d'excellence industrielle, et non pas simplement des sources de coût et de dépense publique qu'il faudrait à tout prix comprimer. En particulier, la santé et la défense occupent une place importante dans l'industrie et dans la dépense publique française. La France doit dans ce contexte gérer un paradoxe :

- d'un côté ces secteurs alimentent la dépense publique en offrant des produits toujours plus sophistiqués et coûteux ;
- de l'autre, ils constituent des secteurs à haute valeur ajoutée, des gisements d'innovation et d'emplois souvent non délocalisables.

Dans un tel contexte, une politique industrielle resserrant les liens entre l'entreprise, les chercheurs et l'université, orientant la recherche vers l'étude de solutions moins coûteuses, combinée à une gestion publique orientée vers une plus grande productivité de la dépense, seraient de nature à surmonter la contradiction potentielle.

Quelques exemples de secteurs pouvant nourrir la croissance d'un pays du niveau de la France

- Le **BTP** : les innovations concernant l'isolation, les consommations d'énergie, la production d'électricité à domicile se multiplient (par exemple les stores photovoltaïques, le papier peint lumineux, des cuisines économisant jusqu'à 70% d'énergie, des chaudières produisant de l'électricité, des compteurs électriques entièrement pilotables à distance).
- L'innovation dans les **transports** est axée sur le développement durable (navire de croisière écologique, taxis automatiques et électriques par exemple). La location d'automobiles est appelée à se généraliser (à l'image d'Autolib en région parisienne ou du mode de « location express » pour les locations traditionnelles). De nouveaux biocarburants, issus de végétaux locaux pourraient voir le jour rapidement. Le remplaçant du TGV, l'AGV (« automotrice à grande vitesse ») pourrait lui aussi constituer une réserve de croissance.
- Dans le secteur de la **santé**, outre les innovations dans le domaine pharmaceutique, l'apparition à venir du cœur artificiel, des kits SOS, des prothèses et des outils de diagnostics.
- Dans le domaine des **technologies numériques**, le secteur du livre électronique, la miniaturisation (téléphones quadribandes en forme de montre, haut-parleurs fins...), le contrôle à distance (pilotage de la télévision via les gestes de la main, recherches de l'INRIA portant sur le contrôle d'un ordinateur par la pensée) ou l'essor des robots domestiques.
- Dans l'**alimentation**, la tendance écologique (fruits nécessitant moins de pesticides, chewing-gums biodégradables etc.), la tendance nutrition/santé (produits alimentaires participant à la lutte contre l'obésité par exemple) et la demande pour une plus grande traçabilité soutiendront l'innovation.
- Dans le secteur de la **chimie verte**, le développement de la première génération de biocarburants aux nombreuses potentialités industrielles (utilisation des co-produits, notamment la glycérine végétale, pour l'élaboration d'intermédiaires chimiques) alors que la deuxième génération viendra se substituer principalement au kérosène dans le secteur aéronautique à partir de 2020.
- Dans le secteur de l'**habillement**, les vêtements thermorégulateurs ont vu le jour, permettant d'absorber ou de dégager de la chaleur. D'autres innovations sont à relever comme les vêtements anti-eczéma, ou les chaussures permettant d'augmenter l'activité musculaire.

2. Les atouts spécifiques de la France

Contrairement à la perception que s'en font les Français eux-mêmes, et malgré le tableau très critique qui précède, la France dispose encore d'atouts formidables pour affronter ces défis et résoudre ses problèmes. Certaines performances économiques de la dernière décennie illustrent d'ailleurs cette situation paradoxale. Malgré les incertitudes dénoncées plus haut :

- le taux de pauvreté des seniors n'a cessé de se réduire;
- le revenu disponible brut des ménages a enregistré une croissance de 1,2% par an depuis 2000 et la valeur brute moyenne du patrimoine par tête a progressé de 6% par an avec une inflation moyenne de 2% ;
- la croissance du PIB français a été de 1,7% de 1999 à 2009 contre 0,9% en Allemagne.

2.1. Une démographie solide, des atouts structurels

La France est d'abord le seul pays d'Europe avec l'Irlande qui se situe près du seuil de renouvellement des générations avec un taux de **natalité** de 2 enfants par femme. C'est un atout considérable pour préserver le potentiel de notre économie si notre société est capable de valoriser le travail des seniors et d'adapter son modèle social à l'allongement de l'espérance de vie.

Malgré les déficiences de notre système éducatif évoquées au début du rapport, le niveau général d'éducation de la population active reste globalement satisfaisant : 38 % disposent d'une formation du niveau de l'enseignement supérieur soit l'équivalent de la Suède (contre 25% en Allemagne, 29 % au Royaume-Uni et 11% en Italie⁵¹).

L'épargne privée disponible pour financer l'investissement des entreprises est abondante, le taux d'épargne des français figurant parmi les plus élevés dans les pays de l'OCDE (15,1 % en 2008 pour 11,05% en moyenne sur l'ensemble des pays de l'Union européenne)⁵².

2.2. Des entreprises dynamiques

Dans le contexte de crise, plusieurs exemples montrent la capacité de la France à faire face aux difficultés :

- les grandes entreprises françaises ont bien résisté à la crise, comme en témoigne le maintien d'un bon niveau de résultats. Elles ont continué à se développer pour être des leaders mondiaux dans leur secteur (énergie, luxe, banque, grande distribution, BTP,...) : en 2009, les deux tiers des bénéficiaires des entreprises du CAC 40 ont été réalisés dans les pays émergents. Ces grandes entreprises ont su s'adapter à la concurrence internationale et réussir leur consolidation pour figurer pour de nombreuses d'entre-elles parmi les leaders de leurs secteurs. Ainsi, la moitié des entreprises du CAC 40 figurent dans le « tiercé de tête » mondial dans leur secteur d'activité⁵³ : aéronautique et défense, assurances, BTP, cosmétiques, énergies, gestion de l'eau et des déchets, grande distribution, transports aériens, luxe.
- des PME innovantes positionnées sur des secteurs porteurs (cleantech, biotech, mécanique, luxe, agrobusiness, neurotechnologies...); le dynamisme des créations d'entreprise ne se dément pas malgré la crise. Dopé par le régime de l'auto-entrepreneur, le nombre de créations a atteint un niveau record en 2009, avec 580 200 nouvelles entreprises, soit 75 % de plus qu'en 2008⁵⁴.

2.3. Un pays qui attire, innove et crée

Troisième destination d'investissements directs étrangers dans le monde derrière les Etats-Unis et la Chine, la France est désormais au premier rang parmi les pays européens avec des flux entrants de 65 milliards d'euros en 2009 et près de 30 000 emplois créés ou maintenus grâce à ses investissements⁵⁵. La France est appréciée pour la sérénité qui y règne, la qualité de la vie et des services publics, la qualité de ses infrastructures de transport (réseau autoroutier, TGV...), de communication (avec l'un des taux d'accès et de connexion au haut débit ADSL les plus élevés d'Europe) et d'énergie⁵⁶, la qualité de notre système de santé ; les investisseurs étrangers localisent des unités de production (un emploi sur sept dans l'industrie dépend d'un investisseur étranger) et croient dans nos grandes entreprises (52 % de la capitalisation du CAC 40 est détenue par des investisseurs étrangers).

⁵¹ Source : *Regards sur l'éducation*, 2009 (OCDE)

⁵² Source : Eurostat

⁵³ Source : classement *Forbes* des entreprises mondiales, avril 2009

⁵⁴ Source : l'INSEE, répertoire des entreprises et des établissements (Sirene)

⁵⁵ Source : Agence française pour les investissements internationaux (AFII), 2009.

⁵⁶ Coût moyen de 69€/MWh contre 113€ en Allemagne et 93€ au Royaume-Uni pour l'électricité industrielle

La France se maintient à la 5^{ème} place des **pays exportateurs** de marchandises (derrière l'Allemagne, les Etats-Unis, la Chine et le Japon) et au 4^{ème} rang mondial des exportateurs de services (derrière les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne). En termes sectoriels, la France a réussi à maintenir ses positions dans les transports (automobiles et équipements mécaniques), l'agro-alimentaire, l'aéronautique, l'énergie et le matériel d'armement.

La France est un pays **dynamique et créatif**.

Le **savoir-faire des ingénieurs et chercheurs français** est reconnu internationalement, comme en témoignent les récompenses remises à certains d'entre eux ces dernières années⁵⁷. Les dernières années marquent également un renforcement des investissements technologiques sur notre territoire. Ce savoir-faire s'appuie sur les compétences et la capacité d'adaptation de premier plan de sa population active.

Première destination touristique mondiale, elle a accueilli 74,2 millions de touristes étrangers en 2009. Elle compte des **liens privilégiés sur plusieurs continents** qui sont également autant de potentialités pour l'avenir (Afrique bien sûr, mais également Moyen-Orient, Amérique latine...). Le Louvre reste le musée le plus visité dans le monde avec 8,5 millions de visiteurs en 2009. Fort de ce succès, l'ouverture du « Louvre Abu Dhabi » est prévue en 2012. Y seront présentées temporairement des œuvres d'art venues de différents musées français.

Cette **vitalité culturelle** est encore observable dans la musique, la peinture, l'architecture, le cinéma, la littérature. Bien des chercheurs ont été récompensés par des prix et des distinctions internationales. Le film Logorama⁵⁸, a ainsi reçu l'oscar du meilleur court métrage d'animation en 2010 et Jean-Marie Le Clézio, le prix Nobel de Littérature en 2008.

3. Les réformes peuvent réussir, comme le montrent les transformations réussies d'autres pays

Des exemples passés de transformations d'autres pays montrent qu'il est possible de conduire en cinq à dix ans et dans un certain consensus des changements d'ampleur aussi forte que ceux qui sont nécessaires en France.

Le **Canada**, confronté à un déficit d'environ 5% en 1994, a su réaliser un surplus budgétaire de 0,3% en 1998. Son programme de transformation a inclus une réduction des dépenses de fonctionnement, des dépenses sociales et des transferts entre les différents niveaux du gouvernement. Il était fondé sur une revue systématique des dépenses, avec des critères prédéfinis. Avec un engagement clair de chaque ministre, à titre personnel.

La **Suède**, confronté à un déficit budgétaire de 11,2% du PIB en 1993, a réalisé un surplus de 1,2% en 1998. Les efforts portaient à la fois sur l'augmentation des impôts et cotisations et sur la réduction des dépenses. La coordination centrale du programme de réformes offrait des marges de manœuvre fortes au sein des agences pour atteindre les objectifs. Ces réformes ont eu des répercussions significatives sur l'offre macroéconomique, avec l'ouverture de certains monopoles à des opérateurs privés (énergie, services postaux, transports...).

⁵⁷ Albert Fert pour ses travaux sur la magnétorésistance géante, prix Nobel de Physique en 2007 (avec Peter Grünberg), Françoise Barré-Sinoussi et Luc Montagnier pour leurs travaux sur le VIH, prix Nobel de Médecine en 2008 (avec Harald zur Hausen), Emmanuel Saez, économiste spécialiste de la fiscalité et des inégalités et Esther Duflo, économiste du développement, respectivement médailles John Bates Clark en 2009 et 2010 et Jacques Tits, mathématicien, prix Abel 2008, François Villani et Ngô Bao-Châu, médailles Fields 2010.

⁵⁸ Coproduit par la société Mikros Image, qui fait partie du pôle de compétitivité Cap Digital ; par ailleurs en 2009, le film de fin d'études réalisé par des étudiants de l'école des Gobelins Oktapodi avait été nommé aux Oscars dans la même catégorie

Enfin, la **Nouvelle-Zélande** a résorbé en dix ans un déficit de -8,3% en 1984 pour présenter un surplus de 3% en 1994. Elle a augmenté ses recettes en privatisant et en adoptant de nouvelles formes de taxation (taxe de 10 % sur les produits et services). Mais elle a aussi opéré une diminution conjointe des dépenses de fonctionnement et d'intervention : réduction des prestations sociales de 9 %, mise en place de franchises pour les services de santé, modernisation des dépenses de fonctionnement de la fonction publique et transfert de charges via une décentralisation de la gestion, notamment dans l'éducation et la protection sociale.

Comme en Finlande, au Danemark, en Italie, en Irlande, ces ajustements budgétaires réussis ont tous privilégiés la baisse des dépenses des administrations, tous types de dépenses confondues (salaires, fonctionnement, transfert) à la hausse de la pression fiscale. Ils ont généralement pu s'appuyer sur un mandat politique fort et des conditions favorables de taux d'intérêt et de change⁵⁹.

Certes, il s'agit là de pays beaucoup moins peuplés que la France et n'ayant pas à exercer les mêmes responsabilités stratégiques de grande puissance. Il n'empêche : c'est faisable.

Et c'est ce que veut démontrer en détail la stratégie qui suit.

⁵⁹ OCDE (2010); Flash économie de Natixis n°259, Patrick Artus : *"Les caractéristiques des consolidations budgétaires réussies"*, 21 mai 2010.

UNE STRATEGIE POUR DIX ANS

Dans l'esprit de ce qui précède, nous proposons une stratégie à dix ans, avec des priorités simples, claires et limitées, organisées autour de :

- **deux urgences** : le désendettement, socle de la croissance et de la solidarité, et l'emploi, pour mettre fin au scandale du chômage des jeunes ;
- **deux grands chantiers de long terme** : l'éducation et la gestion des ressources rares, dont l'environnement.

Dans la définition de ces priorités, la Commission a été attentive à la cohérence et à la complémentarité de ses propositions. Elle affirme, dans cette perspective, trois convictions essentielles :

- les transformations doivent être **menées dans la durée** ;
- les transformations doivent être **cohérentes entre elles** ;
- les transformations doivent être d'abord **au service des générations futures**.

Les propositions que nous présentons au pays doivent être **mises en œuvre en appliquant de manière systématique les trois principes d'équité** que nous avons dégagés dans notre premier rapport :

- le changement doit concerner toutes les catégories sociales et professionnelles ;
- les acteurs les plus fragilisés doivent être mieux accompagnés ;
- les effets du changement doivent être évalués dans la durée, en priorité du point de vue des victimes de la situation actuelle (jeunes, chômeurs, etc.).

Nous sommes prêts à passer le temps nécessaire pour **convaincre le pays de l'urgence de ces réformes**.

Nous continuons à penser par ailleurs que **l'ensemble des mesures préconisées dans notre précédent rapport mérite d'être mise en œuvre**. Les mesures proposées ici viennent les compléter et les préciser, en fonction des urgences nouvelles. Elles forment là encore un tout.

DEUX URGENCES : LE DESENDETTEMENT ET L'EMPLOI

I. Première urgence : regagner la maîtrise de nos finances publiques, socle de la croissance

Pour permettre la croissance, maintenir sa souveraineté, rétablir l'équité entre les générations et laisser à nos enfants les moyens de faire des choix collectifs, la France doit réduire sa dette publique en 2020 à un montant voisin de 60 % du PIB.

Pour y parvenir, le déficit public doit être rapidement ramené à 3% du PIB puis le budget doit se trouver durablement en surplus. Un **redressement durable des finances publiques** doit être fondé sur les cinq principes suivants :

1. Porter prioritairement sur des économies : il est possible de maîtriser durablement les coûts de l'action publique tout en maintenant et en améliorant le service rendu aux citoyens ;
2. Privilégier l'avenir : les investissements dans l'économie de la connaissance, et les infrastructures du développement durable doivent être préservés ;
3. Contribuer à la réduction des inégalités : la mobilisation générale suppose un effort partagé ; la dépense publique doit être ciblée sur ceux qui en ont le plus besoin et la fiscalité doit devenir plus juste, à prélèvements obligatoires constants ;
4. Mettre en place une fiscalité de croissance : celle-ci doit être assise en particulier sur les rentes, la consommation et les dégradations environnementales et elle doit en contrepartie favoriser la rémunération du travail ;
5. Renforcer la gouvernance des finances publiques : organiser un vote parlementaire sur le programme de stabilité française et une clarification des responsabilités de l'Etat, des collectivités locales et de la Sécurité Sociale.

1. Ramener rapidement le déficit public à 3% du PIB

Le lien entre croissance et déficit est établi.

La France, comme beaucoup d'autres pays dans le monde, est confrontée à l'alternative suivante :

- réduire rapidement la dette publique pour éviter que le paiement des intérêts de la dette prenne une part excessive des recettes et remette cause la soutenabilité à long terme de la croissance ;
- risquer de casser la reprise, quitte à différer la réduction de la dette.

Confrontée à cette alternative, la Commission estime que la politique budgétaire française devrait se fixer les principes suivants.

Proposition 1 : Un redressement structurel des finances publiques de 25 milliards d'euros par an

- Les engagements européens de la France, en particulier ceux pris dans son récent programme de stabilité, doivent être respectés : il faut donc ramener le déficit public à 3 % du PIB et stabiliser ainsi en 2013 le ratio de la dette par rapport au PIB. Ces objectifs sont importants, non pour satisfaire la Commission européenne, nos partenaires ou les agences de notation, mais pour nous éloigner rapidement de la zone dangereuse d'une dette qui avoisinera alors 90% du PIB et rester en mesure de mettre en œuvre des choix collectifs.
- Pour y parvenir, et dans l'hypothèse d'une croissance de l'économie française de 2% par an sur la période 2011-2013, il faut trouver 75 milliards d'euros par rapport à la tendance spontanée d'évolution des dépenses et des recettes⁶⁰, sous forme d'économies et de recettes nouvelles. Cet effort structurel de redressement - de l'ordre de 25 milliards d'euros par an, est compatible avec la consolidation de la croissance et le respect du programme de stabilité.
- Si la croissance prévue et nécessaire n'est pas au rendez-vous, le retour à un déficit public de 3% du PIB en 2013 passera par l'accélération des réformes présentées dans la suite de ce rapport et par des mesures complémentaires. Ou il devra être reporté. Ces mesures devront être discutées en France avec les représentants des exécutifs locaux et les partenaires sociaux (qui représentent désormais l'essentiel de la dépense publique et dont l'adhésion à la stratégie de désendettement est indispensable). Elles devront aussi faire l'objet d'une coordination avec celles de nos partenaires européens, en particulier allemands.
- La réduction des dépenses publiques doit prendre en compte l'impact différencié de ces dépenses sur la croissance. Dans cette perspective, la définition claire des missions publiques et les mesures explicites d'indicateurs de performance associés devraient être utilisés pour mieux expliquer et justifier les choix de dépenses publiques.

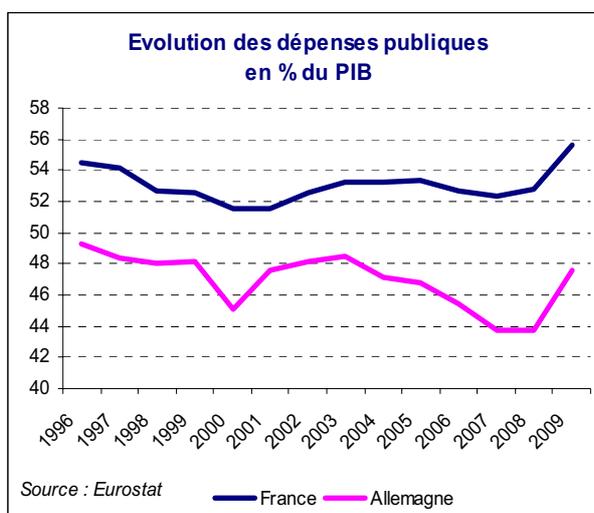
⁶⁰ Cf. annexe 2 présentant la méthodologie utilisée.

Proposition 2 : Un redressement, d'ici à 2013, portant sur la réduction des dépenses publiques et l'élargissement des bases des prélèvements, sans relèvement de taux

Tous les redressements budgétaires impliquent, comme le montre le FMI, des économies de dépenses et des hausses d'impôts.

La Commission recommande de fonder l'ajustement structurel sur les deux orientations suivantes :

- **Une priorité claire doit être donnée aux économies de dépenses**, pour trois raisons :
 - Le niveau élevé de la dépense publique ne trouve pas toujours sa contrepartie dans un service rendu aux citoyens français. Il reflète pour une part l'empilement des échelons administratifs et la prolifération des organismes parapublics, un recours insuffisant à l'administration électronique, une gestion encore insuffisante des établissements publics - universités, hôpitaux..., voire des comportements de rente captées par certains secteurs ou certaines professions. En conséquence, il existe de grandes marges d'efficacité et d'économies dans l'Etat, dans les collectivités locales, à l'hôpital, dans les services publics, sans dégrader la qualité et l'universalité du service public.
 - Les dépenses publiques sont plus élevées en France que dans les autres pays européens et ont cru plus vite que dans les autres pays depuis 2000. Cela reflète la différence culturelle de nature du partage entre dépenses publiques et assurances obligatoires et facultatives. Ainsi, les dépenses publiques sont 8 points de PIB plus élevées en France qu'en Allemagne par exemple.



- L'expérience montre que les désendettements qui se font majoritairement par la réduction de la dépense sont plus pérennes que ceux qui se font par hausse des prélèvements, car ils reposent sur une réduction des « frais généraux de la Nation » et une révision des priorités de l'action publique.
- Cette priorité donnée à la maîtrise de la dépense doit respecter deux principes de justice pour être démocratiquement soutenable :
 - Justice à l'égard des générations futures : les dépenses d'avenir, c'est-à-dire les dépenses rentables d'investissement, de R&D et d'enseignement supérieur doivent être préservées ;

- Justice entre tous les Français : il est juste de protéger le pouvoir d'achat des plus vulnérables ; il est tout aussi juste de faire participer tous les Français à l'effort de redressement.

En complément des économies, des hausses de recettes doivent être obtenues en élargissant les assiettes fiscales et sociales des impôts existants, dans le même respect de l'équité.

Le plan que nous proposons pour les trois prochaines années se décompose selon trois axes.

Premier axe de retour à l'équilibre : Des mesures exceptionnelles d'économies, limitées à trois ans, pour plus de 10 milliards d'euros en trois ans

Pour réussir l'ajustement, il est nécessaire d'appliquer, pendant trois ans au plus, certaines mesures exceptionnelles sur les salaires des fonctionnaires et sur une partie des prestations sociales. En effet, alors que les dépenses de fonctionnement courant (le « train de vie » des administrations publiques) ne représentent en effet que 10 % de la dépense publique, ces deux postes de dépenses représentent la part la plus importante des dépenses publiques. Il est donc indispensable, pour parvenir à un redressement rapide des finances publiques, de réaliser des économies sur ces deux grands postes de dépenses.

Parmi ces mesures exceptionnelles, pour trois ans, figurent :

- le **gel du point d'indice des salaires des fonctionnaires**, qui permet de dégager plus de 4 milliards d'euros en trois ans (pour les trois fonctions publiques). Cette mesure reste compatible, compte tenu des mesures individuelles, avec une progression de la rémunération moyenne des agents de l'Etat en place de l'ordre de 2,9 % par an pour l'Etat, soit une hausse du pouvoir d'achat de 1,1 à 1,4% ;
- la **poursuite de la politique de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite pour l'Etat et son extension à l'ensemble des administrations publiques** (collectivités locales et sécurité sociale). Cela rapporterait près de 3 milliards d'euros d'économies en trois ans ;
- le **gel de certaines prestations sociales** (aides au logement, allocations familiales, prestations maladie indexées...) et la mise sous condition de ressources des allocations familiales. Cela rapporterait près de 4 milliards d'économies en trois ans.

Ces mesures indispensables et exceptionnelles devront être soumises à une concertation avec les partenaires sociaux pour en définir avec eux les modalités. Elles pourront s'appliquer d'une façon différenciée selon le niveau des salaires, le montant des retraites ou les secteurs concernés.

Ces mesures ne sont naturellement pas acceptables à long terme et devront être relayées, au-delà de 2013, par des transformations structurelles que nous précisons plus loin.

Deuxième axe de retour à l'équilibre : Maitriser les dépenses de chacun des acteurs publics : Etat, collectivités locales, Sécurité sociale pour économiser près de 40 milliards d'euros en trois ans

Compte tenu de la structure des dépenses, la Commission estime qu'il est indispensable de **faire porter durablement l'effort sur l'ensemble des dépenses des administrations publiques** (Etat, collectivités locales et administrations sociales). Les dépenses de l'Etat ne représentent que 35% de la dépense publique, l'essentiel étant désormais constitué de la dépense sociale (45%) et locale (20%).

Pour l'Etat, au-delà des mesures exceptionnelles sur la masse salariale, doivent être maîtrisées les **dépenses de fonctionnement courant et les dépenses d'intervention et de transfert**. Ceci doit lui permettre de réduire la tendance à la hausse de ses dépenses de près de 19 milliards d'euros en trois ans.

Pour les collectivités locales :

- La Commission recommande une baisse de 1% des concours financiers de l'Etat en valeur⁶¹ (6,4 milliards d'euros d'économies potentielles en trois ans). Cette baisse doit être accompagnée de mécanismes de péréquation au profit des collectivités les plus pauvres.
- Un « pacte » doit être conclu avec les collectivités locales. Celui-ci devrait notamment comporter la mise en place d'une règle de non-remplacement de fonctionnaires territoriaux partant en retraite, à l'instar de l'Etat ; une réduction des dépenses de fonctionnement des administrations locales ; la maîtrise des dépenses d'intervention des collectivités locales, notamment les prestations sociales et facultatives des départements et les subventions des régions, communes, et de leurs groupements;

L'ensemble des économies qu'on peut ainsi attendre des administrations locales (hors mesures exceptionnelles indiquées avant) pourrait s'élever à 10 milliards d'euros en trois ans⁶².

Pour les dépenses de sécurité sociale, on pourrait trouver environ 11 milliards d'euros en trois ans (là aussi hors mesures exceptionnelles indiquées avant), notamment par :

- **maîtrise des dépenses de retraites publiques** : le projet actuel de réforme des retraites du Gouvernement prévoit d'économiser 4 milliards d'euros à l'horizon 2013 ;
- **mise sous conditions de ressources de certaines prestations**, comme les allocations familiales et la prestation d'accueil du jeune enfant⁶³ ;
- **déremboursement intégral des médicaments dont le service médical rendu est faible** (médicaments à vignette bleues et orange), permettant une économie annuelle d'un milliard d'euros ;
- **participation financière plafonnée des malades en affection de longue durée (ALD)** sous condition de ressources et de plus grande précision des critères médicaux d'admission de toutes les ALD ;
- **maîtrise de la rémunération de certains actes et de certaines professions paramédicales.**

⁶¹ Il s'agit des prélèvements sur recettes hors fonds de compensation de la TVA, des crédits de la mission relations avec les collectivités territoriales et de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle.

⁶² A noter que ne sont pas comptabilisées dans ce montant les moindres dotations aux collectivités locales qui représentent une diminution des dépenses de l'Etat.

⁶³ En limitant les allocations familiales aux familles dont les revenus sont inférieurs à la 5ème tranche d'imposition sur le revenu, on exclut du dispositif 5,6% des bénéficiaires les plus aisés (l'économie est estimée à 613 M€ par an) ; en relevant pour la prestation d'accueil du jeune enfant le plafond de ressources, on exclut 20% des bénéficiaires les plus aisés (l'économie est estimée à 243 M€ par an). A défaut, il pourrait être envisagé, sur le modèle allemand, de ne pas cumuler quotient familial et allocations familiales à partir d'un certain seuil de revenu (le choix étant laissé aux familles).

Troisième axe de retour à l'équilibre : Augmenter les recettes en élargissant les bases de prélèvements fiscaux et sociaux par un montant de 25 milliards d'euros en trois ans

Une maîtrise même ambitieuse de la dépense publique (dans sa triple composante étatique, locale et sociale) ne suffira pas à atteindre l'objectif d'une réduction du déficit de 75 milliards en trois ans. Il faut donc aussi dégager des marges supplémentaires du côté des recettes.

Une augmentation générale des taux de prélèvements ou la création à court terme d'impôts nouveaux ferait courir deux risques potentiels à notre économie :

- celui de pertes de compétitivité et d'emploi en cas d'alourdissement du coût du travail ;
- celui plus général d'un impact négatif sur l'attractivité du pays.

Compte tenu de ces éléments, la Commission considère qu'il faut **mobiliser des ressources fiscales et sociales supplémentaires par un élargissement des bases, à taux généraux de fiscalité inchangés.**

Et d'abord par la réduction des niches fiscales et sociales, ce qui se traduira par une hausse du taux de prélèvements obligatoires. Cette réduction des niches a des vertus que n'ont pas les hausses générales de prélèvements :

- les niches reflètent pour une part des comportements de captation de rentes, au même titre que certaines subventions. Très souvent le bénéfice des « niches » ne revient pas au consommateur ou à l'épargnant final, mais est « capté » par les producteurs et les intermédiaires. Eliminer les niches revient donc à améliorer l'efficacité économique et la concurrence, sans perte de pouvoir d'achat du consommateur final.
- les niches bénéficient, pour beaucoup d'entre elles, aux revenus les plus élevés qui y trouvent ainsi un moyen d'échapper à la fiscalité générale. D'après l'INSEE (2010), le taux réel d'imposition du premier centile des revenus (plus de 84 500 euros de revenus annuels par unité de consommation) ne s'élevait, grâce aux niches fiscales, qu'à 20% du revenu, soit bien moins que le taux théorique résultant du barème de l'impôt sur le revenu. Eliminer les niches, c'est donc rétablir la « vérité des taux » et la justice fiscale.

Dans ce contexte, la Commission formule trois recommandations :

- éliminer en trois ans le quart des 100 milliards de niches fiscales et sociales identifiées : cela correspond à une hausse des recettes d'environ 1 point de PIB, ce qui ne constitue qu'une réduction de la baisse des impôts : le taux de prélèvements obligatoires est passé de 44,9% en 1999 à 41,6% en 2009.
- s'attaquer en priorité aux niches ayant des effets anti-redistributifs, un coût par emploi créé trop élevé ou un effet défavorable sur l'environnement. A ce titre, le cœur des allègements de charges sociales sur les bas salaires devrait être préservé, de même que certaines niches qui bénéficient aux bas revenus (exonération de livret A par exemple) ;
- faire en sorte que cette contribution des plus favorisés à l'effort de redressement des comptes publics ne soit pas annulée par le bouclier fiscal en excluant ces charges nouvelles du montant évalué pour le bouclier fiscal.

Parmi les niches à éliminer ou à réduire en priorité, on citera :

- les niches fiscales sur les revenus de l'épargne et les plus values de l'épargne et du capital bénéficiant d'un régime fiscal dérogatoire. En effet celles-ci ont rendu notre système de taxation du capital illisible et n'encouragent plus l'épargne longue ou risquée par rapport à l'épargne liquide ou à la rente ;
- les niches sur le logement ;
- les niches défavorables à l'environnement (notamment les exonérations de TIPP, de taxe intérieure sur la consommation de charbon ou de taxe intérieure de consommation de gaz naturel) ;
- les effets d'aubaine induit par les taux réduits de TVA dont le coût par emploi créé est très supérieur à celui des allègements de charges sur les bas salaires⁶⁴, la fiscalité sur l'outre mer, voire le crédit impôt-recherche, dont le champ a été très largement étendu au cours des dernières années ou encore les exonérations dont bénéficient les particuliers employeurs ;
- les niches qui dépendent du statut plutôt que du revenu (cas des niches dont bénéficient les retraités, sans condition de revenus).

Par ailleurs, un élargissement de l'assiette de la fiscalité sur les successions permettra d'améliorer la justice sociale et la mobilité du capital, sans coût économique si l'on prend soin de ne pas pénaliser les transmissions d'entreprises. Un retour à la fiscalité sur les successions antérieure à 2007 rapporterait 1,5 milliard d'euros.

Quatrième axe de retour à l'équilibre : L'équité

Un tel redressement impose un effort considérable à la Nation. Il doit être conforme à l'équité sans laquelle il n'est pas de redressement soutenable des finances publiques. Le rééquilibrage des comptes publics doit traduire l'esprit de justice qui doit animer la Nation à l'égard des générations futures.

C'est le cas du programme ici proposé :

- le volume de la dépense publique reste stable, le pouvoir d'achat des fonctionnaires continuerait de progresser, certes plus lentement ; celui des retraités serait préservé ;
- plusieurs niches fiscales ont un effet anti-redistributif (une partie des niches sur l'épargne financière comme celles sur l'outre mer par exemple). Leur élimination contribue donc à la justice ;
- le redressement par les économies peut avoir des effets redistributifs équivalents à ceux d'un redressement par l'impôt. C'est à ce titre que la Commission recommande de mettre de nombreuses mises sous condition de ressources de prestations.

Si la croissance est inférieure à 2% par an d'ici à 2013, l'ensemble de ces mesures d'économies et de réductions de niches ne suffira pas à ramener le déficit à 3% du PIB. La stratégie à adopter - report dans le temps de la réduction du déficit ou mesures complémentaires - devra faire l'objet d'une coordination avec les partenaires sociaux et européens pour définir une stratégie commune. Il faudra aussi, dans ce cas, accélérer la mise en œuvre des réformes suivantes.

⁶⁴ Le coût par emploi créé est voisin de 500 000 euros pour la TVA réduite sur la restauration et de 120 000 euros pour la TVA réduite sur les travaux à domicile, par exemple.

2. Mener sur dix ans une transformation en profondeur des administrations et des politiques publiques

Au delà de l'ajustement budgétaire à réaliser sur la période 2011-2013, la France a besoin de lancer d'ici 2013 des réformes structurelles permettant de dégager des économies de plus long terme pour parvenir à ramener la dette publique en 2020 vers 60% du PIB. Cela suppose en particulier, comme on l'a vu dans la partie consacrée à la fixation des objectifs, de créer les conditions pour que le solde public, c'est-à-dire le solde total de l'Etat, des collectivités locales et de la sécurité sociale, soit équilibré dès 2016. Et pour cela :

- une **réflexion partagée sur les priorités de notre société**, en particulier en matière sociale ; et une responsabilisation accrue de chacun sur l'impact collectif des comportements individuels.
- une organisation et une conduite des **politiques plus efficace** pour les administrations publiques, particulièrement en matière de dépenses d'intervention.

Proposition 3 : Mettre en place un cadre de maîtrise durable des finances publiques

Clarifier les compétences des différents acteurs de l'action publique

L'efficacité de l'action publique est pénalisée, on l'a vu, par l'enchevêtrement des compétences exercées par l'Etat, les collectivités locales et celles relevant du dialogue social. La Commission considère indispensable que :

- les dévolutions de compétences se traduisent par un partage clair des responsabilités ;
- les transferts de compétences s'accompagnent de transfert de responsabilités : les prescripteurs de la dépense doivent devenir aussi les « payeurs ».

A ce titre, la Commission considère qu'il est possible de maîtriser la dépense publique tout en améliorant le service rendu aux citoyens, en diminuant le nombre d'échelons institutionnels et en clarifiant les compétences de chacun :

- **dans l'Etat** : la réduction du nombre de ministères est nécessaire. Le premier rapport avait déjà recommandé de limiter par une loi organique le nombre des ministres à vingt au maximum, travaillant sous l'autorité d'un Premier ministre ayant une autorité interministérielle forte. Ces ministres doivent s'appuyer directement sur l'administration : leurs cabinets doivent être drastiquement limités.
- **entre l'Etat, les partenaires sociaux et les collectivités locales** notamment dans le domaine de l'emploi, de l'aide sociale et de la formation professionnelle ;
- **entre collectivités locales** en supprimant la clause générale de compétences et en réduisant, comme le proposait notre premier rapport, le nombre d'échelons institutionnels, par la suppression du département, le renforcement des régions et le regroupement de communes en agglomérations.
- **entre l'Etat et la Sécurité sociale**, entre les prestations relevant de la solidarité nationale (pris en charge par l'Etat) et celles de l'assurance professionnelle (prises en charges par les organismes de sécurité sociale) ;

Cette nouvelle répartition des compétences doit aboutir à une responsabilité exclusive d'un seul échelon administratif pour une politique publique donnée et à la maîtrise totale par chaque échelon de ses ressources budgétaires.

Des règles pour renforcer la crédibilité des engagements budgétaires

La **procédure budgétaire annuelle** doit être réformée pour faire de nos engagements européens en matière de finances publiques un objet de débat public afin d'en renforcer la crédibilité. Plus précisément, chaque année, le programme de stabilité devra faire l'objet d'un débat et d'un vote au Parlement avant d'être envoyé à la Commission européenne.

Par ailleurs, l'**introduction d'une règle budgétaire** dans la Constitution, déclinée dans une loi-cadre portant sur la trajectoire pluriannuelle des finances publiques⁶⁵ renforcera la crédibilité de nos politiques de finances publiques :

- Plusieurs options sont envisageables. Par exemple, le Premier ministre et le Gouvernement pourraient s'engager, en tout début de législature, sur une trajectoire de soldes structurels, année après année, de l'ensemble des comptes publics pendant la durée de la législature, avec une trajectoire indicative au-delà de la législature. Cet engagement, une fois voté par le Parlement, s'imposerait à toutes les lois de finances de la législature.
- Une telle règle budgétaire ne préjugerait pas des préférences collectives, ni des préférences de chaque majorité. Si un gouvernement voulait des dépenses publiques élevées, il devrait relever les impôts. S'il voulait baisser les impôts, il devrait baisser ses dépenses publiques.
- Si les déficits constatés dépassent significativement la trajectoire votée en début de législature, le gouvernement aurait l'obligation de revenir dans les limites fixées avant la fin de la législature.
- Un comité budgétaire indépendant estimerait les soldes structurels, les trajectoires de dettes, les engagements hors bilans et les engagements contingents et indiquerait les niveaux de dette de moyen terme désirable. L'avis de ce comité serait consultatif : ses travaux et conclusions seraient rendus publics.
- Cette règle s'appliquerait (au moins) tant que notre dette publique demeurerait supérieure à 60% du PIB.
- Le respect de cette règle budgétaire ferait l'objet d'une vérification par le Conseil Constitutionnel, lors de l'examen des lois de finances.
- Cette règle budgétaire serait suspendue en cas de récession.

Un **budget à points** permettrait d'éviter que ceux ont intérêt à la dépense l'emportent systématiquement sur ceux ont intérêt à l'économie. Le parlement fixerait d'abord un plafond global de dépenses et de recettes. La répartition des ressources serait décidée par l'allocation de points à chaque politique, par une « revue stratégique » de chaque priorité ; à l'image de ce qui se fait au Canada, où au moins 5 % des dépenses publiques doivent être réalloués chaque année en éliminant les priorités obtenant le moins de points.

⁶⁵ Durée triennale ou quinquennale des lois-cadres de programmation ; trajectoire de solde structurel ou afférente à la composante discrétionnaire des finances publiques.

Remplacer des services administratifs par des agences autonomes

Comme nous l'avons proposé dans notre premier rapport, une **distinction claire** doit être faite au sein de chaque ministère entre les **fonctions stratégiques d'anticipation, de régulation et d'évaluation** d'un côté, de **mise en œuvre** des politiques publiques de l'autre. Les premières relèvent du ministre et des directeurs généraux.

Les secondes doivent relever d'**agences dotées d'une mission claire**, de dotations budgétaires prédéfinies et d'une autonomie de gestion suffisante pour ajuster les effectifs et les statuts aux besoins réels de façon plus souple et plus réactive. Ces agences, une fois leur mission accomplie ou lorsque leur objet initial a disparu, peuvent être fermées.

Chaque ministre nomme les directeurs d'agence, leur fixe des objectifs et contrôle les résultats. Le directeur d'agence engage son nouveau personnel sous contrat privé ou sous le statut de la fonction publique, selon son choix. Il répond de la réalisation des objectifs devant le ministre, avec une rémunération en partie indexée sur les résultats. Un « conseil de surveillance » présidé par le Ministre ou son représentant, pouvant comporter des représentants des usagers, décide de la stratégie et permet d'éviter que les agences s'arrogent le pouvoir de décision stratégique. En Suède par exemple, la mise en place d'agences a permis une **efficacité accrue et de réaliser des économies substantielles**.

A titre d'illustration, un tel schéma pourrait être appliqué aux services ayant des responsabilités opérationnelles importantes, par exemple la Direction générale de l'Armement, les services assurant le recouvrement des impôts ou ceux en charge des infrastructures.

Proposition 4 : Mettre en œuvre une revue systématique et permanente des politiques publiques et des organismes publics tant au niveau national que local

Une **revue systématique des politiques publiques, beaucoup plus ambitieuse que l'actuelle RGPP, conduite véritablement et durablement au plus haut niveau de l'Etat**, devrait s'attacher à redéfinir les dispositifs d'action publique, les simplifier et à en maximiser l'efficacité. Cette revue devrait avoir, en particulier, un double objet :

- la remise à plat du périmètre et des modalités de mise en œuvre des politiques de chaque ministère ;
- la revue de tous les organismes publics et parapublics, avec l'objectif d'éliminer les doublons

Cette revue drastique devrait être conduite au plus haut niveau de l'Etat et engager personnellement les ministres, comme ce fut le cas au Canada dans les années 1990 par le gouvernement de Jean Chrétien. Si elle est déléguée à des collaborateurs, et si les ministres impliqués ne sont pas clairement jugés selon leur résultat, rien ne se passera.

Cette revue devrait conduire à :

Réduire le nombre de dispositifs mis en œuvre pour atteindre un même objectif

Par exemple, dans le domaine des **aides aux entreprises**, 1 500 dispositifs ont été recensés en 2008, dont 250 uniquement pour la création, cessation ou transmission d'entreprise, réparties entre Etat central et déconcentré, collectivités locales, associations et sociétés (type COFACE ou OSEO Entreprise).

Renforcer la mutualisation des services administratifs

Par exemple, dans le domaine de la défense, la mutualisation de certaines structures d'administration centrale, de soutien et de commandement, des flottes aériennes de chasse de la marine et de l'armée de l'air et une réduction de la composante aérienne de notre force de dissuasion peuvent être analysées et décidées sans remettre en cause l'effort de recherche, de surveillance et de modernisation nécessaire à la crédibilité de notre défense.

Permettre à l'investisseur privé de relayer l'action publique

Par exemple, dans le domaine de la rénovation urbaine, les zones « ANRU » sont trop réduites et ciblées sur les quartiers les plus difficiles rendant nécessaire un recours massif aux subventions. Un élargissement des périmètres de rénovation urbaine permettrait d'associer des investissements privés à l'effort public et de fournir des ressources nouvelles pour les équipements publics de ces zones. Le secteur privé pourrait acquérir, sur les périmètres de rénovation élargis, de concessions d'aménagement de longue durée permettant de valoriser des investissements de long terme dans le domaine du logement, du commerce ou des loisirs.

Proposition 5 : Moderniser en profondeur notre protection sociale

La France a mis en place après la Seconde Guerre Mondiale un « Etat Providence » destiné à protéger les citoyens contre les différents « risques » individuels de santé, de longévité, de famille ou d'accident du travail. Cet « Etat providence » a été structuré autour des principes suivants :

- il bénéficie à tous les cotisants, quelque soit leur niveau de revenus et verse un « filet de sécurité » (minimum vieillesse, RSA...) pour ceux qui ne peuvent suffisamment cotiser ;
- il répond à une logique de droits à prestations plutôt qu'à une logique de droits à être accompagné et de devoirs d'insertion ;
- il est financé par des cotisations assises sur les salaires ;
- il est largement fonction des statuts professionnels, d'où la multiplication des régimes spécifiques.

Pour protéger son universalité et son niveau, cette **protection sociale doit aujourd'hui être profondément modernisée** . Quatre principes doivent être respectés :

- la protection sociale doit assurer à tous, dans une logique assurantielle collective, la couverture de base de tous les risques majeurs ;
- la protection sociale doit protéger plus particulièrement les plus fragiles : ménages à faibles revenus, demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail, personnes les plus dépendantes, familles aux revenus modestes...
- la protection sociale doit favoriser les mobilités, par un rapprochement des statuts particuliers, la réduction des disparités héritées de l'histoire et la « portabilité » des droits, d'un métier à un autre. Elle doit assurer une sécurité des parcours des travailleurs grâce à une rémunération suffisante, un soutien à l'orientation et à la construction du projet professionnel.

Cela suppose la mise en œuvre de transformations profondes, en particulier :

- la fusion entre le budget de l'Etat et de la Sécurité sociale, le PLF et le PLFSS, qui doit former un budget unique, voté par le Parlement, pour faciliter les grands arbitrages sur les priorités de la Nation ;
- le basculement du financement de la protection sociale vers l'impôt - évolution déjà engagée depuis la création de la CSG et les allègements de charges sociales ;
- l'allègement du coût du travail pour favoriser l'emploi ;
- l'introduction de mécanismes d'incitation en faveur de l'emploi et de la formation : les contributions des entreprises au financement de l'assurance chômage doivent dépendre de la durée des emplois ;
- la mise sous conditions de ressources de certaines prestations et le réexamen des plafonds de ressources pour celles qui le sont déjà. Ce devrait être le cas en particulier des allocations familiales (allocations aujourd'hui sans conditions de ressources) qui, combinées à l'effet du quotient familial, bénéficient davantage aux ménages à revenus élevés qu'à ceux percevant des revenus proches du revenu moyen. Ce recentrage, sans aucun effet négatif sur la démographie, pourrait aussi concerner la prestation d'accueil du jeune enfant (formellement aujourd'hui sous conditions de ressources mais en réalité peu sélective), les dépenses d'indemnisation du chômage, voire une partie des dépenses de santé ;
- à terme, la mise en place de comptes individuels pour les droits sociaux : aujourd'hui les allocations sont versées par différents guichet ne sont pas coordonnés et les systèmes de prise en charge ne prennent pas assez en compte les ruptures de carrières et de situations personnelles. La création de « comptes individuels de droits sociaux » consisterait à fusionner toutes les aides perçues par un individu à divers titres en une prestation globale. Toute allocation quelque soit le financeur (Etat, organismes de sécurité sociale, collectivités locales), serait transformée en points, et viendrait alimenter le compte individuel unique. Ces droits, monétisés, pourraient être accumulés, et seraient portables et transférables. Ils pourraient être plafonnés, par individu ou par foyer fiscal. Ces comptes individuels permettraient de maîtriser le niveau des droits ouverts et d'assurer une prise en charge plus juste et plus cohérente des personnes. Les nouvelles technologies de l'information rendant cela aujourd'hui possible.

Proposition 6 : Améliorer l'efficacité et l'équité de notre système de santé

La France a un système de santé efficace, comme en témoignent les indicateurs d'espérance de vie d'état sanitaire de la population. Ce système est aussi très coûteux, avec un niveau de dépense élevé et en croissance rapide.

Pour maintenir la croissance d'un secteur riche en emploi et en technologie et efficace en termes thérapeutique, il faut mettre progressivement fin au numerus clausus, améliorer la gouvernance du secteur et réformer la prise en charge des dépenses de maladie.

Mettre progressivement fin au numerus clausus pour les médecins et pharmaciens

Les numerus clausus contribuent à un rationnement de l'offre de soins préjudiciable aux patients, réduisent la concurrence et poussent à une hausse des tarifs sans améliorer la situation des professions de santé.

Nous proposons de **supprimer progressivement les numerus clausus pour les médecins et les pharmaciens** : les cursus devraient ainsi s'articuler exclusivement autour d'examens, et non de concours, évaluant les compétences des étudiants par rapport aux exigences de compétence. Une telle organisation permettrait de sélectionner des professionnels aux profils plus diversifiés. L'augmentation probable du nombre de médecins pallierait les pénuries constatées dans de nombreuses régions.

Cette suppression du numerus clausus devrait se faire par étapes, afin de s'assurer qu'elle n'a pas d'effet inflationniste sur la dépense de santé. Le **regroupement au sein des mêmes universités des cursus** (dont les premières années pourraient être communes) de médecine, de biologie, de pharmacie, etc. élargirait l'ensemble des débouchés possibles pour les étudiants, tout en rapprochant l'ensemble de ces métiers de la recherche en biologie et en pharmacie et plus généralement du champ, fondamental pour la croissance, de la recherche innovation dans le secteur de la santé.

Par ailleurs, il est nécessaire, à budget constant, de continuer les aides d'accompagnement à l'installation ou au maintien de médecins dans les zones déficitaires :

- en développant les incitations à l'installation ou au maintien dans les zones rurales ou urbaines déficitaires ou dans les hôpitaux locaux ;
- en favorisant les modes d'organisation tels que la médecine de groupe et les maisons médicales pluri-professionnelles.

Enfin, il convient de réformer profondément la **formation permanente des médecins**, qui leur permettrait d'être formés dans l'université, sans dépendre des seuls laboratoires pharmaceutiques, et de disposer des moyens de réorienter leur carrière vers de nouvelles spécialités.

Renforcer la gouvernance aux niveaux des régions

Un renforcement de la gouvernance de la santé à l'échelle des régions est de nature à renforcer l'adaptation de l'offre de soins aux besoins des patients, à rendre notre système de santé plus efficient et donc à dégager des économies importantes sans remettre en cause la qualité des soins.

La loi Hôpital Patient Santé Territoire, inspirée par notre premier rapport, a fixé aux Agences Régionales de Santé le rôle de réguler, d'orienter et d'organiser l'offre de services de santé, en fonction d'un panier de soins identifié sur l'ensemble du territoire national. Ce rôle de régulation s'exerce notamment par son pouvoir d'autorisation (activités de soins, équipements lourds, établissements et services médico-sociaux, laboratoires d'analyses et de biologie médicale, etc.) et couvre non seulement l'offre en établissement mais aussi les professionnels de santé et les centres de soins et les pharmacies d'officine.

Les ARS, en concertation étroite avec les autres acteurs publics sur les territoires, devront **élaborer une carte globale de l'accès aux soins** incluant l'offre ambulatoire et en établissement, le sanitaire et le médico-social, afin de garantir un accès aux soins pour tous. Cette cartographie devra conduire à **corriger les inadéquations de prise en charge** et à la **fermeture de services situés sous les seuils d'activité**, en reportant leur activité sur les services et structures les plus efficaces de chaque région.

Cette meilleure adéquation de l'offre représente un potentiel considérable d'économies pour l'assurance maladie⁶⁶. Il s'agit de mieux répartir la prise en charge des patients entre hôpital, médecine de ville, établissements médicaux sociaux, hospitalisation à domicile, hôpital de jour. En particulier, le transfert d'activité de l'hôpital vers des structures d'aval ou des solutions alternatives à l'hospitalisation complète permettra non seulement d'améliorer la qualité des soins délivrés aux patients mais également de réaliser des économies importantes. L'économie nette dégagée pourrait être de 700 millions d'euros chaque année.

Renforcer la responsabilité des directeurs des établissements de soins

A l'échelle des établissements de soins, le renforcement de la responsabilité des directeurs doit permettre la mise en place d'outils nouveaux leur permettant d'exercer leurs responsabilités et d'optimiser les processus. En particulier, une plus grande mutualisation entre établissements des fonctions « support » et dans le développement d'outils techniques nouveaux, à l'initiative des directeurs, devraient permettre de dégager des gains d'efficacité majeurs.

La **mutualisation de la fonction achat, et plus particulièrement de la fonction achat des médicaments**, est de nature à établir un rapport de force favorable à une baisse du prix et donc des coûts pour les établissements.

La recherche d'une **plus grande cohérence entre établissements d'une même région dans le développement des systèmes d'information en santé** (dossier patient, télémédecine, gestion du médicament à l'hôpital, etc.) permettra là aussi d'établir avec les industriels des relations à la fois plus durables et équilibrées, débouchant sur l'émergence d'outils fiables et compatibles entre établissements. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, engendrant des coûts supplémentaires et limitant le bénéfice à attendre de ces outils pour les patients comme pour les professionnels de santé.

Par ailleurs, **une revue systématique et permanente des dépenses des établissements de soins**, dans le même esprit que celle visant les opérateurs de l'Etat, permettrait de réaliser des gains de productivité considérables sur les coûts médicaux et non médicaux des hôpitaux. Il convient en particulier d'auditer l'ensemble des organisations et des processus afin de dégager des économies supplémentaires et d'améliorer leurs performances, de trouver les moyens d'une meilleure adéquation des moyens humains et techniques à leurs objectifs en fonction de leur taille et de leur positionnement dans l'offre territoriale de soins, et de mettre en évidence les coopérations et mutualisations possibles entre établissements.

⁶⁶ Le premier rapport de la Commission soulignait déjà les retards de notre pays dans ce domaine. La France se situe ainsi en avant dernière position au sein de l'OCDE en matière de chirurgie ambulatoire, et plus largement d'accueil en hôpital de jour, qui présentent pourtant trois intérêts majeurs : la réduction du risque d'infections nosocomiales, l'amélioration du confort du patient, et un coût très sensiblement inférieur. Les urgences se substituent de plus en plus à la médecine de ville (consultations d'urgence à l'hôpital : +3,5% par an mais seulement 20% des cas donnent lieu à hospitalisation).

Mettre en place un « bouclier sanitaire » pour financer plus équitablement les dépenses de santé

Dès lors que la charge supportée par l'assuré (total du ticket modérateur, du forfait journalier, etc.) hors dépassements, atteindrait au cours d'une année civile un certain plafond, fonction du revenu du patient, se déclencherait une prise à charge à 100% des dépenses de santé, quelle que soit la pathologie.

Ce « bouclier sanitaire » **simplifierait les systèmes d'exonération existants et limiterait les effets perniciose de la complète gratuité**. Il se substituerait au régime des ALD, à celui des actes coûteux et à l'exonération à partir du 31ème jour d'hospitalisation. Il introduirait en outre une **plus grande équité** entre les malades quelle que soit leur situation face à la maladie (classée ou non en ALD) et quelle que soit l'appréciation des critères d'admission en ALD.

Dans l'hypothèse d'un bouclier sanitaire fixé à 450 € pour les soins de ville, les économies réalisées pourrait atteindre jusqu'à 2 milliards d'euros sur 3 à 5 ans.

Promouvoir l'efficience des assurances complémentaires santé

Aujourd'hui les assurances complémentaires santé représentent 30 milliards d'euros de cotisations : 24 milliards sont consacrés aux prestations, 6 milliards aux frais de gestion (ce qui est énorme). 50% viennent des cotisations directes des assurés, 50% sont financés par des contrats collectifs, dont 40% par les entreprises. Les contrats collectifs incitent aux dépassements d'honoraires, largement couverts dans le cadre de ces contrats.

Les salariés des petites entreprises et les artisans ne sont pas couverts par des contrats collectifs d'entreprise, ou bénéficient de contrats bien moins avantageux ce qui entraîne de fortes inégalités.

Les assurances complémentaires santé doivent **connaître** les prix et la qualité des soins offerts par les offreurs de soins. Elles doivent agréer les professionnels de santé dont elles acceptent de rembourser actes et prescriptions en contrôlant leur pratique.

La gouvernance du système de financement de l'assurance maladie doit permettre une coordination plus systématique de l'État, de l'assurance maladie, des mutuelles et des assureurs privés afin que la régulation d'ensemble demeure bien pilotée de manière cohérente et dans un souci d'équité.

Proposition 7 : Moderniser la couverture du risque de dépendance

L'augmentation constante de l'espérance de vie et l'arrivée au grand âge des générations du « baby boom » conduisent à un vieillissement global de la population et à une augmentation du nombre des personnes « dépendantes ». Avec pour conséquence un **déplacement des dépenses de santé vers des âges plus élevés** avec en particulier des **coûts plus élevés d'hébergement en maison de retraite ou de services permettant de rester à domicile**. D'ores et déjà, le « reste à charge » pesant sur les personnes dépendantes est trop élevé pour une fraction significative de la population. **L'allocation personnalisée d'autonomie, financée par les Conseils généraux, est aujourd'hui à bout de souffle**. Il faut donc reformer la couverture du risque dépendance.

Recentrer l'allocation personnalisée d'autonomie sur les personnes les plus dépendantes

45% des bénéficiaires de l'APA relève aujourd'hui du régime dit GIR 4 (dépendance « légère ») contre 38% en décembre 2002. Le GIR 4 comprend les personnes qui n'assument pas seules leurs transferts mais qui, une fois levées, peuvent se déplacer à l'intérieur de leur logement et les personnes sans problèmes de locomotion, mais qu'il faut aider pour les activités corporelles et les repas.

Nous proposons de recentrer l'APA sur ceux qui en ont le plus besoin (c'est-à-dire d'en exclure les moins dépendants) tout en prévoyant pour les bénéficiaires relevant du GIR4 dont les ressources sont les plus faibles, la prise en charge des heures d'aide à domicile dans le cadre des aides sociales servies par la CNAV.

Au total, ce recentrage permettrait à la fois de limiter l'évolution des dépenses et d'améliorer la prise en charge des plus dépendants.

Développer le recours à l'assurance dépendance complémentaire obligatoire

Le développement de l'assurance dépendance peut s'effectuer selon deux modalités :

- **la mise en place d'une assurance obligatoire**, qui permet d'éviter toute forme d'antisélection et d'avoir une mutualisation optimale. Dans ce cadre, une cotisation relativement modeste, permettrait de couvrir le « reste à charge » observé aujourd'hui pour les personnes âgées dépendantes. Les contrats proposés seraient « labellisés » par l'Etat pour s'assurer de leur contenu et de la nature des garanties offertes. Les intéressés auraient la liberté de choisir leur compagnie d'assurance. Pour les personnes aux revenus modestes (moins de 1,5 SMIC par exemple), l'Etat pourrait prendre en charge une partie des primes d'assurance.
- **la mise en place d'une assurance facultative**. Cette liberté de choix pour la consommateur devra alors s'accompagner d'une incitation fiscale (ce qui pourrait aller à l'encontre de la stratégie générale de réduction des niches) et d'une pénalisation de l'imprévoyance par le biais de reprise sur héritage pour ceux qui aurait du patrimoine où moment où ils recourent à l'APA.

Proposition 8 : Aller vers le libre-choix et l'universalité du système de retraites

Le plan gouvernemental de l'été 2010 pour la réforme des retraites privilégie les mesures d'âge, en particulier l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits à la retraite et celui du droit à une retraite à taux plein. Il comporte aussi d'autres mesures, dont des hausses de prélèvements fiscaux.

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a montré que l'augmentation de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite apparaît comme la solution la plus rapide pour réduire le déficit des régimes de retraite. De plus, augmenter la durée de vie professionnelle permet de concilier amélioration des finances publiques et stimulation de la croissance. Enfin, la perspective d'une durée de vie professionnelle plus longue incite aussi les entreprises à mieux former leurs salariés. L'allongement de la durée de cotisation paraît donc une donnée inéluctable de l'équilibre des finances publiques.

Mais le plan gouvernemental ne traite le financement des retraites qu'à à horizon 2020. De plus, le relèvement de l'âge légal défavorise ceux ayant commencé à travailler très tôt et qui travailleront nettement plus longtemps que la durée légale, alors même que leur espérance de vie à la retraite est inférieure à celle des salariés entrés plus tard sur le marché du travail. Le dispositif de carrières longues doit permettre à ceux qui ont commencé à travailler avant 18 ans de partir à la retraite à 60 ans. Il ne permet pas de tenir compte complètement de la pénibilité du travail.

Cette réforme devra être accompagnée de mesures spécifiques favorisant le recrutement et le maintien dans l'emploi des seniors (accès à la formation, aménagement du temps de travail, coût du travail, contrôle des préretraites « déguisées » en ruptures conventionnelles) au-delà de celles que nous avons recommandées et qui ont été prises au cours des trois dernières années.

Deux orientations devraient être mises à l'étude dès maintenant pour préparer l'après-2020.

Permettre d'arbitrer plus librement entre durée de la retraite et niveau de la pension

Le levier de la **durée de cotisation** et le **jeu des surcotes/décotes**⁶⁷ de part et d'autre de cette durée de cotisation permet de préserver cette liberté d'arbitrage. Il est à la fois juste et efficace : un départ anticipé choisi signifie un niveau de pension plus faible mais une retraite plus longue tandis qu'un départ tardif signifie un niveau de pension plus élevé mais une retraite plus courte.

Mettre en place un système de comptes individuels de cotisation retraites

Dans ce schéma, inspiré du système suédois, chacun cotiserait le même pourcentage de son salaire pour la retraite. Les cotisations (ou « droits à la retraite ») seraient créditées sur un compte individuel. Ces cotisations serviraient à financer les retraites (maintien du régime par répartition). Tout euro versé ouvrirait des droits, à tout âge, quelque soit son statut. Les individus pourraient ainsi arbitrer librement entre montant de leur pension et durée de leur retraite, à tout moment. Lorsque la personne déciderait de recevoir sa retraite, le compte serait converti en pension, dont le niveau serait calculé selon l'âge et la génération. Le rendement du système serait compatible avec l'évolution économique et démographique.

Ce dispositif permettrait de **clarifier les droits à la retraite pour les jeunes générations** et rendrait **plus transparent** le débat public sur le niveau souhaité de cotisation vieillesse et sur la part nationale que l'on souhaite consacrer aux dépenses de retraite obligatoires.

Les **avantages non contributifs** (chômage, maternité, retraite, maladie, minimum vieillesse) seraient versés directement sur chaque compte individuel.

Le principe d'**équité intergénérationnelle** serait respecté, puisque si une génération bénéficie d'une croissance économique favorable, elle serait « naturellement » amenée à constituer les réserves nécessaires aux besoins de financement accrus lors de son départ à la retraite.

⁶⁷ Le niveau de ces décotes et surcotes est évidemment essentiel : ainsi, par exemple, les montants actuels découragent le départ précoces et n'encouragent pas du tout les départs retardés.

Les salariés aux revenus modestes ayant des carrières longues en bénéficieraient directement, leur compte de cotisation étant alimenté plus longtemps.

Proposition 9 : Améliorer l'efficacité de la politique du logement

Le logement est, dans tous les pays, un facteur clé de la croissance. L'accès au logement est aujourd'hui très pénalisé pour les primo-accédants, en raison de l'augmentation du coût du foncier.

Libérer et densifier le foncier dans les zones urbaines

Pour libérer des terrains, trois voies devraient être empruntées :

- une **taxe annuelle sur les terrains constructibles non exploités**⁶⁸ en zones tendues pour rendre particulièrement dissuasive la rétention foncière, en particulier à visée spéculative ;
- **La suppression de l'abattement progressif sur les plus-values foncières** entre 5 et 15 ans de détention afin de donner davantage d'incitations à la libération rapide de la ressource foncière ;
- La modification des **limites à la densification de l'habitat** :
 - établissement d'un **plancher légal du coefficient d'occupation des sols (COS)** par zone en fonction de la tension sur le marché ou définition de COS cibles et taxation de l'écart à la cible ;
 - introduction d'une **différenciation obligatoire du COS en fonction de l'affectation** (logements, bureaux, commerces...). Cette mesure devrait permettre à l'offre de s'ajuster à la demande sur chacun de ces segments de marché selon les niveaux de tension observés.
 - octroi aux préfets de la possibilité de demander une délibération au conseil municipal pour vote **relevant des COS excessivement restrictifs**, voire de les relever d'autorité⁶⁹ ;
 - **révision des valeurs locatives cadastrales** sur lesquelles sont assises la taxe foncière et la taxe d'habitation pour donner aux communes davantage d'incitations à libérer du foncier et à relever leurs coefficients d'occupation des sols.

Unifier les aides à l'accession, favoriser la concentration des organismes HLM et l'émergence d'acteurs globaux

Afin de favoriser une certaine neutralité des dispositifs d'incitation publics vis-à-vis des choix individuels, **l'aide à l'accession à la propriété devrait être généralisée**, dans l'ancien comme dans le neuf, dans le secteur HLM comme dans le secteur libre. **Cette aide serait modulée** en fonction du revenu de l'accédant et de la tension sur le marché.

⁶⁸ Cette taxe ne prendrait effet qu'après expiration d'un délai nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un projet immobilier.

⁶⁹ Un transfert de droit de préemption octroie déjà la pleine maîtrise du foncier au préfet dès lors qu'un constat de carence dans la production de logements sociaux au sens de la loi SRU est dressé à l'encontre d'une commune.

Cela passe d'abord par l'harmonisation des plafonds de ressources entre les différentes aides, en les alignant sur ceux employés pour l'accès au parc HLM, devrait déboucher à terme sur un « **prêt à taux zéro rénové** ». Ce prêt couvrirait l'ensemble des segments du parcours résidentiel et se substituerait au foisonnement des aides existantes (les prêts aidés à l'accession comme le PTZ, le PTZ majoré, le PAS, le PC, le PASS-Foncier, mais aussi l'aide à la pierre dans les zones non tendues et les incitations fiscales à l'investissement locatif).

Afin d'optimiser l'utilisation des ressources des organismes HLM, une **fusion massive des organismes HLM** qui sont aujourd'hui près de 800 - dont un nombre important ne construisent rien - doit être rapidement menée à bien. L'atomisation du secteur ne permet pas d'utiliser le patrimoine amorti des organismes inactifs en zone rurale et les recettes que ce patrimoine génère pour financer les constructions neuves d'organismes actifs en zone urbaine.

Les entreprises sociales pour l'habitat doivent se **structurer en groupes nationaux**. Cette concentration devra permettre de progresser vers une gestion individualisée des parcours des locataires en fonction de la structure familiale, des revenus... La quantité de logements offerts et la qualité de service à l'usager sortiraient l'une et l'autre renforcées d'une telle évolution.

Enfin, l'émergence d'**opérateurs globaux du logement** (depuis l'hébergement d'urgence et le logement très social jusqu'au logement intermédiaire non conventionné), doit être encouragée pour favoriser la fluidité et l'équilibre du secteur. Ils doivent assurer la liquidité des marchés sur lesquels se déroulent les transactions constitutives du parcours résidentiel (de manière à garantir la mobilité des salariés) en assurant notamment le rachat à prix convenu des logements sociaux mis en accession et en développant le recours aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive.

Lever les obstacles à la mobilité résidentielle : une flexisécurité immobilière

Une mobilité accrue des locataires du parc libre, facteur de croissance, suppose un **assouplissement des rapports avec les bailleurs**, dans le cadre d'une « **flexisécurité immobilière** ».

Le risque d'impayés et la difficulté à expulser un locataire mauvais payeur ont conduit les opérateurs institutionnels à se détourner du marché résidentiel au profit de l'immobilier de bureaux et dissuadent certains particuliers propriétaires de devenir bailleurs.

Nous proposons, conformément à notre premier rapport, de **poursuivre l'assouplissement des procédures d'expulsions pour impayés de loyers**, amorcé par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, afin d'assouplir le marché locatif et d'inciter davantage les ménages et institutionnels à construire et à devenir bailleurs.

En contrepartie, la sécurité serait assurée par le **droit au logement opposable (DALO)** et la **garantie des risques locatifs (GRL)**. On pourrait ainsi concevoir une nouvelle forme de contrat de location, plus souple, compensée par un traitement prioritaire, au titre du DALO, des ménages insolvables de bonne foi.

Les logements du parc social doivent être réservés **aux ménages les plus modestes**. Pour cela, il faut abaisser les **plafonds de ressources HLM**⁷⁰, qui rendent aujourd'hui éligibles 70 % environ de la population française. Leur diminution devrait permettre d'accroître la mobilité au sein du parc social. Pour ne pas pénaliser trop fortement les locataires devant quitter le parc social pour des zones où les loyers libres sont élevés, il serait souhaitable de créer, dans les cinq agglomérations les plus tendues, un **produit locatif intermédiaire**, à l'instar de l'ancien prêt locatif intermédiaire, constituant pour ces ménages une étape vers le marché libre.

Proposition 10 : Une fiscalité de croissance

Enfin, pour réduire la dette autour de 60%, il faudra, au-delà de l'effort fiscal nécessaire pour ramener le déficit à 3% en 2013, mettre en œuvre progressivement une **véritable fiscalité de la croissance** fondée sur quatre principes directeurs :

- **rendre la fiscalité plus juste**, en poursuivant un double objectif de valorisation du travail et de réduction des inégalités ;
- **mobiliser des assiettes qui pénalisent le moins possible l'activité et l'emploi**. Cela implique d'alléger la pression fiscale sur les facteurs de production (travail et capital) en transférant la charge fiscale sur d'autres assiettes ; en privilégiant l'élimination des pollutions et des rentes ;
- **rendre la fiscalité simple et lisible**. C'est la condition d'un système de prélèvement démocratique, transparent, intelligible, moins propice à la fraude et à la défiance ;
- **rapprocher progressivement le taux de prélèvements obligatoires** de la moyenne des partenaires européens.

Plus précisément :

- **mettre en place une TVA sociale**, selon les recommandations pour l'emploi explicitées plus loin dans le rapport ;
- **renforcer la fiscalité écologique**, par la mise en place d'une taxe carbone, explicité dans la seconde priorité de long terme sur la préservation de l'environnement et la gestion des ressources rares ;
- **taxer les rentes injustifiées**, telles celles dont bénéficient les propriétaires fonciers en phase de hausse des prix des terrains et de l'immobilier.

⁷⁰ Des dispositions de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion de mars 2009 vont également dans le sens d'une fluidification du parc social. La loi a notamment abaissé les plafonds de ressources de 10,3% afin de recentrer l'éligibilité au parc social sur les ménages modestes. Cette disposition, qui concerne les nouveaux entrants, est complétée par une réforme du droit au maintien dans les lieux qui s'applique de plein droit au contrat en cours. Les occupants du parc social auront l'obligation de libérer leur logement en cas de sous-occupation manifeste ou si leurs revenus sont au moins deux fois supérieurs au plafond de ressources définis pour l'attribution d'un logement.

3. Faire de l'Europe un relais de notre stratégie de désendettement et de croissance

Tous les pays européens sont aujourd'hui confrontés à une double exigence. Ils doivent mettre en œuvre simultanément et à court terme des politiques budgétaires restrictives pour rassurer les marchés et crédibiliser le caractère soutenable de leur dette. En même temps, un effort trop rapide et excessif, répondant à une surenchère des marchés financiers et à une course à l'annonce la plus vertueuse au sein de la zone Euro pourrait conduire à freiner une croissance européenne encore très fragile. Cette atonie de la croissance aurait à son tour un impact négatif sur les finances publiques.

Dans ce contexte, les politiques nécessaires de réduction des déficits nationaux doivent s'accompagner de conditions monétaires suffisamment accommodantes et de marges de manœuvre nouvelles pour financer les dépenses d'avenir dont l'Europe a besoin pour atteindre ses ambitions de croissance.

C'est en effet d'abord au niveau européen que doit se structurer la mise en œuvre d'une politique conjuguée de croissance et de désendettement public :

- l'Europe dispose d'un socle de compétence et de moyens en matière de financements publics et privés. A la différence des pays anglo-saxons, l'épargne est abondante en zone euro : celle-ci n'a pas besoin d'importer de capitaux. En outre, il existe des outils de régulation et de mobilisation : budget communautaire, crédits de la banque européenne d'investissement, pacte de stabilité et de croissance, pouvoir de réglementation *via* notamment les directives sur les marchés financiers ;
- il existe un modèle européen de financement de l'économie d'abord fondé sur les banques (qui financent les deux tiers des entreprises et l'ensemble des ménages) alors que les banques américaines ne financent qu'un quart des entreprises américaines.
- l'Europe constitue le bon niveau politique pour peser dans les négociations internationales, en matière de régulation financière et de normes prudentielles et comptables.

La mobilisation européenne doit se structurer autour de **trois priorités qui doivent être menées de front**, tant pour des raisons de fond (elles présentent une cohérence économique entre elles) que d'acceptabilité politique (isolément, chacune d'entre elles ne peut recueillir l'accord d'une majorité suffisante d'Etats membres) :

- aider les Etats membres à réaliser leurs ajustements budgétaires dans des conditions qui en assurent la soutenabilité et la crédibilité : cela passe par le renforcement de la surveillance et de la discipline budgétaire dans le cadre d'une gouvernance européenne rénovée et renforcée ;
- développer la capacité collective de financement des dépenses l'avenir : cela passe par une mobilisation de la capacité de financement européen mais également de la compétence réglementaire qui doit fixer des règles qui incitent à la valorisation de l'innovation ;
- développer un cadre réglementaire qui favorise l'investissement privé de long terme : cela suppose la mise en place de règles comptables et prudentielles adaptées et d'une régulation du secteur financier qui en assure la stabilité : il n'y aura en effet pas d'équilibre durable et crédible des finances publiques sans une action déterminée de prévention du risque systémique.

Proposition 11 : Sécuriser le désendettement public en Europe sur la base d'une gouvernance européenne renforcée

Il est dans l'intérêt de la France et de l'ensemble de l'Union européenne que, collectivement, les pays européens organisent la mise en œuvre de la discipline budgétaire nécessaire à la réduction de l'endettement public.

La France doit ainsi peser en faveur d'un renforcement des volets préventif et répressif du pacte de stabilité et de croissance.

Accroître la surveillance collective et organiser la coordination budgétaire

Un dispositif de surveillance macroéconomique et financier complet de chaque Etat, doit permettre d'apprécier sa position compétitive, son degré de convergence avec ses partenaires et ses zones de vulnérabilité.

En l'état actuel du Traité, la Commission européenne, de son propre chef, peut adopter des avertissements face à l'apparition de déséquilibres graves pour le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, ou lorsque les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux grandes orientations communes. Ce pouvoir, utilisé une seule fois dans toute l'histoire de l'Union économique et monétaire doit donc être mobilisé comme une force de rappel.

Il faut également rapidement définir le contenu d'un « semestre européen » qui permette aux Etats membres et à la Commission européenne de disposer d'analyses communes de la situation économique européenne. La remise simultanée par les Etats membres de leur programme pluriannuel de finances publiques, comprenant les principaux paramètres de préparation des budgets nationaux (hypothèses de croissance, objectif d'évolution du solde...) et de leur programme annuel de réforme, détaillant les projets de réformes structurelles, conduirait à une discussion approfondie des politiques budgétaires et économiques et de leur interaction ainsi qu'à une identification précoce des risques de déséquilibres macro-structurels. Sur la base de cette discussion, le « semestre national » serait consacré au débat budgétaire national et à l'adoption des lois de finances, en pleine connaissance de cause.

Ce dispositif permettrait d'alerter et de prévenir une nouvelle crise sur les dettes souveraines des Etats européens.

Renforcer le pacte de stabilité et de croissance et l'appliquer

En cas de manquement d'un Etat, toutes les possibilités offertes par les traités et règlements européens doivent pouvoir être effectivement mobilisées.

Les dispositions aujourd'hui prévues par le Traité dans le cadre de la procédure de déficit excessif n'ont jamais été mises en œuvre, alors qu'elles sont déjà très contraignantes : surveillance des émissions d'obligations et de titres, invitation de la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné, exigence de constitution d'un dépôt ne portant pas intérêt auprès de l'Union, voire imposition d'amendes. En outre, le règlement sur le fonds de cohésion prévoit que le Conseil peut suspendre le versement de ces fonds.

L'utilisation de l'ensemble de ces capacités doit refléter le sérieux de l'engagement politique des Etats. Au-delà, **toutes les options juridiques doivent être explorées**. Il faudra ainsi proposer à nos partenaires l'adoption de sanctions *ad hoc*, faisant l'objet d'un engagement politique ou même d'une future modification du Traité, pour compléter l'arsenal. Le dernier niveau de sanction prendrait la forme d'une **suspension des droits de vote de l'Etat concerné**.

Si jamais un consensus ne pouvait être trouvé à 27 Etats membres, il faudra que la Commission européenne propose une initiative renforcée pour approfondir la coordination et la surveillance de la discipline budgétaire **dans la seule zone euro**.

Etablir un mécanisme de discipline volontaire fondé sur une mutualisation des dettes des Etats membres jusqu'à un certain niveau

Au-delà, par exemple si la réforme du Pacte de stabilité n'aboutissait pas à une amélioration substantielle des disciplines budgétaires des Etats membres, devrait être explorée une proposition plus radicale⁷¹ qui consisterait à établir, sur une base volontaire, une mutualisation des dettes souveraines des Etats membres :

- chaque pays accepterait de diviser sa dette en deux (pour les nouvelles émissions) : une dette senior (remboursée avant la dette junior dans tous les cas) qui n'excéderait pas les 60% du PIB et une dette junior (remboursée après la dette senior), qui constituerait le reste de la dette publique. Il serait entendu que cette dette junior pourrait faire défaut (sans bien entendu entraîner de défaut sur la dette senior).
- les pays membres mutualiseraient leur dette senior, via une clause juridique de responsabilité conjointe et solidaire. Les pays les plus crédibles pourraient inclure l'ensemble de leur dette jusqu'à 60% de leur PIB ; pour les pays moins crédibles, ce seuil pourrait être inférieur à 60% du PIB. Cette garantie serait renouvelée chaque année pour les nouvelles émissions de dettes.

Une agence de la dette de la zone euro (ou un consortium des agences nationales de la dette) émettrait cette dette fusionnée et rétrocéderait les fonds levés selon une clef de répartition connue de tous. Cette dette *senior* mutualisée serait extrêmement liquide et sûre et permettrait de garantir les taux les plus bas possibles. Le reste des dettes publiques, au-delà des 60% du PIB, demeurerait national et concentrerait tout le risque de défaut de chaque pays.

Outre les effets positifs induits sur le coût de financement de la dette mutualisée⁷², ce système constituerait un **moyen de prévenir et de traiter durablement le surendettement des États de la zone euro** : pour recevoir la garantie des autres pays, un pays devrait prouver que sa politique budgétaire n'est pas explosive à moyen terme. En pratique, un pays, s'il veut recevoir la garantie du pays le plus crédible (l'Allemagne), devrait prouver chaque année que sa politique budgétaire est crédible et vertueuse. Un pays dont la politique budgétaire dévierait serait très vite interdit d'émettre de la dette mutualisée et serait contraint de payer très rapidement des taux très élevés sur la dette émise à son niveau. En revanche, les pays vertueux budgétairement auraient accès à un financement de leur dette à un taux extrêmement bas.

⁷¹ « *The blue bond proposal* » J. Delpla et J. von Weizsäcker, Bruegel policy brief May 2010.

⁷² S'il concernait l'ensemble des Etats membres, la dette mutualisée alimenterait un marché de 6 000 milliards d'euros, équivalent en taille, en qualité et en liquidité au marché de la dette publique américaine.

Proposition 12 : Développer les financements européens des dépenses d'avenir

Utiliser de manière beaucoup plus efficace les dépenses d'avenir financées par le budget communautaire

Les fonds communautaires alloués à la recherche-développement, à l'innovation et aux infrastructures représentent près de 150 milliards d'euros pour la période 2007-2013, soit 15% du budget communautaire. Ces fonds sont d'autant plus importants qu'ils déclenchent un effet de levier par co-financement des budgets nationaux, tout en stimulant l'intégration des politiques de recherche des Etats membres.

Pourtant, le **bilan de leur utilisation est particulièrement décevant** - en particulier pour ce qui concerne le programme-cadre de recherche et de développement technologique. Il faut convaincre la Commission de parvenir rapidement à une **meilleure sélection des priorités** qui permette d'éviter une **gestion des fonds « en silos »** distincts selon la ligne budgétaire (politique régionale, politique de la recherche, des transports...). La Commission doit s'engager dans le sens d'un **allègement administratif ou de l'externalisation de la gestion** (comme pour les fonds de l'*European Research Council*) et d'une rationalisation de la politique d'audits, aujourd'hui coûteuse et mal proportionnée.

Il s'agit également de parvenir à une **sélection plus efficace des priorités** au lieu de les accumuler. Il faut ainsi favoriser la programmation conjointe de la recherche⁷³ et les initiatives technologiques conjointes, qui sont des entreprises communes entre industriels dont les frais de fonctionnement sont pris en charge par la Commission, les entreprises et les Etats membres. Ces initiatives permettent de mettre en œuvre les axes stratégiques de recherche dans un secteur donné - comme, depuis 2007, dans les domaines des systèmes embarqués, de l'aéronautique ou des médicaments innovants.

Par ailleurs, à programmes communautaires inchangés, il faudrait engager les actions nécessaires avec les opérateurs potentiellement bénéficiaires (laboratoires, centres de recherche...) pour **améliorer le « taux de retour » français**, structurellement faible dans le domaine de la recherche et développement.

Encourager au niveau européen le développement de fonds de capital risque et de fonds de brevets

Au-delà, les initiatives cofinancées par les institutions européennes en matière de financement de l'innovation et de valorisation des brevets sont à développer.

Ainsi, les **instruments financiers permettant le partage des risques avec les entreprises innovantes**, tels que des prêts Commission - Banque européenne d'investissement - Etats membres orientés vers les projets à profil de risque élevé, doivent être développés. Au-delà des mécanismes de prêts bancaires, le développement de fonds de capital-risque et de garantie permettrait, toujours dans le cadre du FEI, de contribuer au développement des PME dans leur phase d'amorçage et de développement. Cette intervention en fonds propres serait complémentaire de celle d'ores et déjà initiée dans le cadre des garanties aux crédits bancaires. Autant que possible, ces interventions devraient cibler les PME innovantes et risquées. En parallèle la France devrait contribuer à faire avancer la réflexion de la Commission sur l'utilisation que les Etats membres doivent faire de leurs propres outils d'intervention, en allégeant les cadres et procédures applicables

⁷³ Les Etats membres sont ainsi convenus, en 2008, d'un programme de recherche commun sur les maladies neuro-dégénératives, dont Alzheimer, suivi en 2010 par un autre sur agriculture et changement climatique.

aux aides d'Etat à l'innovation non susceptibles de porter atteinte à la concurrence en Europe.

Compte tenu des caractéristiques du marché de la propriété intellectuelle (nécessité de partage des risques sur une base large, cloisonnement des marchés nationaux...) et de l'importance cruciale que revêt son développement, une action résolue est nécessaire au niveau européen pour créer des **fonds européens de brevets mieux valoriser la recherche publique** : ces fonds pourraient être cofinancés par le budget communautaire, le fond européen d'investissement et des partenaires privés ou publics. Ils, auraient pour objectif d'acquérir des brevets ou des licences de brevets développés par les universités et laboratoires de recherche publics afin de constituer des grappes directement valorisables et d'acquérir une position stratégique dans différents domaines. Une part des redevances générées serait ensuite redistribuée aux organismes publics. Ces fonds permettraient ainsi d'améliorer la valorisation et la cohérence de la recherche publique, tout en renforçant les incitations pour les universités et les centres de recherche à développer des innovations susceptibles d'une exploitation industrielle.

La mise en place de ces fonds aura d'autant plus de portée que le nombre de brevets déposés sera important et que leur coût sera limité - le coût d'un brevet pour dix ans valable sur l'ensemble de l'Union Européenne est 20 fois supérieur à ce qu'il serait aux Etats-Unis. A cet égard, l'Union européenne a un rôle essentiel à jouer à travers la mise en place d'un **brevet communautaire** au régime de traduction adapté⁷⁴ et qui assure une meilleure sécurité juridique aux entreprises européennes, et notamment aux petites et moyennes entreprises.

Ceci suppose le **maintien des volumes d'intervention de la Banque européenne d'investissement**⁷⁵ - voire leur hausse après augmentation du capital de la BEI - et le développement du capital du fonds européen d'investissement et des fonds existants dédiés aux infrastructures⁷⁶. Parallèlement, il est nécessaire d'établir un partage clair et cohérent des responsabilités entre l'intervention budgétaire directe de la Commission européenne et celle de la BEI : les financements bancaires du type de ceux de la BEI, doivent être d'abord utilisés pour les projets rentables, tandis que le budget communautaire doit intervenir en priorité au soutien des projets qui dégagent les externalités positives les plus importantes sans être financièrement rentables.

Emettre des obligations européennes dédiées aux dépenses d'avenir

L'émission d'obligations européennes, de maturité longue et finançant des investissements d'avenir présenterait plusieurs avantages. Elle permettrait :

- la **sanctuarisation d'une partie des financements d'avenir** dans le cadre d'un emprunt européen alors que les Etats membres réalisent des ajustements budgétaires massifs au niveau national ;
- de créer beaucoup **moins de distorsions de concurrence** par rapport à des émissions d'obligations bancaires nationales assorties de garanties d'Etat car elle gommerait les différences de solvabilité des garants ;

⁷⁴ Il conviendrait de n'exiger aucune traduction, pourvu que la demande de brevet communautaire est déposée dans l'une des 23 langues officielle de l'UE, qu'elle est disponible en anglais et dans les deux autres langues officielles de l'OEB (français et allemand).

⁷⁵ Le volume annuel des interventions de la BEI a augmenté de 40% dans le contexte de la crise, soit 80 milliards en 2009 contre 55 à 60 milliards en période normale. Elle a prêté 12,7 milliards d'euros à des banques intermédiaires sous la forme de lignes de crédit destinées à financer plus de 50 000 petites entreprises dans toute l'Europe.

⁷⁶ Au sein du groupe BEI, le fonds européen d'investissement (FEI), qui travaille avec des spécialistes du financement des PME, a fourni en 2009 2,3 milliards d'euros de garanties aux banques commerciales pour leurs prêts aux PME. Le capital du FEI ne représente aujourd'hui que 3 milliards d'euros.

- de **donner corps au volet communautaire de la stratégie européenne de croissance** : en effet, elle pourrait permettre financer des projets à dimension européenne et présentant une forte rentabilité socio-économique comme par exemple les infrastructures transfrontalières de transport et d'énergie⁷⁷ ;
- de financer cet emprunt européen sur les marchés à un **taux attractif**. Ce taux pourrait être inférieur à celui des obligations d'Etat actuelles, même si ce n'est pas certain dans la mesure où le montant émis serait sensiblement inférieur à celui des Etats, la liquidité du marché primaire étant donc plus faible.

Certes, en l'absence d'impôt européen, les dettes émises au niveau européen resteraient exclusivement gagées sur les impôts futurs des Etats membres. De plus, formellement, en l'état actuel du Traité, il est impossible aux Etats membres d'émettre en commun des obligations dans le cadre communautaire.

A court terme, il pourrait être lancé des **obligations européennes du Trésor émis par la BEI ou une agence européenne du Trésor** établie sur la base de la société mise sur pied pour gérer le Fonds européen de stabilité financière. Il serait nécessaire de définir les modalités de remboursement des intérêts générés par l'emprunt et les conditions de répartition des fonds pour les différents contributeurs. Une **gouvernance adaptée** devrait permettre d'assurer aux Etats membres apportant leur garantie à ces obligations, ainsi qu'à leurs Parlements la visibilité nécessaire sur la gestion de ces émissions et sur l'efficacité des investissements qu'elles financent.

Proposition 13 : Définir un cadre européen favorable à l'investissement privé de long terme

Le système financier français est très intermédié, par le biais des dépôts d'épargne réglementés et de l'assurance-vie, qui bénéficient d'une fiscalité privilégiée. Ces deux types de placement, plébiscités par les épargnants, permettent aux banques et aux sociétés d'assurance d'accéder à une ressource financière stable et abondante.

Cette caractéristique est globalement positive : la mutualisation des risques et la transformation des maturités opérées au travers du bilan des banques et des assurances permettent d'offrir aux épargnants à la fois rendement, sécurité et liquidité. Les ménages détiennent fin 2009 environ 1 000 milliards d'euros de liquidités bancaires ou d'épargne contractuelle (PEL et PEP) et 1 350 milliards d'euros de provisions d'assurance-vie, ce qui représente au total plus de 72% de leur épargne financière.

Il faut promouvoir l'objectif d'une réallocation partielle des **placements intermédiés vers les fonds propres des entreprises**, et en particulier vers les actions non cotées (capital-investissement) ou les sociétés cotées françaises de taille intermédiaire.

Ce chantier est d'autant plus important que les réformes prudentielles en cours auront pour conséquence de rendre plus difficile la transformation des maturités pour les organismes surveillés et que le financement en action pourrait en pâtir.

L'incitation au développement du financement de long terme suppose notamment dans le cadre des négociations sur « Bâle III » et « Solvabilité II » d'obtenir les avancées suivantes.

⁷⁷ Par exemple en matière de transport, les 30 projets européens prioritaires : lignes TGV transeuropéennes, mais aussi lignes ferroviaires pour le fret ou ligne pour le transport fluvial ; en matière d'énergie, réalisation des interconnexions électriques, réseau de lignes à haute tension à courant continu Transgreen entre l'Europe et l'Afrique du Nord, extension du réseau de transport à haute tension destiné aux futurs parcs éoliens *off shore*...

Tout faire pour éviter que la directive « Solvabilité II » ne pénalise l'investissement en actions des assureurs

La mise en œuvre de la directive « Solvabilité II » pourrait avoir pour effet de pénaliser les investissements en actions des principaux investisseurs institutionnels européens. Il convient de veiller à ce que le paramétrage retenu permette de garantir aux assurés et clients un niveau de protection accru, tout en permettant aux assureurs de jouer leur rôle dans le financement de l'économie en ne pénalisant notamment pas, au travers d'exigences de capital excessivement prudentes, la détention d'actions ou d'autres placements de long terme.

Reconnaître les spécificités des investisseurs de long terme en accordant un statut comptable et prudentiel d'« investisseur structurel de long terme ».

Les investisseurs de long terme (assureurs, caisses des dépôts, fonds d'investissement en capital-risque...) occupent une place particulière dans le financement de l'économie. Disposant de ressources stables, ils sont moins soumis aux aléas de court terme, et peuvent donc potentiellement investir dans des actifs moins liquides et plus risqués à court terme mais présentant des rentabilités plus élevées à long terme. La reconnaissance des spécificités des investisseurs « structurels » de long terme apparaît nécessaire, au même titre que les fonds de pension qui sont exclus du champ de la Directive « Solvabilité II ».

Ces investisseurs de long terme bénéficieraient d'un régime comptable tenant compte des spécificités de leur horizon d'investissement. La comptabilisation en coût amorti ou en coût historique des investissements de long terme en capital permettrait de ne pas pénaliser ceux-ci.

Une telle proposition pourrait être soutenue par les autorités françaises, même si elle ne correspond pas en l'état aux projets internationaux (de l'*International Accounting Standard Board*) sur les normes comptables.

Mettre en place un régime européen de gestion prévisionnelle des risques bancaires

Le soutien apporté au secteur financier par les pouvoirs publics était indispensable pour enrayer la crise. Celui-ci a mis en lumière l'existence de comportements d'aléa moral par certaines entités financières dites « systémiques ». Assurées d'être sauvées en cas de crise par les pouvoirs publics en raison de leur caractère « *too big to fail* », ces institutions accumulaient des risques de façon excessive. Ce diagnostic fait aujourd'hui largement consensus, des mesures doivent donc être prises pour qu'une nouvelle situation de sauvetage du secteur bancaire par les pouvoirs publics ne se reproduise pas.

Actuellement plusieurs projets sont en cours de discussion au niveau international pour répondre à cet enjeu, notamment celle d'une taxe internationale sur le secteur financier afin que celui-ci contribue davantage au financement de la stabilité financière. Au-delà de ces propositions, la mise en place d'un régime européen de faillite pour les banques est essentielle.

Garantir implicitement l'ensemble des créances présente le double inconvénient d'être **potentiellement coûteux** pour les finances publiques en cas de défaut et d'**accroître l'aléa moral** du secteur financier qui, pour accroître ses profits, peut prendre des positions plus risquées sans en assumer pleinement les pertes potentielles. A contrario, ne pas sauver un établissement « *too big to fail* » de la faillite accroît considérablement le risque systémique et l'aversion au risque du marché. Cette situation peut conduire à un disfonctionnement de l'ensemble du secteur financier et fait porter un risque à l'ensemble de l'économie.

Il convient que la France porte et soutienne la mise en place d'une **procédure collective de faillite *ad hoc* et harmonisée au niveau européen** pour les établissements de crédit les plus importants et pour ceux exerçant des activités présentant un risque systémique.

Proposition 14 : Définir avec l'Allemagne une stratégie commune de finances publiques et de croissance

Compte tenu de leur rôle en Europe, de leur poids économique, de l'interdépendance des choix qu'ils font, l'Allemagne et la France doivent construire ensemble une stratégie de finances publiques et de croissance qui entraîne leurs partenaires européens et leur redonne confiance en un projet commun. Cette stratégie doit donner à l'Union européenne un rôle essentiel à la fois en matière monétaire, économique et budgétaire.

Ceci suppose un **changement des comportements** des deux côtés du Rhin pour dépasser les différences de psychologies et de perceptions des risques économiques et sociaux liés à des expériences historiques très différentes.

Nous proposons que soit mis à l'ordre du jour des prochaines discussions franco-allemandes les sujets suivants :

- des hypothèses économiques cohérentes pour les budgets des deux pays, avec une analyse partagée sur les composantes structurelles/conjoncturelles des déficits ;
- une présentation des budgets la même semaine, avec invitation croisée des ministres des finances ;
- l'audit des atouts et handicaps de compétitivité des deux pays ;
- une fusion des sièges français et allemands au FMI et à la Banque mondiale.

II. Seconde urgence : stimuler la compétitivité et l'emploi et redonner un avenir aux jeunes

La France doit se fixer trois objectifs clairs à l'horizon 2020 : baisser le taux de chômage global à 4,5 % ; « débloquer » l'accès des jeunes à l'emploi ; réduire le dualisme du marché de l'emploi entre CDI et CDD.

Pour attendre ces objectifs, elle doit mettre en place une « flexisécurité » sur le marché du travail, comportant un plan d'action spécifique en faveur des jeunes qui sont les premières victimes du fonctionnement du marché du travail. Elle doit également améliorer sa compétitivité par un allègement du coût du travail et un renforcement de la concurrence sur le marché des biens et services.

Le financement de l'ensemble des réformes proposées peut se faire à budget constant.

1. Mettre en place une « flexisécurité à la française »

Proposition 15 : Créer un cadre efficace, cohérent et valorisant pour la recherche d'emploi : mettre en place le contrat d'évolution

Comme nous l'avons dit dans notre premier rapport, **la recherche d'emploi par les « chômeurs » est une activité à part entière**, qui nécessite de leur part des compétences particulières et un investissement en temps, en moyens et en énergie. En permettant une meilleure allocation de la main d'œuvre et un accroissement des compétences des chercheurs d'emploi par la formation, la recherche d'emploi contribue à la croissance pour l'ensemble de la société. Cette activité de recherche est d'autant plus difficile que celui qui l'exerce est initialement éloigné de l'emploi. En conséquence, **cette activité doit bénéficier d'une rémunération, ainsi que d'un accompagnement qui croissent avec la « distance à l'emploi » du chercheur d'emploi.**

L'expérimentation du contrat de transition professionnelle (CTP), qui constitue le dispositif le plus ambitieux actuellement, montre des résultats encourageants en terme de taux d'adhésion⁷⁸ et de sorties durables dans l'emploi⁷⁹. Cependant, le CTP s'adresse seulement aux salariés touchés par un licenciement pour motif économique - indépendamment de leur distance à l'emploi. Or, l'accompagnement renforcé peut s'avérer inutile pour d'autres demandeurs d'emploi ; à l'inverse il peut être inutile pour certains licenciés économiques les plus « employables »⁸⁰. Il faut en tenir compte : ces dispositifs s'avèrent relativement coûteux (environ 20 000 € par an pour le CTP pour une durée maximale de douze mois⁸¹).

⁷⁸ De l'ordre du double de celui de la convention de reclassement personnalisé (CRP). Source : Evaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle, IGAS, octobre 2007.

⁷⁹ Environ 60 % sur une période de douze mois. Source : Evaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle, IGAS, octobre 2007.

⁸⁰ Le ciblage sur les travailleurs ayant subi un licenciement pour motif économique peut parfois être justifié économiquement, en particulier lors de grandes restructurations qui voient un nombre important de travailleurs ayant des compétences spécialisées dans des secteurs industriels en déclin arriver concomitamment au chômage sur un marché du travail local de taille réduite. Cependant, proposer systématiquement le CTP ou la CRP aux seuls licenciés pour motif économique ne constitue pas un ciblage efficace.

⁸¹ Cf. rapport de l'IGAS (octobre 2007) « L'évaluation à mi-parcours du contrat de transition professionnelle ».

Nous préconisons le déploiement à grande échelle d'un mécanisme similaire au CTP, mais mieux ciblé. Il faut pour cela repenser la logique de l'accompagnement, évoluer vers une individualisation croissante de l'accompagnement, défini en fonction du seul critère de distance à l'emploi des individus⁸².

Mettre en place le « contrat d'évolution » comme statut de droit commun de demandeur d'emploi

- a) **le contrat d'évolution serait un contrat d'activité à durée variable.** Ce contrat, en contrepartie d'engagements forts de la part du chercheur d'emploi dont le respect serait contrôlé, lui proposerait une rémunération et un accompagnement dans son orientation professionnelle, sa formation et sa recherche d'emploi. Il serait signé selon les cas (cf. *infra*) avec Pôle Emploi, le dernier employeur du demandeur d'emploi ou les Conseils généraux ;
- b) **le contrat d'évolution aurait vocation à devenir à terme le droit commun du service public de l'emploi en France.** Les différents outils français d'indemnisation, de formation et d'accompagnement, pour l'instant liés au statut du bénéficiaire (étudiant, primo-entrant, ancien salarié ayant subi un licenciement pour motif économique, bénéficiaire du RSA, autre chômeur, etc.), seraient remplacés par un système global et cohérent en support à l'objectif de recherche d'emploi. La montée en charge par rapport à la situation existante serait cependant progressive, au fur et à mesure que les chercheurs d'emploi « sortent » des mécanismes existants et « entrent » dans un contrat d'évolution. Cette transition pourrait se faire soit en créant un dispositif totalement nouveau, soit en faisant évoluer un certain nombre de mécanismes existants, comme le CTP ou la convention de reclassement personnalisée (CRP), dont la logique serait réaffirmée, mais qui seraient réorientés vers d'autres publics, étendus et modulés ;
- c) **le contrat d'évolution aurait vocation à être proposé à tous les chercheurs d'emploi, qui seraient libres d'adhérer ou non au dispositif** (comme c'est le cas aujourd'hui pour la CRP et le CTP). Cette clause est à la fois une conséquence du caractère contractuel du dispositif proposé, et une condition de son efficacité, dans la mesure où une recherche efficace d'emploi nécessite une implication volontaire du travailleur ;
- d) **le contrat d'évolution proposerait un service fortement différencié en fonction de la distance à l'emploi du chercheur d'emploi**, telle qu'elle serait évaluée par le Service public de l'emploi. Le chercheur d'emploi serait ainsi caractérisé par sa distance à l'emploi et non par son statut juridique (licencié économique par exemple). Cette distance à l'emploi serait évaluée en prenant en compte un ensemble de critères pertinents aussi large que possible (voir *infra*) ;
- e) **l'accompagnement renforcé serait individualisé, mais également adapté aux spécificités locales ou sectorielles** du champ de la recherche d'emploi. Il n'est pas toujours possible ni souhaitable de mettre en place un processus standardisé au niveau national. En particulier, l'accompagnement doit parfois être effectué par différents opérateurs, en fonction des spécificités locales⁸³ ;
- f) **l'adhésion au contrat d'évolution entraînerait pour son titulaire une rémunération accrue, dépendant de l'ampleur de l'accompagnement et des actions de formation ou de travail effectuées.** Cette rémunération serait composée de deux éléments : i) le

⁸² Cette orientation rejoint l'avis du COE dans le rapport sur les « Mutations économiques, reclassement, revitalisation ».

⁸³ Cf. rapport de la Commission présidée par Rose-Marie Van Lerberghe : « Pour une dynamique territoriale de l'emploi » (avril 2010)

revenu qu'aurait perçu le titulaire s'il avait refusé le dispositif et ii) une rémunération correspondant à l'activité de recherche d'emploi dans le cadre du contrat d'évolution⁸⁴ ;

- g) **la mise en œuvre du dispositif devrait avoir un coût limité.** Il est montré plus bas que cet objectif - même avec un contrat d'évolution ambitieux dans son périmètre et ses modalités - n'est pas inatteignable, via le redéploiement de certaines dépenses, une contribution des entreprises procédant à des restructurations et les économies de dépenses générées par son impact sur la création d'emploi. La **réduction du plafond d'assurance chômage** est l'une des pistes de financement. Cette réduction pourrait apporter un financement significatif tout en ayant pour autres avantages d'être redistributive et de contribuer à accélérer le retour à l'emploi (cf. annexe 5 pour une illustration des coûts du contrat d'évolution et des pistes de financement) ;
- h) Le contrat d'évolution a une **vocation universelle**, c'est-à-dire que son objet est de remplacer à terme l'ensemble des dispositifs existants, afin de donner à la recherche active d'emploi un cadre cohérent, efficace et lisible. La mise en place d'un tel mécanisme ne se fera pas en un jour. Elle requiert la transformation de nombreux mécanismes, gérés dans le cadre de gouvernances éclatées : elle demande donc la mobilisation et la collaboration de tous les niveaux des administrations publiques, ainsi que des partenaires sociaux. Elle suppose également de poursuivre l'évolution du système de formation professionnelle afin qu'il contribue pleinement à sécuriser les mobilités (cf. infra). La mise en place du contrat d'évolution nécessite enfin une démarche par étapes, dont les premières sont détaillées ci-dessous.

Segmenter les dispositifs du service public de l'emploi en fonction des profils des chercheurs d'emploi

La mise en œuvre du contrat d'évolution suppose un accompagnement renforcé et personnalisé du demandeur d'emploi, qui aille au-delà de ce que propose actuellement le service public de l'emploi (bien que celui-ci ait connu des évolutions dans cette direction au cours des dernières années). Une distinction similaire entre demandeurs d'emploi a été mise en œuvre en Allemagne.

En France, quatre catégories pourraient être identifiées : chercheurs les plus proches de l'emploi ; chercheurs dans une situation intermédiaire ; chercheurs les plus éloignés de l'emploi ; personnes rencontrant des obstacles sociaux importants à la recherche d'emploi. Les caractéristiques du contrat d'évolution (rémunération, accompagnement, accès à la formation) seraient ensuite définies en fonction de ces catégories et de l'adhésion du chercheur d'emploi au principe d'un accompagnement renforcé. Seraient ainsi proposés au signataire un soutien d'une nature variable et d'une plus ou moins grande intensité, ainsi que des modes d'interaction différenciés avec le service public de l'emploi. La distance à l'emploi serait évaluée en prenant en compte un ensemble de critères pertinents aussi large que possible. A l'intérieur de chaque catégorie de chercheur d'emploi, un ajustement plus fin serait fait sur la base des situations individuelles. Cet ajustement concernerait tous les leviers : mode d'accès au service public de l'emploi (physique, téléphonique, en ligne), fréquence des visites, durée et contenu des entretiens, intensité des formations, nature de l'accompagnement etc.

⁸⁴ La rémunération dissocierait la mise en œuvre du contrat d'évolution de la question du caractère assurantiel de l'indemnisation du chômage : il serait tout à fait possible, si on le souhaite, de conserver au premier élément de la rémunération un caractère assurantiel, avec un montant dépendant du seul parcours passé du chercheur d'emploi.

- **Catégorie A** - Les chercheurs d'emploi les moins éloignés de l'emploi bénéficieraient d'un service centré sur la mise en relation du chercheur d'emploi avec les offres d'emploi correspondant à son profil. Ce service serait également offert par défaut au chercheur d'emploi refusant une formule d'accompagnement renforcé ;
- **Catégorie B** - Les chercheurs d'emploi dans une situation intermédiaire bénéficieraient des services offerts pour la catégorie A, auxquels s'ajouteraient un bilan de compétences, un soutien à l'orientation professionnelle, une offre de formation individualisée et d'intensité moyenne (remise à niveau professionnelle, formation préalable à l'embauche) ;
- **Catégorie C** - Les chercheurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi bénéficieraient des services offerts dans le cadre du contrat de catégorie B, auxquels s'ajouteraient une offre de formation individualisée d'intensité forte (formations longues à de nouveaux métiers), un accès facilité à des expériences professionnelles courtes dans des entreprises ou des associations et un *coaching* personnalisé (préparation aux entretiens d'embauche et techniques de recherche d'emploi). Les chercheurs d'emploi dans cette catégorie bénéficieraient également d'une augmentation de leur rémunération (financée par Pôle Emploi et par les entreprises ou associations d'accueil de l'expérience professionnelle courte) comme contrepartie de l'externalité positive que constituent leurs activités de recherche et de formation. Cette rémunération additionnelle donnerait au service public de l'emploi l'autorité nécessaire pour inciter les chercheurs d'emploi à suivre les formations adéquates et accepter les offres satisfaisantes ;
- **Catégorie D** - Les mesures proposées aux signataires de ces contrats viseraient prioritairement à lever les freins sociaux à la reprise d'emploi et devraient être fortement individualisées (aide à la garde d'enfant, au logement, à l'obtention du permis de conduire, mesures de soutien psychologique, etc.).

Pour la **majorité des contrats de catégories A, B et C**, Pôle Emploi serait le co-contractant. Dans le **cas des salariés victimes de restructurations**, les contrats d'évolution pourraient être signés, mis en œuvre et financés par l'entreprise procédant aux licenciements économiques (cf. *infra*). Les **contrats de catégorie D** seraient signés et mis en œuvre par les Conseils généraux, compétents en matière d'insertion sociale ou une structure définie par eux. Enfin, quel que soit le co-contractant (Pôle emploi, entreprises ou conseils généraux), les individus relèveraient d'un **statut unique de « chercheur d'emploi »**.

La mise en œuvre d'une telle réforme devra prêter attention aux points suivants⁸⁵ :

- elle devra s'accompagner d'un pilotage par des **indicateurs opérationnels différenciés par catégorie**. Par exemple, le nombre de dossiers à traiter chaque jour par un salarié de Pôle Emploi servant les chercheurs d'emploi les plus fragiles serait moins important que celui d'un employé servant les chercheurs d'emploi en situation intermédiaire, les seconds demandant un soutien moins intense que les premiers ;
- elle nécessitera des **outils techniques capables d'évaluer rapidement la capacité de reconversion et la capacité à échapper aux difficultés économiques**. Cette appréciation de la situation du chercheur d'emploi doit être faite relativement rapidement, afin que l'aide appropriée soit apportée dès le début de l'épisode de recherche d'emploi ;

⁸⁵ Il faudra également veiller à la cohérence des contrats de type C avec les contrats d'insertion du RSA.

- elle devra s'appuyer sur une **formation renforcée des salariés du service public de l'emploi**, qui devront être capables d'orienter et de conseiller les chercheurs d'emplois sur la base de leurs compétences individuelles, et pas seulement de leur secteur d'activité par exemple ;
- enfin, la gestion de ce dispositif devra conserver une certaine **souplesse**. En particulier, elle devra permettre l'évolution d'une catégorie à l'autre en fonction des difficultés rencontrées au fil de la recherche d'emploi.

Organiser la mise en œuvre des contrats d'évolution par les entreprises procédant à des restructurations

Les entreprises procédant à des restructurations pourraient prendre en charge la mise en œuvre et le financement des contrats d'évolution des salariés qu'elles licencient (à l'image de ce qui se fait déjà dans les cellules de reclassement mises en place de manière *ad hoc* par certaines grandes entreprises). Certaines **mesures de reclassement** prises dans ce cadre pourraient recevoir le soutien de Pôle Emploi. Ce mécanisme serait un moyen de sécuriser et de simplifier les procédures collectives de restructuration.

Cette **prise en charge**, qui serait formalisée par une convention entre l'Etat et l'entreprise, serait **obligatoire pour les entreprises de plus de 1 000 salariés** (car elles en ont les moyens humains et financiers). Lors de la négociation de cette convention, l'Etat procéderait, par l'intervention de ses services déconcentrés et dans le cadre de la procédure d'information et de consultation, à l'examen des motifs du licenciement économique et des mesures de reclassement envisagées. La signature de la convention par l'Etat entraînerait reconnaissance de la validité de la rupture. Cette convention serait soumise au contrôle du seul juge administratif. Les entreprises de **moins de 1 000 salariés** pourraient également, à **titre optionnel**, recourir à cette procédure de conventionnement avec l'Etat qui apporterait une meilleure protection aux salariés et une meilleure sécurité juridique aux procédures.

Déployer le contrat d'évolution à l'échelle nationale

La mise en œuvre du contrat d'évolution pourrait **se faire par étapes** :

- sur une base expérimentale, le mettre en place dans certains bassins d'emploi ;
- sur la base de cette évaluation, demander aux partenaires sociaux de définir les modalités du déploiement à l'échelle nationale.

Le **financement du contrat d'évolution est possible à budget constant**. Si on commence, par exemple (cf. annexe 5), par signer un contrat d'évolution avec les 500 000 personnes au chômage les plus loin de l'emploi, il faudra financer pour eux une rémunération supplémentaire et un effort accru d'accompagnement et de formation. Cela peut conduire à réduire la durée de leur chômage de 3 mois et à augmenter la durée de leur emploi suivant de 5 mois. Le coût en sera alors de 1 milliard d'euros. Il peut être financé par un plafonnement dégressif des allocations chômage, des redéploiements de ressources de la formation permanente et des contributions des entreprises procédant à des restructurations.

Proposition 16 : Mettre la formation professionnelle au service des transitions professionnelles

La récente réforme de la formation professionnelle a permis de corriger certaines des lacunes du système. En particulier, la création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels doit permettre de réorienter certains des financements de la formation professionnelle vers les publics qui en sont les plus démunis, et la rationalisation de la collecte des fonds par les OPCA moins nombreux devrait améliorer leur capacité d'intermédiation, mieux permettre à la demande de peser sur l'offre et permettre de développer le conseil aux entreprises.

Néanmoins, si la réorientation d'une partie des fonds de la formation professionnelle vers les chercheurs d'emploi et salariés peu qualifiés ou dans des emplois précaires ou menacés est une avancée notable, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, géré de manière tripartite au niveau national, n'a nécessairement qu'une vision partielle des besoins du terrain. Il se traduit par ailleurs par une complexité accrue de la gouvernance.

Créer, en plus du fonds national, des fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels, centrés notamment sur les besoins des chercheurs d'emploi

Ces fonds seraient ancrés dans une logique de territoire et non de branche, et mutualiseraient des moyens émanant de l'ensemble des acteurs régionaux. Un pilotage efficace de ces fonds suppose qu'il soit de la responsabilité claire d'un seul acteur (nous proposons que ce soient les régions dont c'est la compétence. Cela n'interdit pas, mais nécessite au contraire un lien fort avec les partenaires sociaux et une animation de l'Etat, notamment pour ce qui concerne les formations de l'enseignement supérieur qui supposent une carte nationale). Ces fonds seraient autonomes dans leur mobilisation de la ressource par des subventions aux projets de formation en fonction des publics et des entreprises. L'échelon national veillerait à la péréquation entre régions pour éviter tout cloisonnement territorial dans la gestion des fonds.

Abandonner le principe du « former ou payer » intégral, et lui substituer une contribution plus faible, mais systématique

Le système actuel du « former ou payer » contraint les entreprises à dépenser en formation une fraction minimale de leur masse salariale (1,6 % pour les entreprises ayant au moins 10 salariés et 0,55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés) mais ne les incite pas à dépasser ce seuil.

L'évolution du système devrait répondre aux deux principes suivants :

- les employeurs et les salariés doivent **décider librement des formations qui leur sont les plus utiles** - et des montants associés- sans qu'une intervention publique soit nécessaire ;
- en revanche, l'intervention publique en matière de formation professionnelle est justifiée par l'existence de gains positifs de la formation au-delà du bénéfice immédiat qu'en retirent les salariés et les employeurs. En particulier, la formation accroît l'employabilité des individus et contribue à la réduction des dépenses publiques de redistribution (notamment l'indemnisation des personnes sans emploi).

Pour répondre à ces principes, notre Commission propose que soit mis en place un nouveau dispositif plus incitatif organisé en deux étages :

- **une obligation des entreprises, selon le principe « former ou payer » actuel pour un montant nettement plus limité** (beaucoup d'entreprises, en particulier moyennes ou grandes organisent déjà plus de formation que l'obligation), garantirait qu'un montant minimum de formation soit proposé dans toutes les entreprises, quelle que soit leur taille. A titre indicatif, un taux de 0,4% de la masse salariale pourrait être retenu, proche du taux de l'obligation légale au titre du plan de formation dans les très petites entreprises ;
- **au-delà, les formations offertes par les employeurs aux salariés bénéficieraient d'un subventionnement partiel.** Les taux de subvention pourraient être modulés en fonction de critères tels que la nature de la formation (caractère qualifiant...) et le public ciblé (niveau de qualification initiale...), la taille de l'entreprise. Ce second étage serait financé par un prélèvement au moins égal aux sommes actuellement dévolues pour le financement des formations longues, qualifiantes (CIF, parcours de professionnalisation). Les dépenses engagées par les entreprises dans ce cadre leur permettraient de payer moins de cotisations chômage au titre du bonus-malus que nous proposons de mettre en place (cf. proposition suivante). Il améliorerait les incitations au recours à la formation et pourrait encourager les formations les plus utiles pour la collectivité.

Les orientations ainsi esquissées devront être précisées par la négociation collective. Celle-ci serait facilitée si la question du financement des organisations professionnelles et syndicales était clarifiée après la réforme de leur représentativité. Actuellement, la contrepartie financière de la participation des partenaires sociaux à la gestion de la formation joue un rôle trop important dans le financement des syndicats professionnels et ouvriers. La **réforme du financement de la démocratie sociale** devrait reposer à la fois sur les cotisations de leurs membres et sur la compensation de leur participation à des missions de service public. Le financement public devrait être transparent et prendre en compte la représentativité de chacune des organisations. Pour les syndicats de salariés, le financement pourrait plus particulièrement être lié à la formation de leurs élus et à la mise en place de services à destination des salariés, en particulier ceux des PME, tels que le soutien juridique et l'aide à l'orientation professionnelle.

Proposition 17 : Réduire le dualisme du marché du travail pour faciliter l'accès des jeunes à l'emploi

Des emplois de courte durée peuvent répondre à des besoins économiques spécifiques des entreprises et constituer pour les salariés une transition vers l'emploi stable. Mais ils font souvent **supporter un coût à leur titulaire** (par exemple par la difficulté d'accès au crédit ou au logement ou des périodes de chômage plus fréquentes) **et à la collectivité** (par exemple par l'indemnisation des périodes de non emploi). Il est dès lors souhaitable que les employeurs, lorsqu'ils décident de recourir à des emplois précaires, participent au financement du coût social qui leur est associé. Les jeunes étant les premières victimes du dualisme du marché du travail en France, ils seront les premiers bénéficiaires de mesures visant à réduire ce dualisme.

Moduler les cotisations d'assurance chômage selon la nature du contrat de travail et la politique de formation des entreprises

A cette fin, les cotisations chômage devraient être modulées en fonction de la **stabilité de l'emploi dans l'entreprise**, comme l'avaient proposé Olivier Blanchard et Jean Tirole⁸⁶ : le montant des cotisations chômage serait modulé en fonction du comportement de licenciement des entreprises. Cette condition devrait s'apprécier sur une certaine durée (ex : moins de x% des effectifs licenciés aux cours des n dernières années) de façon à ce qu'à des difficultés économiques ne provoquent pas immédiatement une perte du bonus.

Cette modulation devrait être calibrée de façon à rester globalement neutre financièrement (le montant des « bonus » perçus par les entreprises sous forme de cotisations sociales moyennes plus faibles étant égal au montant des « malus » associés à des cotisations sociales moyennes élevées), ou alternativement dégager des recettes⁸⁷.

Ce système instaurerait une **dimension incitative dans le financement de l'assurance chômage**. Il présenterait l'avantage de ne pas frapper spécifiquement les entreprises qui rencontrent ponctuellement des difficultés économiques (au risque d'aggraver ces difficultés) et créerait des incitations au développement d'emplois plus stables. Il devrait être discuté par les partenaires sociaux dans le cadre de l'assurance-chômage.

Une forme différente ou complémentaire de cette mesure pourrait consister à surtaxer les contrats précaires par rapport au CDI. Par exemple, le recours au CDD serait taxé uniformément indépendamment de leur durée.

Confier aux partenaires sociaux le soin de définir un contrat de travail à droits progressifs

Plus radicalement, la réduction de la précarité passe également par une **augmentation du taux de transformation des CDD en CDI et un meilleur encadrement des contrats d'usage**. Les partenaires sociaux pourraient se saisir de ce sujet et ouvrir une négociation afin de trouver les changements institutionnels permettant d'atteindre ces objectifs.

Un **contrat à droits progressifs devrait être lancé**, sans que celui-ci se substitue de manière autoritaire au stock existant de CDD et de CDI. La mesure constituerait à n'avoir qu'un contrat de travail dont le montant de charges (charges chômage) serait dégressif en fonction de la durée dans l'emploi (cf. proposition précédente). Les salariés, de leur côté, accumuleraient des droits progressifs dans le temps (en terme d'indemnisation du chômage, de protection juridique, de formation...) en évitant les effets de discontinuité et de rupture liés à la distinction CDD/CDI.

Les **modalités de mise en œuvre** du contrat à droits progressifs (progressivité, rupture anticipée, articulation avec l'actuel contrat de projet et suppression des CDD d'usage...) devraient être **définies par les partenaires sociaux** afin d'en faire à terme le contrat de référence sur le marché du travail.

⁸⁶ « Protection de l'emploi et procédures de licenciement », rapport d'Olivier Blanchard et Jean Tirole pour le Conseil d'analyse économique, 2006

⁸⁷ Il faut souligner à cet égard que le mécanisme proposé répond à une logique distincte de celle des indemnités actuellement versées aux salariés en fin de contrat à durée déterminée ou de mission d'intérim : alors que ces indemnités ont pour vocation de dédommager un travailleur au niveau individuel, le bonus/malus a pour objectif de faire prendre en compte par les entreprises le coût social de leur politique d'embauche.

Ces objectifs ne seront atteints que si cette réforme ne se traduit pas par une réduction des opportunités d'embauche, et n'est pas « contournée », par le recours à des relations commerciales de prestations de services en substitution au contrat de travail.

Proposition 18 : Agir spécifiquement pour l'emploi des jeunes

Un jeune entrant dans la vie active rencontre les mêmes difficultés qu'un travailleur de 40 ans se retrouvant sans emploi suite à un licenciement. Les jeunes primo-entrants sont par définition affectés par cette difficile transition du non emploi vers l'emploi durable, c'est pourquoi ils seront les principaux bénéficiaires des mesures visant à réduire la précarité de l'emploi (évoluer vers un marché du travail plus fluide et plus homogène avec des transitions professionnelles davantage sécurisées).

Au-delà de ces mesures générales, l'amélioration des conditions d'insertion professionnelle des jeunes appelle des mesures spécifiques, et en particulier le développement de l'alternance et des possibilités de retour en formation initiale.

Développer les formations en alternance en priorité pour les moins qualifiés

Nous proposons de **faire progressivement de l'alternance la forme dominante de la formation professionnelle initiale.**

L'accroissement des effectifs d'apprentis s'est développé, au cours de la période récente, sur les niveaux de formation supérieurs au baccalauréat, par exemple dans les grandes écoles. Cette évolution est bienvenue et a contribué à une revalorisation de l'image de l'apprentissage. Il s'agit maintenant d'engager également un **plan ambitieux de développement des contrats d'alternance pour les niveaux de formation inférieurs ou égal au baccalauréat.**

Ce plan suppose une **implication des partenaires sociaux.** Il nécessite également de faire évoluer en profondeur les formations techniques et professionnelles proposées par le ministère de l'Education nationale pour développer la place de l'alternance.

Une rationalisation de la gouvernance du système pourrait utilement accompagner ce programme de développement. En particulier, par analogie avec le système de la formation professionnelle, l'efficacité de la collecte pourrait être améliorée par une suppression des OCTA qui constituent des intermédiaires inutiles.

L'offre de formation devrait être accrue et mieux coordonnée entre les différents pourvoyeurs actuels (lycées professionnels et centres de formation des apprentis) afin d'en optimiser le ciblage. Les parcours d'apprentissage devaient faire l'objet d'une valorisation active dans le système éducatif et auprès des intéressés.

Favoriser le retour en formation des jeunes après une première expérience professionnelle

Faciliter les allers-retours entre vie professionnelles et formation permet :

- de saisir plus facilement des opportunités d'emploi, sans crainte qu'un échec ne laisse aucune perspective de diplôme ;
- de reprendre des études « initiales » avec une expérience et une maturité plus grandes.

Accroître ces possibilités suppose à la fois de **développer des cursus adaptés** (en contenu et en pédagogie) et d'assurer un niveau de ressources suffisant à des jeunes qui ont eu une rémunération antérieure. En particulier, des **formations à temps partiel**, permettant l'exercice d'une activité complémentaire, ou des **formations universitaires continues** organisées dans les entreprises (avec la mobilisation possible des contrats de professionnalisation), pourraient être développées.

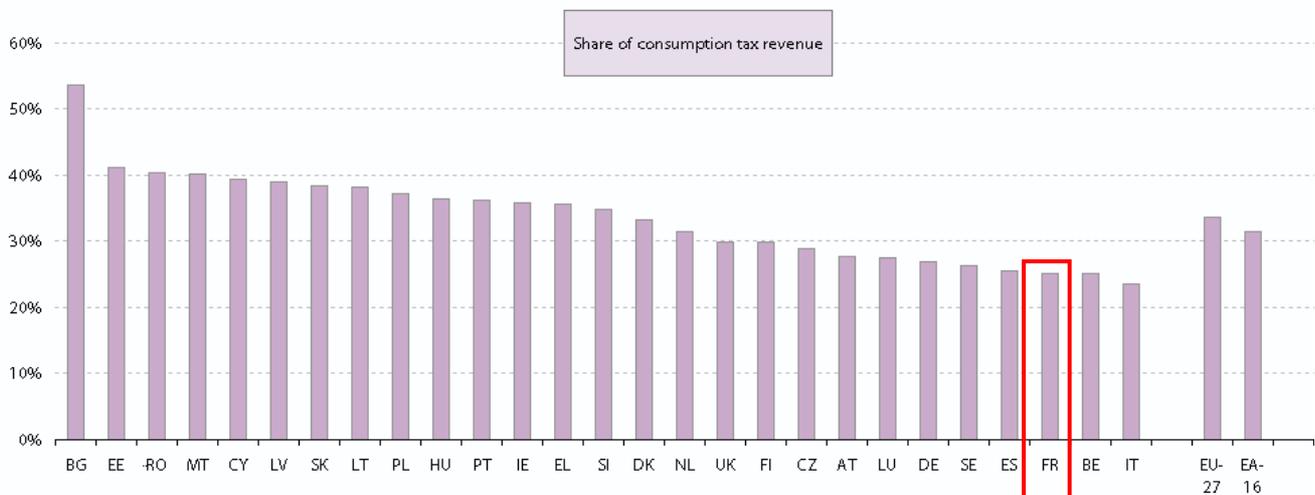
2. Renforcer la compétitivité pour développer l'emploi

Proposition 19 : Maîtriser l'évolution du coût du travail en développant notamment la fiscalité sur la consommation

L'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises passe notamment par une maîtrise des évolutions du coût du travail, particulièrement élevé en France par rapport aux autres pays de l'OCDE. Le niveau des charges sociales défavorise notre pays dans la concurrence internationale et freine la création d'emplois.

Pour l'alléger, la Commission propose de privilégier des hausses de trois types d'impositions (cf. *supra* proposition 10), peu distorsives pour l'économie et qui sont peu développées en France par rapport à la moyenne des pays de l'Union européenne : la fiscalité foncière, la fiscalité écologique et la fiscalité sur la consommation (cf. pour la fiscalité sur la consommation, le graphique suivant).

Part des recettes issues de taxes sur la consommation dans le total des prélèvements obligatoires dans les pays de l'Union européenne (2007)



Source : Eurostat, 2009.

De ces trois fiscalités, seule la fiscalité sur la consommation est mobilisable à court terme : en effet, une hausse de la fiscalité foncière, sans révision des bases locatives renforcerait les rentes et aurait des effets antiredistributifs importants ; une hausse de la fiscalité écologique ne saurait fournir rapidement des recettes à la hauteur de l'allègement nécessaire des charges sociales (cf. *infra* proposition 25).

Ce transfert de charges, mené dans le contexte conjoncturel actuel présenterait de nombreux avantages à court terme :

- **il accroîtrait de manière importante la compétitivité des secteurs exposés à la concurrence internationale, s'apparentant par ses effets à une dévaluation : alors que les cotisations sociales portent sur les biens et services produits en France, la TVA frappe également les importations, et pas les exportations ;**
- **la hausse des prix engendrée par la mesure et les pressions à l'augmentation des salaires et à l'indexation pourraient être limitées à court terme du fait de la conjoncture ;**
- **le contexte international, qui a vu plusieurs de nos partenaires européens procéder au cours des dernières années à une hausse de la TVA en contrepartie d'une baisse des cotisations sociales, rend d'autant plus pertinente l'adoption d'une mesure similaire en France, même si une telle décision pourrait aggraver les problèmes de compétitivité de certains pays du sud de la zone euro.**

A moyen terme, pour prolonger les effets positifs sur l'emploi du transfert de charges, il sera indispensable d'accroître la concurrence dans l'ensemble de l'économie pour contrebalancer l'effet potentiellement inflationniste de la hausse de la TVA (cf. propositions non mises en œuvre de notre premier rapport et proposition suivante).

La baisse des cotisations sociales sur l'ensemble des niveaux de salaires devrait **préserver la progressivité actuelle des cotisations**, instaurée par les allègements mis en place depuis 1993 sur les bas salaires, afin de ne pas augmenter le coût relatif du travail peu qualifié. A plus long terme, une augmentation générale des niveaux de qualification de la main d'œuvre, permise par une efficacité accrue de la formation professionnelle et la mise en œuvre du contrat d'évolution, pourrait poser les conditions d'une sortie progressive du dispositif.

Une mise en œuvre simple de la mesure consisterait en un transfert des cotisations au titre de la branche famille, qui relève encore plus que les autres branches de la solidarité nationale. Cette **baisse de cotisation**, qui représente **5,4 points (ou 26 milliards d'euros)**, pourrait être compensée par une **hausse de 3,2 points de TVA** (si ce mode de compensation était retenu). Elle pourrait être étalée sur trois ans, au rythme d'environ 1,8 points de cotisation et 1,1 point de TVA par an. Cette mesure brute présenterait cependant l'inconvénient de ne pas être neutre quant à la structure des cotisations par niveau de salaire : elle bénéficierait peu aux salariés peu rémunérés (et pas du tout aux salariés rémunérés au SMIC), du fait des allègements actuels.

Proposition 20 : Développer la concurrence

Le développement de la concurrence dans le contexte français doit permettre de favoriser l'innovation en remettant en cause les rentes liées à la fermeture de certains marchés. En exerçant une pression à la baisse sur les prix, il préserve le pouvoir d'achat des consommateurs. En incitant à la création d'activités économiques répondant à des besoins non satisfaits, il constitue un levier essentiel pour favoriser la création d'emplois.

Diminuer dans tous les domaines les coûts de changement de fournisseurs de service

La possibilité que les clients changent plus souvent de fournisseur est un aiguillon à l'innovation et l'amélioration des offres proposées par les entreprises de services.

L'accent doit être mis sur les **gains qu'il peut y avoir à changer de fournisseur**, alors qu'aujourd'hui il y a peu de confiance sur le fait qu'il y ait une différence de qualité de service ou de frais encourus. Cela passe par la mise en œuvre, adoptée à chaque secteur (énergie, banque, assurance, téléphone, internet...), des principes suivants :

- i. **les informations sur les tarifs des prestataires doivent être disponibles pour les clients** : la statistique publique ou les régulateurs sectoriels devraient effectuer une collecte annuelle des données et un suivi *a posteriori* des tarifs pratiqués par chacun des offreurs d'un secteur, pour quelques profils-type de consommation, selon des méthodologies publiques⁸⁸. Une alternative serait de confier cette responsabilité à des organisations de consommateurs moyennant financement. En tout état de cause, cela permettrait de d'offrir un instrument efficace et fiable, y compris aux yeux des consommateurs, pour améliorer la transparence et la comparabilité des offres commerciales, tout en veillant à minimiser les risques de collusion entre opérateurs ;
- ii. **L'accès à l'infrastructure des nouveaux prestataires lorsqu'elle est nécessaire** (desserte en téléphone et internet fixe, réseaux de distribution d'énergie), **doit être simplifié**, de telle sorte que le délai effectif de raccordement, entre la demande initiale d'un client et le fonctionnement du nouveau service, ne puisse pas dépasser quinze jours. Les autorités de régulation sectorielles doivent renforcer leur contrôle, et le cas échéant les sanctions aux opérateurs chargés de l'accès initial au réseau.
- iii. **Les conditions de résiliation des contrats doivent être considérablement simplifiées**, en veillant à informer les clients de l'échéance de leur abonnement initial (en particulier si une reconduction automatique est prévue), en facilitant les démarches de préavis et en fournissant les informations personnalisées nécessaires à l'accomplissement de la résiliation (par exemple : adresse précise pour le renvoi du matériel de réception internet ; liste des prélèvements et virements automatiques sur les douze derniers mois pour chaque compte) ;
- iv. **Tout service offert dans le cadre d'un « paquet » doit pouvoir être acquis séparément**, sous engagement de durée minimal (ne dépassant pas trois mois) : c'est par exemple le cas des téléphones, qui doivent pouvoir être commercialisés sans abonnement, ou avec des abonnements à durée brève (au lieu du minimum fréquemment proposé de 12 mois). La définition de ces offres distinctes devra s'accompagner de principes de tarification définis par les régulateurs, de façon à ce qu'elles constituent un substitut crédible aux offres liées et aux « paquets » de services offerts par ailleurs.

Intégrer l'urbanisme commercial dans le droit de l'urbanisme

La loi de modernisation de l'économie, inspirée de notre premier rapport a ouvert une **brèche dans le système bloqué de réglementation de l'urbanisme commercial** issu de la loi Raffarin. Néanmoins, une partie seulement du chemin a été fait. On peut en effet regretter le maintien d'un régime d'autorisation spécifique, même avec un seuil plus haut et même si les critères de cette autorisation étaient limités à des critères urbanistiques. De plus, on y trouve de multiples exemptions au relèvement du seuil nécessaire pour les autorisations à 1 000m².

⁸⁸ Cf. par exemple pour le secteur bancaire, propositions du rapport de MM. Georges Pauget et Emmanuel Constans sur la tarification des services bancaires (juillet 2010).

Ce régime n'est donc pas satisfaisant. Il est difficile de justifier les raisons impérieuses d'intérêt général justifiant de maintenir un régime d'autorisation spécifique fondé sur des critères purement urbanistiques, alors même que des documents d'urbanisme (PLU, SCOT) existent déjà par ailleurs.

Nous proposons par conséquent, reprenant une proposition du premier rapport, une **intégration de l'urbanisme commercial dans le droit commun de l'urbanisme, pour ne laisser que le contrôle des maires au moment de l'attribution des permis de construire.** Cette intégration reviendrait à la suppression des régimes d'autorisation existants. Cette suppression permettrait de faciliter l'entrée de nouvelles surfaces commerciales et d'intensifier la concurrence entre distributeurs dans les zones de chalandises.

PREPARER LA CROISSANCE DE DEMAIN : ASSURER A NOS ENFANTS UNE EDUCATION ET UN ENVIRONNEMENT DE QUALITE

I. Premier chantier de long terme : Garantir la qualité de l'éducation de tous nos enfants, de la maternelle à l'université

Accomplir la révolution de l'économie de la connaissance implique d'améliorer de manière significative les résultats de notre système d'éducation et d'enseignement supérieur.

Et d'abord, dans la prime enfance. L'expérience indique en effet que ce qui n'est pas acquis à la fin de la maternelle est difficile à rattraper par la suite :

- la lutte contre l'échec scolaire et la promotion d'une véritable égalité des chances supposent donc une action éducative efficace dès la crèche et la maternelle ;
- notre système d'enseignement doit reposer aussi sur la confiance dans l'action des établissements scolaires et des universités. Ceux-ci doivent bénéficier de véritables pouvoirs et d'une autonomie pour mener à bien leur projet éducatif.

L'efficacité du service public de l'éducation repose sur une diversité d'établissements et certaines formes de concurrence entre ces établissements. Les comparaisons, les expérimentations et les évaluations doivent être vues comme des sources de progrès.

Le coût moyen d'un élève dans le secondaire s'élève en moyenne à 8 010 euros dans les pays de l'OCDE, alors qu'il représente en France 10 710 euros dans l'enseignement général et à 11 230 euros dans l'enseignement professionnel. Des possibilités de réallocation semblent ainsi envisageables du secondaire supérieur (lycée) vers l'école primaire et la maternelle notamment. Nos propositions se **concentrent donc sur l'enseignement préscolaire, le primaire et le supérieur**, parents pauvres du système éducatif français.

Le financement des réformes que nous proposons peut se faire à budget constant.

Proposition 21 : Renforcer l'égalité des chances dès la crèche et la maternelle

Améliorer la qualité de l'accueil en crèche

Les modes d'accueil collectif des tout petits se sont différenciés pour répondre à des demandes différentes : crèches familiales, halte-garderies, jardins d'éveil, jardins d'enfants, micro-crèches, maisons d'assistantes maternelles s'ajoutent aux crèches d'entreprises, aux multi-accueils et crèches mono-accueil. À chaque type d'établissement correspond une législation (ou une absence de législation) avec l'intervention de professionnels aux formations et profils très différents. Le personnel de la petite enfance (entre 1 an et demi et 3 ans) se compose de **différents métiers** de la santé, de l'éducation et du social : puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, infirmiers, psychomotriciens, assistantes maternelles...

Les différences de formation, qui vont de l'absence de diplôme requis pour les assistantes maternelles au brevet pour les auxiliaires de puériculture jusqu'au bac + 3 pour les éducateurs de jeunes enfants. La formation de ces différentes professions, à l'exception des éducateurs de jeunes enfants, prévoit peu de temps pour la formation à l'**encadrement éducatif** (développement psychologique, affectif de l'enfant, interactions sociales...), mais **se concentre actuellement sur la dimension sanitaire et sociale**. Seul un quart du temps de formation des auxiliaires de puériculture est consacré aux activités d'accompagnement d'éveil. Les éducateurs de jeunes enfants, bien formés aux enjeux éducatifs, sont devenus, eux, les personnels encadrant des établissements d'accueil et non plus les acteurs encadrant directement les enfants. Actuellement, **seulement 40% des « encadrants de la petite enfance » ont suivi une formation diplômante**. Cette situation est un obstacle à un véritable accompagnement éducatif des jeunes enfants nécessaires à l'apprentissage ultérieur de la lecture-écriture.

Cette situation est encore dégradée par la diminution de la qualification des encadrants, prévue par les textes réglementaires récents et le développement des maisons d'assistantes maternelles, qui font craindre une diminution du caractère éducatif de l'accompagnement des enfants.

La Finlande a investi massivement dans cette voie, en formant tous les accueillants d'enfants à l'université à un niveau bac +3, accueillant les enfants 24 heures sur 24, dès 1 an, les familles payant 15% du coût de la garde (200 euros par mois). Même si l'école maternelle n'existe pas dans ce pays, ce sont des accueillants de ce niveau qui prennent en charge dès tout petit, les enfants. Les résultats excellents des enfants finlandais aux tests PISA s'expliqueraient en partie par cet encadrement éducatif précoce.

Afin de passer d'un encadrement sanitaire et social à un encadrement éducatif, l'émergence d'une **nouvelle profession est nécessaire, celle d'« accueillant éducatif »**, dont la formation en matière éducative serait renforcée et sanctionnée par un diplôme⁸⁹. Celui-ci remplacerait progressivement les différents métiers de la petite enfance, à l'exception des éducateurs de jeunes enfants, qui assureront la direction des structures d'accueil collectifs et géreront les accueillants éducatifs.

Outre la formation de ces nouveaux encadrants, il faut **harmoniser la formation des professionnels de la petite enfance existants sur celle des « encadrants éducatifs »**, par un effort important de formation continue.

Renforcer la qualité de l'encadrement éducatif à l'école maternelle

Il en est de même à la maternelle. Les enseignants de maternelle doivent ainsi pouvoir s'appuyer plus encore sur des méthodes pédagogiques renforçant la maîtrise du vocabulaire, de la phonologie et du langage, prérequis pour l'apprentissage de la lecture.⁹⁰ Cette réforme pourrait s'inscrire dans le cadre de la réforme du recrutement et de la formation des enseignants, qui doit s'appliquer en 2010, et qui prévoit que le recrutement se fasse au niveau « master 2 » (bac+5)⁹¹.

⁸⁹ Formation d'au moins un an (avec une alternance théorique et pratique, suivie d'une formation continue obligatoire) en développement de l'enfant, en psychopédagogie du jeune enfant, en relation et communication avec les parents, en activités ludiques spécifiques aux plus jeunes, en observation, en organisation des espaces/temps, en suivi des apprentissages et des rythmes des jeunes enfants, en diététique...

⁹⁰ Cf. Annexe 3 « un apprentissage systématique du vocabulaire à la maternelle ».

⁹¹ Rapport sénatorial de Monique Papon et Pierre Martin du 22 octobre 2008, « *Accueil des jeunes enfants : pour un nouveau service public* »

Des études doivent être menées pour mieux connaître la réalité du fonctionnement de l'école maternelle, les corps d'inspection de l'éducation nationale comme la Cour des comptes pourraient s'en saisir en mobilisant les meilleurs organismes de recherche de notre pays.

Proposition 22 : Lutter contre l'échec scolaire et l'illettrisme à l'école primaire

Une expérimentation pourrait avoir lieu dans vingt établissements dans chaque académie. Elle est rendue possible par l'article 34 de la loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école⁹².

La mise en œuvre de cette réforme devra être ciblée sur un nombre limité d'établissements afin d'y affecter les moyens nécessaires et d'en évaluer les résultats.

La mise en place de l'autonomie des écoles primaires, liée à la redéfinition du rôle du directeur d'école, responsable de la réussite des élèves de son école pourrait est la clé de la réussite des élèves à l'école primaire.

Accorder un vrai pouvoir de direction aux responsables d'établissements primaires

Au plus proche des élèves, de leurs parents et des professeurs, le directeur d'une école doit pouvoir **déterminer les objectifs à atteindre en fonction des besoins de ses élèves.**

Il sera essentiel de prévoir une formation adaptée et l'instauration d'un statut particulier pour les directeurs d'école. Cette nouvelle formation pourrait être majoritairement accessible aux professeurs des écoles, déjà directeurs ou non, mais aussi aux conseillers pédagogiques. Les directeurs d'école devront être formés à la gestion d'équipe et aux relations avec les parents.

Le directeur d'école devra pouvoir, d'abord, intervenir directement dans le recrutement des équipes pédagogiques, sur lesquelles il doit ensuite avoir une réelle fonction de direction et de mobilisation dans le cadre d'un projet d'établissement.

• **Le recrutement de son équipe**

Un prérequis au recrutement par les directeurs des professeurs est la **nécessaire qualité de la formation à la fois théorique et pratique, disciplinaire et pédagogique des enseignants à l'université.** La maquette actuelle de la masterisation ne semble pas répondre actuellement à cet objectif.

Le système éducatif finlandais se caractérise par une "forte *autonomie des établissements, des enseignants et des élèves*"⁹³. Dans ce cadre, le recrutement des enseignants est assuré par une décision du directeur sous le contrôle des conseils associant des représentants des parents, des enseignants et du personnel.

Cette solution permettrait d'éviter des affectations inadéquates, par exemple de jeunes professeurs sans expérience dans les établissements les plus difficiles.

⁹² Celle-ci prévoit que « sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques, le projet d'école ou d'établissement peut prévoir la réalisation d'expérimentations, pour une durée maximum de cinq ans, portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire ».

⁹³ Sénat, Rapport d'information fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication à la suite d'une mission effectuée en Finlande du 7 au 9 septembre 2009, Par Mme Colette MÉLOT, M. Pierre MARTIN, Mme Françoise CARTRON, M. Claude DOMEIZEL et Mme Lucienne MALOVRY.

- **L'évaluation de son équipe**

Le directeur, sera le supérieur hiérarchique des personnels de son école et devra participer à l'évaluation des enseignants, comme le fait un principal de collège et à l'affectation de ceux-ci devant les classes de son établissement.

En cas de faiblesse d'un professeur, **une formation obligatoire** devrait pouvoir lui être proposée en dehors du temps scolaire, en accord avec l'inspecteur d'éducation nationale⁹⁴.

- **La responsabilité des résultats des élèves de son école**

Le directeur doit être responsable des résultats des élèves de son école, par rapport aux compétences devant être acquises. Cela suppose un renforcement des évaluations nationales au niveau du CE1, fin du cycle d'apprentissage de la lecture et au niveau du CM2.

- **La mise en place d'expérimentations pédagogiques pour assurer la réussite des élèves**

A partir des résultats des évaluations nationales, **le directeur doit pouvoir mieux piloter ses ressources, organiser le travail des équipes pédagogiques, organiser le temps scolaire et participer à des expérimentations en matière de pédagogie innovante pour réduire l'échec scolaire.** Il existe déjà des protocoles évalués, notamment dans le domaine de la lecture. Restent à inventer des protocoles pour les mathématiques, les sciences sur la base d'une recherche de haut niveau, pluridisciplinaire (sciences psychocognitives, neuro-sciences, économie, sociologie...) et internationale⁹⁵.

Le choix du rythme scolaire en 4 ou 4 jours et demi, sera déterminé par le directeur. Au vu du volume horaire très important et très concentré (vacances scolaires longues des élèves), il conviendrait pour assurer une meilleure acquisition des fondamentaux, que la semaine scolaire se déroule sur 4 jours et demi (mercredi matin inclu).

Enfin le directeur pourra participer à des **expérimentations** en matière de pédagogie innovante. L'apprentissage de la lecture en CP et CE1 par petits groupes de niveaux autour d'ateliers serait un exemple d'expérimentation qui pourrait être menée. Le développement de l'utilisation des outils informatiques et du *e-learning* - pourraient aussi être **lancées puis évaluées** de manière rigoureuse et indépendante.

- **L'implication des parents par le directeur, comme co-acteurs de la réussite scolaire de leurs enfants**

La réussite scolaire est quasi-impossible sans l'implication directe (accompagnement aux devoirs) ou indirecte (encouragement à la réussite scolaire) des parents. Le directeur d'école pourrait alors proposer aux parents de mieux les associer, sur le modèle d'une expérimentation menée et évaluée avec succès « la mallette des parents »⁹⁶.

Les directeurs pourraient entreprendre des actions pour:

- **mieux expliquer aux parents le fonctionnement de l'école** (à quoi servent les cours, quels sont leurs objectifs, comment fonctionne le système d'orientation). L'école leur expliquerait aussi ce qu'elle attend d'eux (suivi des devoirs, carnets de notes...);

⁹⁴ Actuellement, aucune formation continue n'est obligatoire pour les professeurs, même en cas de défaut majeur de leur pédagogie.

⁹⁵ Voir annexe 3 « Un apprentissage de la lecture par petits groupes de niveau de la grande section au CE1, intégrant des méthodes pédagogiques innovantes » et « Une méthode axée sur la proportionnalité pour lutter contre l'innumérisme au primaire ».

⁹⁶ Cf. Annexe 3 : « Expérimenter le dispositif de meilleure implication des parents à l'école ».

- offrir un espace d'écoute, par des professionnels, des professeurs ou d'autres parents d'élèves bénévoles aux parents à l'école permettant de dépasser les situations de parents très démunis face à la détresse de leurs enfants, en échec dans le système scolaire. Des conférences sur l'alimentation, les rythmes de l'enfant, l'apprentissage de l'autorité pourraient être organisés pour donner des clés indispensables aux parents ;
- ouvrir les locaux de l'école à des ateliers pour les parents, qui leur permettront d'accompagner de leurs enfants, dans des matières fondamentales: orthographe, calculs de base, grandes dates de l'histoire, outils informatiques...

Mettre en place des établissements primaires d'enseignement public

Il ne sera pas possible de mettre en place un directeur d'école, déchargé de sa mission d'enseignement, si l'école n'a que peu de classes ou que quelques niveaux.

La création d'une nouvelle fonction de directeur d'école est indissociable de la création des établissements publics d'enseignement primaire (EPEP), regroupant différentes écoles, permettant d'atteindre une taille critique des écoles.

Ces EPEP pourrait regrouper plusieurs écoles de plusieurs communes qui n'offrent pas un enseignement dans tous les niveaux. Le nouveau directeur pourra superviser, en étant mobile, les différentes « écoles » de l'EPEP.

Des évaluations devront être menées pour mesurer l'efficacité de cette mesure. Ces évaluations devront faire l'objet d'un suivi continu, tant sur le plan individuel (méthodes des enseignants, management des directeurs, etc.) que collectifs (ouverture de l'école, pratiques collectives, etc.) tout au long de l'expérimentation. Elles devront aussi faire l'objet d'une évaluation à moyen et long terme. Ces évaluations devront reposer sur des objectifs de résultats, et prendre en compte la satisfaction des élèves, enseignants, parents et de l'ensemble de l'équipe de l'établissement. Les bonnes pratiques pourront ainsi faire l'objet d'une diffusion⁹⁷.

Proposition 23 : Améliorer la gestion des ressources humaines de l'éducation

Moderniser l'évaluation des enseignants en intégrant l'engagement personnel des enseignants et tirer les conséquences de cette évaluation sur la carrière

L'évaluation dans l'éducation nationale reste un « serpent de mer ». Le Haut conseil de l'éducation, très euphémique, relève qu'elle « n'est pas très juste », qu'elle est « peu efficace » et qu'elle « engendre malaise et parfois souffrance » chez les évalués et les évaluateurs.

L'évaluation devrait être modernisée pour la rendre plus juste et plus efficace, sanctionnant des carrières fondées sur le mérite et l'investissement personnel. Elle devrait notamment mieux prendre en compte les résultats des élèves et être plus régulière. Les critères d'évaluation doivent prendre en compte l'aptitude des professeurs à faire évoluer les élèves.

⁹⁷ La Cour des comptes recommande ainsi de « donner aux équipes des moyens dans le cadre de contrats d'objectifs pluriannuels » ; Cour des comptes, *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, Mai 2010

Redéfinir les obligations de service des enseignants

Des décrets de 1950 ont défini le service des enseignants uniquement en horaire hebdomadaire d'enseignement⁹⁸ et non en temps de travail. Le temps de correction, de préparation et de présence dans l'établissement n'est donc pas décompté.

La mission des enseignants ne se limite pourtant pas à l'activité d'enseignement. Ainsi l'accompagnement des élèves, la relation avec les familles, l'aide à l'orientation, le travail en équipe ou par discipline ou les conseils de classe, conseils de cycle en primaire (particulièrement important pour le cycle de la lecture grande section, CP, CE1) sont des missions essentielles des enseignants.

Progressivement, il faudrait pouvoir **renforcer les obligations de service des enseignants** en ajoutant au volume d'heures d'enseignement des heures de concertation et de tutorat.

Par ailleurs, le passage du calcul hebdomadaire des heures d'enseignement des enseignants à **une annualisation du temps de travail** permettrait de rendre plus flexible la gestion des ressources humaines.

Améliorer la formation continue des enseignants et leur ouvrir les possibilités de deuxième carrière

La formation continue des enseignants est très inférieure à la durée moyenne des stages de formation dans les autres administrations. Les formations se font sur catalogue, l'enseignant postulant individuellement en fonction de ses desideratas sans aucun regard de l'administration, le plus souvent.

Les formations doivent répondre aux besoins de l'enseignant pour permettre d'améliorer les résultats scolaires des enfants. L'évaluation pourrait s'accompagner d'une obligation de formation.

Des mesures doivent être aussi prises pour **ouvrir des possibilités de deuxième carrière aux professeurs**, qui ne veulent ou ne peuvent plus enseigner à une classe, en particulier dans la perspective de l'évolution de l'âge de départ à la retraite. Des activités de soutien, de tutorat, d'orientation pourraient être proposées pour les décharger des heures d'enseignement.

Proposition 24 : Approfondir l'autonomie des universités et les collaborations avec le reste de la société pour favoriser l'innovation

Si la réforme de l'autonomie des universités a introduit des progrès importants, les universités restent encore entravées par des règles contraignantes qui brident leur créativité et leur attractivité pour les étudiants par rapport au système parallèle des écoles.

Elles devraient par ailleurs être **plus ouvertes**, sur le monde, impliquant un renforcement de la mobilité des enseignants et des professeurs, mais aussi **pluridisciplinaires**, tout comme les cursus des étudiants.

⁹⁸ Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant de M. Pochard.

Renforcer la gouvernance, accroître la liberté de recrutement des enseignants et de sélection des étudiants

La réforme des universités devrait être poursuivie autour des priorités suivantes :

- **laisser le choix aux universités d'adopter un mode désignation du Président de l'université plus ouvert.** Les personnalités extérieures, dont les membres intuitu personae seraient désignés par le doyen de l'université, devraient dans ce cas pouvoir participer au vote. Le mode de scrutin de ces élections pourrait se faire au scrutin uninominal.
- **laisser les universités librement recruter et rémunérer leurs enseignants chercheurs et répartir leur budget entre différentes affectations :** enseignement, recherche, échanges internationaux, politique de communication, encadrement des élèves (stages, notamment)...
- **donner aux universités la liberté de mieux sélectionner leurs étudiants** pour permettre une meilleure orientation dès le master 1 ;
- **augmenter les ressources privées des universités** dont l'insuffisance bride actuellement leur capacité de développement.

Renforcer l'évaluation des universités et des enseignants⁹⁹

Les modalités de fonctionnement de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement (AERES) doivent être radicalement réformées pour lui **permettre de promouvoir enfin la qualité dans les universités et conduire l'évaluation de cette exigence.** Les évaluations pourraient en outre se concentrer sur une année pour la même formation dispensée dans tous les établissements par exemple, toutes les formations en histoire ou en biologie la même année.

L'AERES devrait être inscrite au registre européen des agences d'évaluation, et intégrer les standards européens pour l'assurance qualité (ESG) dans ses critères d'évaluation. A cette fin, elle doit notamment avoir les moyens **d'évaluer les stratégies de recrutement des personnels des établissements,** ce qu'elle n'est pas en mesure de faire actuellement, face à l'opposition du Conseil national des universités.

L'expertise de l'AERES doit être renforcée par l'intervention d'experts étrangers dans des missions d'évaluation sur pièce particulièrement. A cette fin, il est indispensable de rémunérer les experts à la hauteur de leurs compétences et ainsi assurer la qualité et l'indépendance de l'évaluation.

Les universités devraient être également **libres d'avoir recours à d'autres organismes d'évaluation européens** inscrits au registre européen des agences d'évaluation de l'assurance qualité.

⁹⁹ Rapport du comité de suivi de la loi LRU de janvier 2010 souligne l'importance de l'évaluation en tant que corollaire de l'autonomie et souligne à cet égard le rôle de l'AERES.

Renforcer la pluridisciplinarité de la licence, en valorisant l'apprentissage de « savoir faire » avec une offre universitaire diversifiée

Alors que dans d'autres pays, le choix de spécialisation arrive relativement tard, en France il doit se faire avant même l'entrée dans l'enseignement supérieur. Ce système conduit dès lors à figer l'orientation, perpétuant le déséquilibre entre les filières (290 600 étudiants en lettres et sciences humaines contre 107 300 environ en Administration économique et sociale)¹⁰⁰.

Face à l'échec de masse dans les premières années à l'université, et les erreurs d'orientation fréquentes, **il conviendrait de renforcer la pluridisciplinarité des premières années pour permettre à l'étudiant de mûrir ses choix** d'orientation pour se spécialiser par la suite. Un tel système existe seulement en dehors des universités avec le système des préparations aux grandes écoles qui sont pluridisciplinaires.

Une offre universitaire moderne devrait permettre aux étudiants de suivre des cursus diversifiés, grâce **aux choix de majeures et de mineures** et en facilitant les doubles cursus.

Aux Etats-Unis, par exemple, les étudiants donnent une coloration particulière à leur parcours, en choisissant un domaine principal (une « major », dont certaines restent parfois généralistes au sein, par exemple, des « Colleges of Arts and Sciences » qui enseignent les sciences humaines) ainsi que des spécialisations annexes (des « minors »). Ainsi, un étudiant peut avoir une « major » en mathématiques et suivre une « minor » en histoire, ou une « major » en histoire et une « minor » en français, etc... Ce fonctionnement permet aux étudiants de ne pas se spécialiser de manière unique.

La solution des « double-cursus » qui est possible en France n'est, à cet égard, pas encore satisfaisante. Il s'agit souvent d'une construction de l'étudiant et non d'une offre des établissements. L'étudiant doit dès lors composer au mieux entre ses deux emplois du temps et tenter de concilier des dates d'examens pas toujours compatibles.

Il faudrait :

- **faciliter les doubles cursus.**

Les universités devraient avoir pour obligation de prendre en compte les doubles cursus des étudiants, quels qu'ils soient (toute formation reconnue par l'Etat, y compris si les deux sont très différentes l'une de l'autre), notamment et principalement en matière de dates d'examens.

- **mettre en place un système de « majeures » et « mineures » permettant aux étudiants de conserver un parcours diversifié**

Sur le modèle d'autres universitaires à travers le monde, les étudiants français devraient avoir la possibilité de choisir une « majeure » et de se voir proposer des « mineures », au moins jusqu'en master. Pour rendre ce choix possible, il est nécessaire que les établissements soient pluridisciplinaires

¹⁰⁰ Ministère de l'éducation nationale, *Les étudiants inscrits dans les universités publiques françaises en 2007*, note d'information 08.26

- **renforcer la pluridisciplinarité des universités, en encourageant le rapprochement entre universités**

Les universités françaises ne sont pas toutes pluridisciplinaires et restent pour la plupart fragmentées entre sciences sociales, droit et d'économie, sciences. Ce cloisonnement des disciplines n'encourage pas la transversalité des cursus et des approches sur un même sujet, indispensable pour une recherche de qualité. Il convient ainsi de poursuivre les fusions entre les universités, pour créer des pôles universitaires pluridisciplinaires, ayant une taille critique permettant un rayonnement international.

Favoriser la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs

Un objectif en termes de mobilité étudiante a été fixé lors du sommet de Louvain en 2009. La France et ses partenaires se proposent d'atteindre **20% d'étudiants ayant effectué un séjour de mobilité au cours de leurs études à l'horizon 2020**. Il faut savoir qu'en 2009, en France seulement 5% des étudiants ont effectué ce type de séjours.

Pour cela, il serait souhaitable de **doubler le nombre d'heures d'enseignement des langues à l'université** afin d'atteindre un niveau C1 du cadre européen commun de référence pour les langues dans une première langue vivante et le niveau B2 dans une seconde langue vivante en fin de licence. S'assurer la maîtrise de deux langues vivantes, doit être un objectif au niveau de la licence.

Afin de susciter le désir de mobilité, il faut parallèlement au renforcement des cours de langue, permettre **l'apprentissage dans un environnement multilinguistique**. A cette fin, il serait utile de développer **une offre de cours en langue étrangère**, accessible comme enseignements d'ouverture à tous les étudiants, même ceux qui ne suivent pas un cursus en langue (FLE, LEA...). Cet environnement peut être aussi créé par **la présence d'étudiants et professeurs étrangers** dans l'université. Il serait fortement souhaitable d'intégrer **une période de mobilité obligatoire** dans le parcours universitaire des étudiants sur le modèle des grandes écoles, Sciences Po par exemple, qui intègre une année de mobilité internationale obligatoire dans son cursus.

Il serait aussi souhaitable d'intégrer **le taux de mobilité des étudiants, comme indicateur de performance des universités**, et ainsi de conditionner certains financements au respect d'un tel objectif. En parallèle, il conviendrait de **mieux évaluer l'impact de la mobilité sur les résultats** académiques, les débouchés professionnels, (ou de rémunération) mais aussi évaluer l'intérêt perçu par les étudiants partis en mobilité.

Les universités doivent aussi devenir attractives auprès des étudiants et chercheurs étrangers. Dans ce but, il convient de **faciliter l'octroi de visas** pour les étudiants, les chercheurs étrangers. On pourrait par exemple envisager de supprimer les restrictions à l'attribution de visas étudiants pour les étudiants étrangers de haut niveau et en situation sociale difficile. Ces étudiants pourraient recevoir une bourse, sous condition de ressource. Par ailleurs, **les enseignants et chercheurs devraient pouvoir accomplir un séjour de mobilité**, en les incitant par des bourses. Enfin, il serait souhaitable aussi d'inciter à **l'ouverture d'antennes des universités françaises à l'étranger**.

II. Second chantier de long terme : Préserver l'environnement et gérer les ressources rares

Dans une économie mature, la croissance n'est plus portée par des logiques de rattrapage mais par l'innovation. L'innovation constitue à terme la seule véritable source de gains de productivité, de croissance et de pouvoir d'achat. Elle est le résultat d'une alchimie complexe et ne se réduit pas à la qualité de la recherche publique ou privée. Les économies innovantes se caractérisent par :

- **un goût du risque partagé par les entrepreneurs et la société.** Ce goût du risque suppose en particulier de bien circonscrire le principe de précaution pour éviter que les imprécisions qui entourent la rédaction du texte constitutionnel ne conduisent à la paralysie, à l'immobilisme et au blocage de l'innovation dans un nombre croissant de domaines¹⁰¹. La recherche du risque zéro aboutit en effet à la croissance zéro ;
- **l'acceptation du processus de destruction créatrice.** Cela suppose un degré élevé de concurrence sur les marchés de biens de services, l'innovation venant des nouvelles entreprises autant que des entreprises déjà installées. Cela suppose également d'accepter, d'anticiper et d'accompagner les mutations de l'emploi et des métiers qu'impliquent les changements technologiques.
- **une politique industrielle forte,** fondée sur le développement des PME, gisement essentiel d'emplois et d'innovation. A ce titre, elle doit les accompagner dans la conquête de nouveaux marchés, leur donner l'assise nécessaire sur le marché européen, notamment par l'accès aux marchés publics dans le cadre d'un *Small business act* européen et poursuivre vigoureusement la politique d'allègement des charges administratives pesant sur elles tout en développant leur accès aux fonds propres. Les propositions du premier rapport restent pleinement d'actualité. Cette politique industrielle doit également utiliser les potentialités de la politique commerciale européenne qui doit être davantage fondée sur le principe de réciprocité.

Les exigences du développement durable et les opportunités de la croissance verte donnent à la politique industrielle une nouvelle actualité. Une politique industrielle moderne doit intégrer deux nouvelles contraintes :

- **celle de la raréfaction et du renchérissement de nombreuses matières premières,** de plus en plus sollicitées par la demande en forte croissance des pays émergents. Il n'y a pas d'innovation possible sans industrie, pas d'industrie soutenable sans solutions économiques et techniques pour réduire la dépendance aux matières premières aujourd'hui indispensables.

¹⁰¹ Cf. rapport relatif à l'évaluation de l'article 5 de la charte de l'environnement du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale (juin 2010). S'il ne constate pas d'impact significatif sur les activités de recherche (à l'exception notable de la recherche sur les biotechnologies), il appelle à une réflexion sur une éventuelle modification de l'article 5, y compris en évoquant l'opportunité de son abrogation, et la clarification des modalités de mise en œuvre du principe afin que celui-ci soit compris et utilisé comme un principe d'action permettant une gestion efficace et proportionnée des risques.

- **celle du développement durable**: la croissance est menacée d'étouffement progressif si rien n'est fait pour protéger les ressources environnementales. Mais l'action en faveur de l'environnement peut aussi être le moteur d'une nouvelle croissance. Les vagues d'innovation sont la réponse de l'humanité aux contraintes de rareté qu'elle s'efforce de repousser : jadis l'énergie et l'information ; aujourd'hui les ressources naturelles et l'environnement. Une politique de croissance verte suppose de mobiliser à la fois les instruments de tarification des ressources rares (dont la taxe carbone), les instruments de financement de la recherche et de déploiement de technologies et réseaux sobres en énergie et en carbone.

Proposition 25 : Anticiper et gérer la raréfaction des ressources

Les matières premières ont une place importante dans la consommation et dans les processus de production ; une forte volatilité des prix a des répercussions importantes sur l'économie, comme cela a été observé en 2008. Or la demande des pays émergents et des pays en développement pour les matières premières devrait continuer à croître et tirer les prix vers le haut, qu'il s'agisse des matières premières alimentaires, minérales ou énergétiques. La France peut, dans une certaine mesure, anticiper et se prémunir contre ces évolutions. Néanmoins, pour s'assurer que les difficultés d'accès et l'instabilité des prix ne nuiront pas aux performances économiques, il est vital de sécuriser l'approvisionnement sur le long terme et rendre l'économie moins dépendante des ressources dont on ne peut sécuriser l'approvisionnement. Le développement de la recherche sur les produits de substitution aux métaux rares, tant au niveau européen que français est à cet égard essentiel à long terme.

La dégradation des ressources naturelles peut également compromettre considérablement le potentiel de croissance de long terme de l'économie. Une élévation de la température enclenchée par les émissions de gaz à effet de serre, ou la dégradation des sols, de la qualité de l'eau et de la biodiversité ont potentiellement des répercussions fortes sur l'économie, en provoquant des conséquences en chaîne affectant brutalement et radicalement les possibilités productives.

Mettre en place une véritable politique énergétique européenne

La politique du marché intérieur de l'énergie tend, depuis plusieurs années, à créer une régulation européenne. Celle-ci ne constitue pas pour autant une politique complète de l'énergie. Celle-ci doit comprendre des orientations stratégiques relatives, notamment, à l'approvisionnement énergétique, à la recherche et à l'approfondissement du marché intérieur. Une telle politique doit déterminer le cadre des actions pour les années à venir : il est essentiel en effet qu'elle soit poursuivie avec constance et cohérence, sous peine de perdre toute efficacité.

- La diminution de la dépendance des économies française et européennes passe par l'amélioration de l'accès aux matières premières grâce à un encouragement de l'exploration. Il faut notamment promouvoir la **recherche sur l'exploitation des matières premières** et en utilisant le poids de négociation de l'Union européenne pour peser sur les pays producteurs afin d'assurer un cadre réglementaire stable et favorable à l'investissement des opérateurs européens et au libre commerce international.
- Une meilleure sécurité énergétique passe par le **renforcement du pouvoir de marché des acheteurs par création des groupements d'achat commun**, d'abord sur la base de projets ad hoc puis des groupements d'achat pérenne et *in fine*, une agence européenne d'approvisionnement de gaz (à l'instar de l'agence d'approvisionnement

Euratom dans le domaine nucléaire). Une telle mutualisation des capacités d'achat permettra de limiter la tendance haussière du prix du gaz, qui est devenue une donnée fondamentale de l'économie mondiale.

- La négociation individuelle de chaque Etat-membre contraignant fortement la portée des résultats obtenus, il est donc nécessaire de mutualiser la stratégie énergétique, afin de mettre en avant l'intérêt commun des Etats-membres de l'Union, dans l'esprit des fondateurs des Communautés européennes.
- L'Union européenne est en effet le niveau pertinent dans le jeu de relations internationales et économiques qu'implique l'accès aux ressources énergétiques.
- L'Union européenne doit notamment **approfondir le marché intérieur de l'énergie** en renforçant la coopération entre réseaux électriques et gaziers et entre régulateurs nationaux. Pour développer réellement le marché intérieur de l'énergie, des mesures devront être prises afin de faciliter l'émergence d'un réseau de dimension européenne.
 - Dans un premier temps, les interconnexions entre les réseaux nationaux - et la qualité des réseaux en général - devront être renforcées. Par la suite, certains pays pourraient mettre en place une coopération régionale afin de coordonner leurs interventions en la matière (amélioration des interconnexions, investissements sur les réseaux, etc.).
 - La création d'un véritable marché commun de l'électricité supposera un prix unique au niveau européen. Ce prix sera certainement supérieur aux prix actuels en France, qui bénéficie de l'énergie nucléaire. Cette « rente » additionnelle versée par les consommateurs aux producteurs pourrait être taxée par l'Etat afin de financer le développement des interconnexions avec d'autres pays européens.
 - Des coopérations similaires devront être mises en place en matière de réglementation (harmonisation de la régulation, notamment). A ce titre, les régulateurs nationaux devraient donner une impulsion forte à leur coopération à travers l'ACER (*Agency for the Cooperation of European Regulators*, créée par le « troisième paquet » de directives en 2009).
 - Les autorités nationales, européennes et régulatrices devront veiller, en outre, à ce que les gestionnaires de réseau agissent de manière non discriminatoire envers les différents opérateurs. Elles devront en outre veiller à ce que la législation communautaire relative au marché intérieur de l'énergie soit correctement appliquée.
- **L'accroissement de l'effort de recherche et développement dans le secteur énergétique doit permettre le passage à une économie moins émettrice de gaz carbonique¹⁰²**. De manière générale, les dépenses de recherche et développement sont, en Europe, inférieures relativement à ce qu'elles sont aux Etats-Unis ou au Japon. Ce déficit provient, principalement, d'un retard du secteur privé. Celui-ci doit être comblé. Un effort considérable est ainsi nécessaire : selon la Commission européenne, le besoin d'investissement pourrait atteindre 1 000 milliards d'euros sur les vingt prochaines années, afin de permettre à l'économie européenne d'avoir recours à des énergies moins émettrices de gaz à effet de serre¹⁰³. L'effort de recherche doit être soutenu par la BEI ainsi que par les fonds structurels et faire l'objet d'une évaluation constante. Il devra permettre à l'Europe de dégager progressivement un nouveau « mix énergétique », accordant une part toujours plus forte aux énergies renouvelables.

¹⁰² « *Les perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050* », Jean Syrota, 2007.

¹⁰³ « *Stock taking document: towards a new energy strategy for Europe 2011 - 2020* », Commission européenne, 2010.

Accepter le renchérissement des ressources rares et mettre en place la taxe carbone

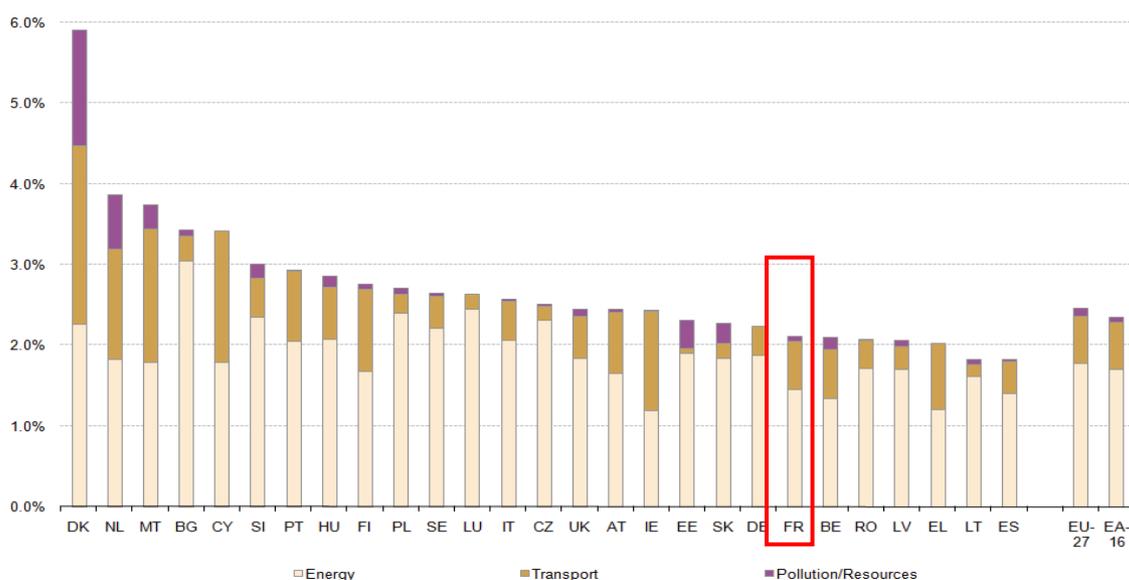
Sans signal-prix, rien ne garantit que les consommateurs se tournent spontanément vers les produits sobres en énergie et en carbone ; que le progrès technique se focalise spontanément vers l'émergence de solutions pour prévenir et combattre les effets du changement climatique ; que s'organise un recyclage efficace des matières premières ou des produits contenant des matières premières.

La raréfaction des ressources naturelles doit donc se traduire par une hausse progressive de leur prix.

C'est vrai d'abord pour les prix de l'énergie : les prix à la consommation doivent progressivement augmenter au fil du temps et refléter la vérité des coûts. C'est la condition nécessaire pour que les producteurs continuent d'investir et puissent financer le renouvellement et l'accroissement de leurs capacités de production.

C'est vrai aussi pour la pollution. Les ressources naturelles - l'air pur, les sols vivants, l'eau propre, la biodiversité - jadis abondantes deviennent rares. Taxer la pollution est nécessaire pour nous inciter à en faire une exploitation plus parcimonieuse. Or, la fiscalité écologique en France est l'une des plus faibles de l'Union européenne¹⁰⁴.

Fiscalité écologique en proportion du PIB dans les pays de l'Union européenne (2007)



Source : Eurostat, 2009.

C'est pourquoi nous recommandons la mise en place d'une **taxe carbone européenne ou, à défaut, française**. Elle permettrait à la fois de lutter contre les émissions polluantes et de procurer des recettes fiscales additionnelles qui peuvent alléger la pression fiscale sur le travail.

En Finlande, premier pays européen à s'être doté d'une telle taxe (en 1990) on estime que les émissions de CO₂ seraient supérieures de 7 % si la taxe n'avait pas été mise en place, et les recettes nouvelles ainsi engendrées (4,5 milliards d'euros) représentent 10 % du budget de l'Etat. En Suède, aux Pays-Bas et, dans une moindre mesure, au

¹⁰⁴ Source : Eurostat 2009.

Royaume-Uni, les recettes des taxes vertes ont permis de réduire les prélèvements sur le travail. Nous recommandons que cette taxe carbone monte progressivement en puissance pour atteindre 100€ la tonne à l'horizon 2020, comme le recommandent les rapports Quinet (2008) et Rocard (2009).

La taxe carbone devra :

- **ne pas imposer une double contrainte aux entreprises déjà soumises au marché européen des quotas.** Une solution pragmatique (solution mise en œuvre en Norvège) consisterait par exemple à mettre en place une taxation spécifique des entreprises participantes au marché européen : la taxe serait calculée de manière à ce que la somme du prix du quota et de la taxe carbone atteigne le taux plein de la taxe.
- **ne pas grever la compétitivité des entreprises françaises.** Un ajustement aux frontières extérieures de l'Union européenne devrait être mis en place pour éviter une délocalisation de son industrie lourde. Une taxe sur les combustibles et carburants étendu à toutes les industries consommatrices, et inspirée des mécanismes vertueux de la TVA serait idéale. Elle ne s'appliquerait pas aux exportations et ne concernerait que les produits importés, préservant la compétitivité prix des produits français. Elle prévoirait, à chaque étape de la chaîne de production et jusqu'au consommateur final, un mécanisme de déduction des droits payés par l'entreprise à son fournisseur. En amont de la chaîne, les participants au marché européen des quotas pourraient déduire de leur contribution carbone énergie les sommes déjà acquittées pour l'achat de leur quotas. Un autre mécanisme consisterait à imposer aux produits importés l'obligation de s'acquitter d'un nombre de certificats de CO2 identique à la moyenne européenne, sauf si le producteur extra communautaire démontre qu'il produit moins de CO2 que les producteurs européens du même secteur.

Proposition 26 : Remettre l'agriculture et les industries agro-alimentaires au cœur de la stratégie française de croissance

Le secteur agricole et alimentaire est un secteur essentiel de l'économie mondiale. Il est amené à le rester, étant données la demande croissante des pays émergents et des pays en développement. L'agriculture aide également à la croissance et à la préservation des territoires ruraux, à la **cohésion territoriale, notamment outre-mer**. Enfin, elle peut jouer un rôle essentiel dans le développement de l'écotourisme.

Le secteur agricole et alimentaire devra **répondre à de nouvelles demandes**, en plus de la demande alimentaire, que ce soit dans le domaine de la santé, de la chimie du végétal ou de l'énergie avec les biocarburants. Il constitue en cela même un secteur d'avenir. Répondre à ces nouvelles demandes avec de fortes perspectives de croissance impose un effort intense d'adaptation et d'innovation.

La France dispose de tous les atouts nécessaires pour profiter de la demande croissante adressée à ce secteur : le plus grand espace utile en Europe occidentale, une diversité remarquable, un secteur industriel générateur d'un fort excédent à l'export, un système de formation et de recherche très efficace.

Mais compte tenu de la nouvelle exigence environnementale, **l'agriculture** devra évoluer de façon à **diminuer les pressions qu'elle exerce sur l'environnement, et à augmenter et valoriser sa contribution positive**. Ainsi, elle doit chercher à abaisser le contenu en carbones fossiles de la production agricole et valoriser le carbone renouvelable issu de la production agricole. La France doit dès à présent être capable de faire participer les acteurs du secteur agricole à une démarche écologiquement responsable.

De même, le *leadership* de l'**industrie alimentaire** française est menacé : elle perd des parts de marchés à l'export et parmi les cinquante plus grandes entreprises agroalimentaires mondiales, seulement trois sont françaises. Et les PME n'exportent pas suffisamment.

Trois priorités peuvent être identifiées pour relever ces différents défis au cœur de la croissance verte.

Faire le pari de l'innovation et de la recherche

Ceci suppose de revenir à l'acceptation initiale du principe de précaution, qui est un principe d'action, et donc de préciser ses modalités de mise en œuvre.

Par ailleurs, l'innovation doit permettre à l'**agriculture** d'assurer son **développement durable** :

- en **améliorant la compétitivité des filières de production, et en préparant une moindre sensibilité des exploitations aux hausses à venir du coût des matières premières** (pétrole, engrais, mais également alimentation animale pour les élevages sachant que l'Europe est cruellement déficitaire en protéines végétales);
- en favorisant la **résilience de l'agriculture aux catastrophes et dérèglements climatiques** et en incitant à un meilleur bilan carbone des activités agricoles et forestières ;
- en **diversifiant les utilisations du carbone renouvelable** venant de l'agriculture et de la forêt vers les matériaux, les énergies et la chimie. En effet, le carbone renouvelable issu du végétal va se substituer à une part du carbone issu du pétrole (50 % aux Etats-Unis d'ici 2050, 35 % en Europe d'ici 2030 et 17 % en France d'ici 2017). La croissance mondiale de la chimie du végétal est de 50 % par an. Tous les secteurs industriels sont concernés : biocarburants, intermédiaires chimiques, plasturgie, emballage, bâtiment, cosmétique. Pour réaliser cette révolution, nous devons mettre en place un nouveau système d'approvisionnement et de transformation de la production agricole.

La France compte de nombreux acteurs dans le domaine de la chimie du végétal, entreprises, organismes de recherche, pôles de compétitivité. Il s'agit de renforcer le positionnement de la France dans la compétition mondiale.

Maîtriser le coût du travail

Pour certaines productions ainsi que pour certains segments de marché, la compétitivité repose principalement sur la maîtrise des coûts liés à la main d'œuvre (récolte et taille pour les fruits et légumes, abattoir pour la viande). De ce point de vue, aussi bien au niveau européen qu'au niveau mondial, les exploitations françaises souffrent d'un coût du travail significativement plus élevé en France et d'un *dumping* social délibéré de la part de grands pays concurrents.

La maîtrise du coût du travail est une condition essentielle pour préserver la compétitivité des productions (cf. transfert de cotisations vers la fiscalité environnementale par exemple).

La mise à niveau des contraintes qui pèsent sur les exploitations françaises avec celles de nos principaux concurrents passe aussi par une harmonisation des conditions de travail et des modes de financement de la protection sociale agricole au niveau européen.

Plaider pour une politique agricole et alimentaire européenne ambitieuse

La discussion à venir sur le cadre financier pluriannuel post-2013 doit être l'occasion de faire partager à nos partenaires européens la nécessité d'une PAC ambitieuse aux contours et aux modalités d'intervention profondément renouvelés, notamment autour de trois thèmes :

- la **réduction de l'instabilité des prix**. C'est le sens de la nouvelle régulation des marchés agricoles. Il ne s'agit pas de revenir à des prix administrés, mais de disposer d'instruments, souvent peu coûteux, permettant de faire face aux aléas ou aux variations extrêmes des prix de denrées essentielles: interventions sur les marchés en cas de crise (stockage d'intervention...), meilleures organisations des producteurs, contractualisation, outils d'assurance, et appui particulier en zones défavorisées. Il convient également de conforter le rôle des opérateurs (autres que les spéculateurs purement financiers) sur les marchés à terme de produits agricoles.
- **l'encouragement des modes de production durables** : la PAC de l'après 2013 devra accompagner les exploitations agricoles vers plus de durabilité. Les aides directes doivent apparaître comme finançant clairement les biens publics produits par les agriculteurs qui ne sont pas rémunérés par les marchés. Des mécanismes incitatifs devront ainsi permettre d'atteindre des exigences environnementales plus élevées. Il faut encourager les modes d'alimentation du bétail limitant les gaz à effet de serre, ou la création de biodiversité, la contribution à la qualité de l'eau,...
- le **financement de l'innovation et de la recherche**. Le Conseil européen de mars 2010 a reconnu la place de l'agriculture dans la stratégie économique européenne « UE 2020 ». C'est un élément décisif : alimentations pour des publics spécifiques (personnes âgées), protection contre les parasites par sélection des plantes,... L'intervention de la BEI (Banque Européenne d'Investissement) dans ce secteur devrait être accrue. Le cadre juridique de la recherche, notamment des biotechnologies, doit être maintenu au niveau européen et les tentations de la subsidiarité en ce domaine être écartées.

Seule une politique agricole au niveau européen peut être à la hauteur des enjeux. Toute renationalisation aboutirait à un sous-optimum économique et budgétaire.

Proposition 27 : Lancer une grande politique de la mer, espaces riches en ressources et en biodiversité

Le 21^e siècle se jouera largement sur les mers, espaces fragiles, riches en biodiversité, en matières premières et ressources halieutiques. La France est bien placée pour capter les opportunités de ces espaces qui restent largement à conquérir.

A cet effet, outre les actions à mettre en place pour structurer une filière d'exploitation des minéraux des mers et l'investissement dans la constitution de pôles, il faut mettre en œuvre une politique de recherche et innovation pour le secteur de la pêche.

Faire entrer les ports français dans l'économie maritime de demain

Il faut mettre en œuvre très rapidement les ports de demain en travaillant sur leurs infrastructures (notamment *off-shore*), les services qu'ils devront offrir et leurs modes de rémunération, ainsi que la façon dont ils pourront intégrer des contraintes environnementales fortes.

L'augmentation constante de la taille des navires fait que seuls un **très petit nombre de très grands ports prospéreront à l'échelle européenne**. Pour que Marseille ou Le Havre puissent jouer dans la course mondiale, il est indispensable que des investissements importants y soient réalisés.

Le **Grand Paris**, englobant l'ensemble de la Seine, du Havre à Paris constitue un ensemble structurant majeur pour l'avenir du pays. Il ne se résume pas à un nouveau transport périphérique, ni au campus du plateau de Saclay, proposés par notre précédent rapport. Il suppose la mise en chantier rapide d'une fusion des trois ports (Rouen, le Havre et Paris), la création d'un ensemble universitaire rassemblant les établissements des deux Normandies, la mise en place d'une nouvelle ligne de fret permettant aux ports de prendre leur vraie place, la première, à l'entrée de la mer du nord. Enfin, la construction d'une ligne à grande vitesse reliant Caen, le Havre et Rouen à Paris. Cela permettra à la France de disposer du très grand espace portuaire, commercial et maritime dont le pays a besoin s'il ne veut pas dépendre entièrement à l'avenir de Rotterdam et Anvers pour son approvisionnement et la commercialisation de ses produits.

Développer une pêche qui réponde aux besoins de demain et respecte davantage l'environnement

La politique de la pêche doit résolument se tourner vers l'avenir et **participer à l'essor des filières agro-alimentaires de demain**, à l'instar de plusieurs de nos partenaires européens qui, pourtant disposent de moins d'atouts que les nôtres en la matière (cf. le positionnement du Danemark sur le créneau en plein développement des poudres à base de poissons).

Ce secteur devra également **s'engager dans une meilleure prise en compte des exigences environnementales**. Il faut ainsi absolument réduire les rejets par les navires et mettre en place une fiscalité verte voire même une éco conditionnalité des aides publiques. En outre, afin d'assurer le suivi des ressources halieutiques, un observatoire dédié devrait être mis en place. De la même manière, les préoccupations environnementales devraient conduire à mettre en place un ECO label pour les navires.

Comme pour l'agriculture, la discussion qui s'engage sur la réforme de la politique commune des pêches (PCP) doit être l'occasion de faire partager à nos partenaires européens la nécessité d'une PCP ambitieuse aux contours et aux modalités d'intervention profondément renouvelés, notamment autour de trois thèmes :

- **la compétitivité des entreprises**

La pêche maritime présente la singularité de s'exercer en dehors du territoire national dans un espace maritime où les entreprises françaises sont en concurrence directe avec les navires d'autres Etats membres voire de pays tiers qui n'offrent pas les mêmes niveaux de protection sociale. La pêche serait un secteur emblématique pour expérimenter le transfert de charges vers la TVA (les produits de la mer sont déjà soumis à un prélèvement de 2 % sur la valeur ajoutée affecté au budget de l'Etat)

- **l'encouragement des modes de production durables pour la ressource comme pour les écosystèmes marins**

Le secteur devra également s'engager dans une meilleure prise en compte des exigences environnementales. Parmi ces enjeux la réduction des rejets par les navires et la valorisation des espèces à faible valeur ajoutée sont centrales. La France s'est engagée dans le cadre du Grenelle de la mer sur un objectif ambitieux de création d'un réseau d'aires marines protégées couvrant 20 % des eaux sous juridiction française. Cet objectif

devrait être partagé au niveau de l'Union européenne et la future politique commune de la pêche devrait adopter une approche écosystémique de la gestion des ressources.

- **le financement de l'innovation et de la recherche**

Le vieillissement excessif des navires de pêche contribue à leur inadaptation croissante aux nouvelles exigences de la production halieutique : recherche d'économies d'énergie, réduction des autres charges d'exploitation et donc des coûts d'entretien, meilleure valorisation de la production, réduction et valorisation des rejets, amélioration de la sécurité au travail. Sans attendre les résultats du travail nécessaire pour identifier les éléments de nature juridique, fiscale, financière ou autre qui font obstacle au renouvellement souhaitable de la flotte de pêche française un ambitieux programme de recherche et développement en vue de concevoir le navire de pêche du futur devrait être conduit par l'Etat.

Développer l'exploration des fonds marins

Enfin, la France devra mener une **politique active en matière d'exploration des fonds marins** alors même que la compétition internationale se fait très fortement ressentir et que l'exploration des amas sulfurés sur les fonds internationaux va s'ouvrir. Les fonds des zones économiques françaises dans le Pacifique doivent ainsi faire l'objet d'une attention particulière et la France investir dans cette voie.

CONCLUSION : CONDUIRE ET REUSSIR LES CHANGEMENTS

Voilà donc une ambition pour dix ans. Nous espérons que le message d'urgence que nous portons permettra de réanimer la réflexion stratégique et de forger un consensus pour l'action.

Nous sommes pleinement conscients des difficultés dans la mise en oeuvre de ces transformations :

- les partenaires sociaux n'ont pas vraiment débattu de stratégies communes de désendettement, de maîtrise de la dépense, d'environnement, de lutte contre l'illettrisme ;
- des intérêts catégoriels peuvent s'opposer à telle ou telle de ces réformes, qui ne trouvent leur raison d'être que dans l'intérêt général ;
- l'Etat manque de leviers institutionnels : il s'est progressivement dessaisi de compétences au profit des collectivités locales et du dialogue social - des évolutions que la Commission considère dans leurs principes comme bienvenues.

Pour certaines de ces transformations, l'Etat dispose d'une doctrine, de leviers d'action et d'un « mode d'emploi ». C'est le cas de l'école.

Pour d'autres transformations nécessaires, l'Etat dispose d'une doctrine, mais manque de leviers d'action car les compétences sont disséminées entre un grand nombre d'acteurs aux intérêts immédiats parfois divergents (Etat, collectivités locales, partenaires sociaux...). C'est le cas de la dette publique.

Pour certaines transformations enfin, ni l'Etat, ni la société n'ont de doctrine claire, ni de moyens d'action. C'est le cas de l'industrie.

Pour créer les conditions de ces changements, il faut :

- **promouvoir le goût du risque.** La recherche du risque zéro mène à la réussite zéro. l'innovation doit être favorisée et assumée ; la prise de risque doit être rémunérée ; le principe de précaution doit être strictement circonscrit. Nos politiques publiques doivent créer des incitations pour que chacun ait intérêt à agir en faveur de la croissance, du désendettement du plein-emploi, et de l'environnement.
- **faire du dialogue social un outil de transformation de la société française.** La notion de compromis doit être valorisée et les avantages acquis doivent pouvoir être remis en cause à la lumière des évolutions économiques, sociales et culturelles. La Commission appelle ainsi à la réforme du financement de la démocratie sociale pour rendre le financement public plus transparent et prendre en compte la représentativité de chacune des organisations. Pour les syndicats de salariés, le financement pourrait plus particulièrement être lié à la formation de leurs élus et à la mise en place de services à destination des salariés, en particulier ceux des PME, tels que le soutien juridique et l'aide à l'orientation professionnelle.

- **promouvoir le civisme public.** L'exemplarité à tous les niveaux et en particulier dans l'Etat, l'équité dans les décisions à prendre et dans leur mise en œuvre, l'implication de tous les acteurs, entreprises, organisations patronales, syndicats, associations, le dépassement des corporatismes et des intérêts particuliers, sont des conditions de la réussite de la France.

* *
*

Notre rapport est terminé. Sa vie commence.

Nous allons nous employer à l'expliquer, à le faire connaître, à interpeller les acteurs de vie politique et sociale pour demander qu'il soit mis en œuvre. Vite. Durablement.

Parce que nous sommes convaincus que, s'il ne l'était pas, notre pays déclinera.

Parce que nous sommes convaincus qu'il peut l'être, démocratiquement, sereinement, durablement.

Parce que nous n'avons pas travaillé pour nous donner bonne conscience mais pour ouvrir un chemin.

Puisse le pays s'y engager.

Annexes

Sommaire des annexes

- Annexe 1 : Bilan de la mise en œuvre du premier rapport de la Commission pour la libération de la croissance française
- Annexe 2 : L'ajustement budgétaire pour 2011-2013 et la trajectoire des finances publiques d'ici 2020
- Annexe 3 : Expérimentations pédagogiques en crèche et à l'école maternelle et primaire
- Annexe 4 : Enjeux financiers de la mise en place du contrat d'évolution
- Annexe 5 : Réussir la transformation opérationnelle des organismes publics
- Annexe 6 : Liste des auditions et experts ayant participé aux travaux de la Commission
- Annexe 7 : Composition de la Commission pour la libération de la croissance
- Annexe 8 : Lettre de mission

Annexe 1

Bilan de la mise en œuvre du premier rapport de la Commission pour la libération de la croissance française

Deux ans à peine après la remise de notre premier rapport, il est prématuré, voire dans une large mesure impossible, d'évaluer l'impact des mesures que nous avons préconisées sur la transformation de l'économie et de la société françaises. Certaines décisions, de nature législative ou réglementaire ou concertées entre partenaires sociaux, ont été prises et ont des effets tangibles à court terme ; d'autres prendront du temps à produire tous leurs effets, notamment lorsque leur mise en œuvre nécessite la mobilisation de nombreux acteurs (collectivités territoriales, partenaires sociaux, entreprises...) ; d'autres encore n'ont fait l'objet que d'une mise en œuvre partielle ou semblent avoir été écartées à ce stade. D'autres ont été explicitement écartées.

La Commission, s'appuyant notamment sur les **contributions du Parlement**, en particulier du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale¹, de l'**OCDE**² et du **Gouvernement** a procédé à l'analyse, mesure par mesure, de cette mise en œuvre. Celle-ci est retracée en annexe pour les 20 propositions fondamentales (et annexe du pré-rapport pour les 316 propositions).

Ne sont évoqués ici que les principaux chantiers de transformation, qui avaient été identifiées comme des « décisions fondamentales », en distinguant les domaines qui ont fait l'objet d'avancées significatives au cours des deux dernières années de ceux qui n'ont peu ou pas été traités.

De nombreux changements engagés au cours des deux dernières années reprennent nos propositions

Ceci est particulièrement le cas dans trois domaines :

- l'innovation et la compétitivité des secteurs d'avenir et infrastructures qui y sont liées ;
- le développement de la concurrence sur les marchés des biens et des services ;
- le soutien aux PME et TPE.

De nombreuses décisions prises par le Gouvernement ont ainsi directement mis en œuvre certaines de ces propositions. Elles ont également, pour les plus complexes d'entre elles, constitué l'aboutissement des travaux de préparation engagés de longue date ou de réformes antérieures partielles ayant conduit à l'implication de l'ensemble des parties prenantes (cas de la réforme du secteur de la distribution par exemple).

Le bilan proposé par l'Assemblée Nationale note ainsi que « de nombreux textes de loi ont ainsi eu pour objet de mettre en place des orientations proposées par le rapport de janvier 2008, qui en a constitué l'une des sources d'inspiration importantes » et cite près de vingt lois votées ou en cours de navette.

¹ Rapport d'information n°2492 au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques : « *Commission Attali : quelles premières mises en œuvre ?* » par MM. Louis Giscard d'Estaing et Jean Gaubert, Assemblée nationale, 5 mai 2010.

² « Pour une croissance forte et soutenable », Contribution de l'OCDE à la Commission pour la libération de la croissance française (2010), 21 mai 2010.

Certaines mesures importantes proposées par la Commission visant à orienter l'économie et la société françaises vers l'avenir ont été mises en place. Elles ont permis de renforcer la sensibilité des Français aux enjeux liés à l'enseignement supérieur, à la recherche et aux secteurs d'avenir pour assurer la compétitivité de long terme de leur pays.

- **L'enseignement supérieur et la recherche**

L'enseignement supérieur et la recherche ont fait l'objet de décisions essentielles, conforme au rapport de la Commission, à la fois en termes d'organisation et de financement (au total, 22 milliards d'euros y sont consacrés dans le cadre de l'emprunt national).

En matière d'organisation, un premier pas important a été engagé en direction de l'**autonomie des universités** prévue par la loi sur la liberté et la responsabilité des universités. Ce nouveau cadre juridique doit fournir de socle pour progresser sur plusieurs réformes suggérées par le premier rapport qui ont été négligés, notamment celles relatives à l'évaluation de l'activité des universités et de leurs personnels et à l'ouverture internationale et sociale des établissements qui constituent des défis déterminants pour assurer l'attractivité et la compétitivité de notre pays. La gouvernance des universités devra être évaluée et sans doute progressivement ajustée pour en améliorer l'efficacité.

Dans le même temps, bien que demeurant globalement nettement inférieurs à ceux de nos concurrents de pointe et en l'absence quasi-totale de financement privé, les **financements publics** des universités et de la recherche ont été très substantiellement accrus, notamment dans le cadre de l'emprunt national et ont été concentrés, comme le préconisait la Commission, sur dix pôles d'excellence universitaires ayant vocation à entretenir des liens étroits entre eux et avec leurs homologues européens (7,8 milliards d'euros qui s'ajoutent aux 5 milliards d'euros dégagés pour ces pôles dans le cadre du « plan Campus »).

L'emprunt national pourrait également permettre de progresser en matière d'autonomie réelle ou d'ouverture au monde du travail et à l'international des universités, les critères d'allocation financière des montants de l'emprunt pouvant avoir un puissant effet incitatif. Il conviendra cependant de rester vigilant sur le risque de substitution des montants de l'emprunt national et des budgets traditionnellement alloués.

Dans le domaine de la **recherche**, plusieurs autres propositions de la Commission ont également été mises en œuvre, plus ou moins complètement :

- une augmentation des financements de la recherche publique sur projets (l'aide moyenne aux projets soutenus par l'Agence nationale de la recherche s'est accrue de 26 % en deux ans) ;
- la stimulation de la recherche privée grâce à une réforme ambitieuse du crédit impôt recherche, devenu l'un des dispositifs de R&D les plus favorables au monde même s'il faudra évaluer l'effet réellement incitatif du déplafonnement du crédit impôt recherche pour les grands groupes : en 2009, 13 000 entreprises ont eu recours au crédit impôt recherche soit un tiers de plus qu'en 2008 ; ils ont bénéficié de 4,2 milliards de réduction d'impôt pour plus de 15 milliards d'euros de dépenses

déclarées ; la part de la R&D dans PIB a augmenté pour la première fois depuis 6 ans pour atteindre 2,08%³ ;

- un début de réforme du statut d'enseignant-chercheur visant à en revaloriser l'attractivité ;
- le renforcement de la valorisation de la recherche à partir de nouvelles « sociétés d'accélération du transfert de technologie » ;
- la définition d'une stratégie nationale de recherche et d'innovation.

- **Le soutien aux secteurs d'avenir et aux infrastructures essentielles**

Au-delà, l'approche sectorielle prônée par la Commission pour concentrer l'action des pouvoirs publics a été reprise par le Gouvernement et le Parlement et appliquée avec succès à un certain nombre de domaines clefs.

Le **numérique** a fait l'objet d'une série de décisions importantes qui mettent en œuvre directement les préconisations du rapport de la Commission. On évoquera en particulier l'intention d'étendre la couverture numérique, l'animation de la concurrence dans la téléphonie mobile (avec attribution d'une quatrième licence de téléphone mobile le 18 décembre 2009 qui pourrait amener une diminution des prix de l'ordre de 7%) et l'émergence d'une stratégie nationale dans ce domaine (« France Numérique 2012 »). L'emprunt national prévoit de consacrer 4 milliards d'euros au développement du numérique répartis à part égale entre la promotion des contenus et le déploiement des infrastructures, notamment de très haut débit (fibre optique et 4G) qui prend du retard par rapport à certains de nos principaux concurrents (notamment Etats-Unis et Japon). La création d'un Secrétariat d'Etat à l'économie numérique, directement rattaché au Premier ministre, répond à une préconisation de la Commission, même si elle ne s'est pas traduite comme demandé par la Commission par un rattachement auprès du Secrétariat d'Etat des principales directions chargées de l'économie numérique, toujours éclatées entre trois ministères. La Commission note que plusieurs propositions relatives aux contenus et à la gouvernance et la sécurisation d'internet sont restées inappliquées (gestion du RFID, renforcement des garanties européennes, sécurisation de la signature électronique, contribution des fournisseurs d'accès, promotion de la concurrence entre logiciels propriétaires et logiciels libres, coordination de l'ARCEP et du CSA pour tenir compte de la convergence des contenus...). De même, manquent des actions portant sur l'accès et l'usage du très haut débit par tous, pour ne pas creuser la fracture numérique.

En matière de **développement durable**, plusieurs propositions qu'avancait la Commission ont trouvé leur place dans le Grenelle de l'environnement. On relèvera notamment la mise en place de 13 Ecocités (complétées par une vingtaine d'Ecoquartiers), qui répondent dans leurs objectifs à la proposition portée par la Commission sur les Ecopolis. Il reste cependant à s'assurer que les ambitions et les financements prévus dans le cadre de l'emprunt national (un milliard d'euros) seront mises en œuvre et suffiront, au regard des initiatives majeures en ce domaine engagées depuis 2009 par nos concurrents.

La Commission relève le développement d'éléments d'une fiscalité environnementale (éco-prêt à taux zéro pour la rénovation thermique de logements par exemple), mais note le report de la mise en œuvre de deux des mesures qu'elle avait proposées : l'éco-contribution pour les poids lourds reportée à 2012 et la contribution carbone reportée à la mise en place d'un dispositif européen de ce type faisant suite à l'annulation par le Conseil constitutionnel fin 2009 du projet de loi qui avait présenté par le Gouvernement.

³ Source : ministère de la Recherche.

Pour les autres secteurs d'avenir, des actions répondant aux propositions de la Commission ont été engagées en matière de **nanotechnologies** - avec un plan décidé en 2009 visant à développer les centres d'intégration de Grenoble, Toulouse et Saclay - ; de **biotechnologies** - notamment à travers la mise en place d'un fonds d'investissement dédié aux biotechnologies de la santé. Elles devraient être renforcées dans le cadre de la mise en œuvre de l'emprunt national. On soulignera également la mise en place d'objectifs et de moyens en matière d'investissements en recherche et développement dans les **énergies d'avenir** - solaire, éolien, hydrogène et biomasse en parallèle d'un soutien au développement des véhicules propres et aux technologies de capture et stockage de CO². Au-delà, a été confirmé le choix du nucléaire avec la décision de construction d'un deuxième EPR prise en janvier 2009 et la promotion de la filière aux niveaux européen et international (notamment par la définition de normes communes de sûreté).

Outre les crédits dégagés dans le cadre du Grenelle de l'environnement et de l'emprunt national, ces secteurs d'avenir bénéficient également depuis fin 2008 des prises de participations du **Fonds stratégique d'investissement** doté en 2009 de 20 milliards d'euros et dont la création répond directement à une proposition phare du rapport de la Commission en matière de défense des entreprises stratégiques françaises et d'émergence d'un « fonds souverain à la française ». Dès sa première année, le Fonds a procédé à 21 investissements directs dans des entreprises pour un montant total de 800 millions d'euros et enregistré une progression de ses capitaux propres de 500 millions d'euros.

Enfin, plusieurs mesures visant à renforcer l'attractivité de la France ont été prises en 2009 et 2010, notamment en termes de renforcement des **infrastructures critiques** (plan d'investissement et restructuration des ports autour de sept « grands ports maritimes », (en particulier le Havre, dans le cadre du Grand Paris) soutien à la place financière de Paris à travers le rapprochement de la réglementation française de celle de certains de nos concurrents européens ou le regroupement de la Commission bancaire et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles) et de développement du **tourisme** (avec l'assouplissement des possibilités d'ouverture des commerces dans les zones d'« *attractivité exceptionnelle* » y compris le dimanche et la suppression des contraintes à l'installation des hôtels).

Le développement de la concurrence sur les marchés des biens et services

La loi de 2009 de modernisation de l'économie a permis l'adoption d'un grand nombre des **mesures favorables à la concurrence** recommandées par la Commission, en particulier :

- une organisation plus cohérente de l'action publique en matière de droit de la concurrence avec la création d'une autorité de concurrence aux compétences élargies (même si certaines de ses compétences - injonction, obligation de cessions d'actifs - ont été limitées au commerce de détail) ;
- la négociabilité tarifaire dans le secteur du commerce de détail qui s'est traduite par une baisse des prix au détail dans les grandes surfaces (-0,3 points d'indice des prix à la consommation depuis début 2008 d'après le Gouvernement) et prolonge les effets bénéfiques de la réintégration progressive des marges arrière dans le calcul du seuil de revente à perte amorcée en 2005.

Trois propositions importantes du rapport ont cependant été **appliquées de manière très partielle** :

- la réforme de l'urbanisme commercial, importante pour stimuler le pouvoir d'achat et la croissance : si les critères d'examen des demandes par les élus locaux ont été considérablement simplifiés, l'effet des lois « Royer-Raffarin » a en effet été maintenu au-delà d'un seuil de 1000 m² ;

- les moyens qui devaient être apportés au petit commerce, par le biais du FISAC et d'autres actions, pour compenser l'effet de cette loi, n'ont pas été apportés ;
- l'ouverture des professions réglementées, avec certes la suppression, au moins dans les textes, des avoués au 1^{er} janvier 2012, l'assouplissement prévu des règles de détention du capital des professions juridiques pour permettre des structures de participations interprofessionnelles et l'augmentation du nombre de taxis parisiens⁴ ou de notaires d'ici 2012 mais sans remise en cause réelle des barrières à l'entrée de plusieurs professions - pharmaciens, taxis, huissiers, notaires...

Enfin, l'introduction d'actions de groupe en droit français a été écartée par le Gouvernement.

Le soutien aux PME et TPE

La loi de modernisation de l'économie et ses textes d'application - dont les derniers ont été publiés au début de 2010 - ont également mis en œuvre dans un esprit et une lettre souvent très proche du rapport les recommandations relatives à la **levée des obstacles à l'activité des PME et TPE** :

- création du régime de l'auto-entrepreneur - qui a rapidement connu un très grand succès (près de la moitié des 580 200 créations d'entreprises en 2009⁵ même s'il est trop tôt pour évaluer le nombre de créations nettes d'emplois associés) et instauration du dispositif NACRE (nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise) qui prévoit des prêts à taux zéro pour les créations ou reprises d'entreprises ;
- réduction des délais de paiement jusqu'à 45 jours (réduction de 11 jours en moyenne depuis deux ans), augmentation des pénalités de retard et modification de la règle du trimestre créateur pour la TVA en mois créateur ;
- facilitation de l'accès des TPE au conseil et au financement ainsi que des PME à au marché boursier (Alternext) ;
- modifications législatives et réglementaires ouvrant la possibilité pour les acheteurs publics de réserver une partie de leurs marchés de haute technologie à des PME innovantes, extension du champ du rescrit fiscal et social, simplification du droit des sociétés et de la comptabilité...

Il est estimé par le Gouvernement (rapport économique, social et financier 2009) que ces mesures devraient augmenter le taux de croissance de l'économie française d'au moins 0,3% de PIB par an à partir de 2009 et favoriser des créations d'emplois marchands à hauteur d'environ 50 000 postes par an sur cinq ans.

La proposition fondamentale de la Commission visant à mettre en place une Agence de Service aux Entreprises de moins de 20 salariés n'a pas été retenue.

La **poursuite dans la durée** de l'élan donné dans tous ces domaines devrait avoir un effet significatif sur le pouvoir d'achat, sur la création d'emploi et sur la capacité de la France à mieux faire valoir ses atouts dans la mondialisation. A cet égard, il faudra exercer une grande vigilance pour éviter que ce qui a été fait au cours des deux dernières années dans ces domaines ne soit défait à l'avenir.

⁴ Les taxis parisiens sont ainsi passés de 15 600 en juillet 2008 à 16 623 en décembre 2009, avec 113 licences autorisées à être exploitées « en doublage » contre de 793 en juillet 2008. Le protocole du 28 mai 2008 relatif à l'évolution du métier de taxi comporte des engagements quant à la simplification des conditions d'accès à la profession, l'amélioration de la qualité de service à la clientèle et une meilleure adéquation de l'offre et de la demande ; une partie des mesures est toujours en cours de mise en œuvre.

⁵ Source : INSEE, répertoire des entreprises et des établissements (Sirene).

Le chantier de l'emploi et du dialogue social a été ouvert

Dans ce domaine, certaines des propositions emblématiques du rapport sont en cours de mise en œuvre, notamment celles visant à **fluidifier le marché du travail** avec :

- la modification des règles de la **représentativité syndicale** par la loi du 20 août 2008 suite à un accord interprofessionnel qui aura probablement un impact important à moyen terme : le principe de représentativité supposée irréfragable a été abandonné tandis qu'ont été introduits un critère d'audience et un principe de validation majoritaire des accords. La mise en œuvre complète de cette réforme d'ampleur prendra cependant du temps puisqu'il faudra attendre un cycle intégral d'élections professionnelles (quatre ans) pour que le niveau des branches et de l'interprofessionnel soient affectés ;
- l'introduction d'un nouveau mode de rupture à l'amiable du contrat de travail - la **rupture conventionnelle** (le nombre de ruptures conventionnelles a été élevé dès la première année de mise en œuvre avec 190 000 d'entre elles homologuées en 2009⁶, à comparer au nombre de licenciements économiques - certes avant la crise - de l'ordre de 160 000 et le nombre des licenciements pour motif personnel de plus 500 000) ;
- la **lutte contre les trappes à inactivité** avec la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) en juin 2009 qui a fortement réduit le taux d'imposition marginal des ménages les plus modestes lorsqu'ils reprennent une activité. Son développement souffre cependant du maintien de la prime pour l'emploi et la fiscalité continue de comporter des trappes à inactivité en raison d'un traitement souvent plus avantageux des revenus de remplacement (allocations chômage, indemnités journalières et rentes, retraites...) par rapport aux revenus d'activité ;
- le **soutien à l'emploi des seniors**, avec notamment un assouplissement des conditions du cumul emploi-retraite, l'instauration du libre choix pour les salariés sur leur date de départ à la retraite une fois acquise la durée minimale de cotisation et le maintien d'une taxation forte des dispositifs de préretraite (sans cependant que le Gouvernement aille jusqu'à la suppression des dispositifs de préretraites comme le proposait la Commission).

En revanche, les autres mesures qu'avait proposées le rapport n'ont été que très partiellement ou pas du tout mis en œuvre :

- si le contrat de transition professionnelle (CTP) répond au même objectif que celui du « **contrat d'évolution** » avancé par le rapport (considérer la situation des chercheurs d'emploi comme une activité rémunérée), il n'en est qu'une déclinaison très partielle limitée aux licenciés économiques alors que la proposition de la Commission visait une extension du dispositif à l'ensemble des travailleurs, pour devenir un droit universel de tous à la formation et au reclassement ;
- les dispositifs visant à **sécuriser les parcours professionnels** qui passaient par la Commission par un mécanisme de bonus-malus favorisant les jeunes et seniors (même si une certaine conditionnalité des allègements de charge en fonction de la politique salariale des entreprises a été introduite) ;

⁶ 280 000 ruptures conventionnelles homologuées d'août 2008 et mars 2010. D'après une étude du ministre du Travail (2010) portant sur 80 000 ruptures homologuées au premier semestre 2009, 75 % d'entre elles ont été signées dans des entreprises de moins de 50 salariés. Cette forme de transaction occupe dans ces PME une part croissante de départ des salariés avec un taux de 9,3% (contre 5,1% dans les entreprises de plus de 50 salariés). Elle est notamment utilisée dans le cadre des départs de seniors (13% des motifs de départ des salariés de plus de 55 ans).

- les mesures relevant de la **mobilisation générale pour l'emploi des jeunes** et de la **diversité au travail** qui devait passer par une obligation de transparence imposée aux entreprises et collectivités publiques ;
- la **réforme du système de financement de la protection sociale** qui devait permettre une réduction significative du coût du travail par transfert d'une partie des cotisations sociales vers la CSG ou la TVA et se traduire par la fusion de la part salariale et la partie patronale des cotisations sociales ;
- la transformation en profondeur de la **gouvernance du dialogue social** que la Commission voyait à partir d'une évolution vers un syndicalisme de service, une réforme de la représentativité patronale, une évolution des financements des organisations, la recherche de nouvelles formes de dialogue social dans les PME et TPE et une rationalisation du rôle des différentes instances représentatives du personnel.

Cette mise en œuvre très partielle s'explique en partie par la nécessaire négociation et le temps pris par la **mise en place de Pôle emploi**, proposée par la Commission.

D'autres chantiers que la Commission a identifié comme prioritaires ont fait l'objet de réalisations limitées ou n'ont pas été ouverts

Plusieurs chantiers ont fait l'objet de réalisations plus modestes dans certains domaines. On peut distinguer, en ordre décroissant de mise en œuvre des propositions qui avaient été formulées il y a deux ans :

- l'éducation, la formation et la mobilité géographique et sociale ;
- la santé ;
- les transformations de la gouvernance publique et la maîtrise des finances publiques.

L'éducation, la formation, la mobilité sociale et géographique

Les mesures que la Commission a préconisées pour la **petite enfance** et l'**éducation primaire** ont été peu suivies d'effets. Si le socle commun commence à se mettre en place, peu a été fait en matière d'orientation, de formation des métiers de la petite enfance et des enseignants ainsi que de renforcement du pilotage local des établissements, pourtant essentiel à l'amélioration de leur performance. Les propositions relatives à l'**accompagnement individualisé des élèves** notamment dans les quartiers défavorisés ont également été peu suivies d'effet, malgré un effort sur l'aide personnalisée par petits groupes et la mise en place de stages de remise à niveau durant les vacances à partir de 2008). Les propositions de la Commission visant à un assouplissement significatif des règles de fonctionnement pour assurer une meilleure adaptation et une meilleure insertion du réseau éducatif dans son environnement local n'ont pas été mises en œuvre. Ceci passait d'après la Commission par une autonomie des établissements primaires et secondaires et une ouverture sur la société et sa diversité (développement de structures d'accueil et de formations à horaires élargis, hébergement des associations d'habitants de quartiers dans les établissements en ZEP, levée des verrous à l'installation dans les quartiers d'établissement privés conventionnés, développement de la médiation sociale...).

Dans l'**enseignement supérieur**, le développement du nombre de **boursiers** ne s'est pas accompagné par une progression du montant des bourses pour ceux qui en ont le plus besoin. Le développement de la **formation professionnelle continue** et de la validation des acquis de l'expérience ne se traduisent pas encore véritablement par une amélioration sensible de l'employabilité et des opportunités professionnelles des salariés.

Les mesures relatives à la mise en œuvre de cours du soir en université ou d'une université des métiers n'ont pas été mises en œuvre, de même que les mesures visant à développer les stages en entreprise au collège, à renforcer les formations en alternance ou généraliser l'année de stage validée au cours du cursus universitaire de master (seule l'obligation de réalisation d'un stage au cours des années de licence a été prévue).

En matière de **mobilité géographique**, si plusieurs des mesures proposées par la Commission sur l'aménagement urbain ont été ou sont en cours de mise en œuvre (relèvement de la hauteur autorisée des immeubles, possibilité de mettre en œuvre, dans certaines zones, un relèvement des normes de densité...), elles sont demeurées d'ampleur limitée au regard de l'enjeu de la levée des freins réglementaires à l'accroissement de l'offre de logements et les réformes ont été encore plus timides sur les **obstacles aux mouvements** que la Commission proposait de remettre en cause. Si des mesures ont été prises en faveur, d'une part, d'un assouplissement des relations entre bailleurs et locataires incitant à l'accroissement de l'offre locative, d'autre part, de la mobilité des locataires *via* l'abaissement du montant maximum du dépôt de garantie exigible pour les locations nues, de nombreuses propositions sont restées inexplorées : diminution des droits de mutation et des frais d'agence, octroi d'une prime aux salariés qui déménagent égale à six mois du dernier salaire, réduction du délai de restitution des dépôts de garantie à 8 jours... De même, plusieurs recommandations portant sur le **logement social** (notamment la création sur Internet d'une Bourse du logement social) n'ont pas été retenues.

Enfin, en matière d'**ouverture internationale**, les propositions portant sur l'enseignement supérieur (multiplication du nombre de bénéficiaires du programme Erasmus, coopération avec les pays de l'UPM, accueil d'étudiants étrangers en scolarité payante avec corrélativement un système de bourses plus généreux...) n'ont pas fait l'objet de mesures spécifiques, mais des efforts ont été réalisés pour attirer davantage d'étudiants étrangers à haut potentiel. Celles portant sur l'immigration professionnelle (accueil davantage de travailleurs étrangers, simplifier les délivrances d'autorisations de travail) ont été mises en œuvre pour les ressortissants communautaires en juillet 2008 (en réponse à une obligation contractée au niveau européen) et pour les étrangers extra-européens uniquement pour ceux contribuant « *de façon remarquable au développement économique de la France* ». Le dispositif d'accueil d'étrangers hautement qualifiés sera complété par la transposition de la directive « carte bleue » qui crée un nouveau titre de séjour européen pour les ressortissants étrangers qualifiés. La France a par ailleurs conclu avec plusieurs Etats africains des accords bilatéraux prévoyant une liste de métiers négociés.

La santé, secteur de croissance essentiel

La plupart des propositions de la Commission dans le secteur de la santé, déterminant pour la croissance (11% du PIB, six fois plus dynamique en termes de création d'emplois que le reste de l'économie) sont restées inappliquées même si certaines propositions portant sur l'administration de la santé ont été mises en œuvre (cf. *infra* 2.4).

Le développement de l'**hospitalisation à domicile** et la **rationalisation des actes médicaux**, dont la Commission avait estimé qu'ils pourraient générer une économie de 700 millions d'euros par an pour un investissement de 320 millions d'euros, n'a pas été mise en œuvre. L'objectif de doubler de financement national global de la **prévention** n'a pas été respecté. Les « maisons de santé » qui devaient permettre de regrouper les médecins libéraux et de garantir la permanence des soins se mettent difficilement en place faute d'incitations. Des projets structurants participant d'une **prise en charge mieux coordonnée** des patients comme le dossier médical personnel ou la télémédecine restent encore à un stade expérimental. L'**externalisation** de certains services périphériques à l'offre de soins, éloignés du cœur de métier de l'hôpital, comme l'entretien, la lingerie la restauration n'a pas été engagée de manière systématique comme le préconisait la

Commission. Enfin, certaines préconisations visant à générer des ressources nouvelles dans ce secteur n'ont pas été suivies. Le développement de l'**offre d'accueil de clients étrangers**, qui devrait, d'après la Commission devrait permettre de dégager un chiffre d'affaires en forte augmentation dans les prochaines années, en assurant par exemple la généralisation de devis forfaitaires, est demeuré très limité, avec des initiatives ponctuelles.

S'agissant des nouveaux marchés de la **dépendance**, la Commission avait préconisé la création d'une nouvelle branche spécifique de la sécurité sociale pour assurer le financement de la perte d'autonomie en toute transparence et le développement des produits d'assurance privée et de mutuelle. Ce chantier a été reporté après la réforme des retraites. Si les moyens consacrés au financement de la dépendance ont été augmentés pour permettre la création de nouveaux services et la médicalisation des places en maison de retraite, les préconisations visant à développer de nouvelles formes d'hébergement, à adapter le parc immobilier ou à encourager le développement de technologies permettant le maintien ou le retour à domicile n'ont pas été mises en œuvre.

Les transformations de la gouvernance publique et la maîtrise des finances publiques

Si le bilan en matière de mise en œuvre des propositions de la Commission en matière de gouvernance est très mitigé, on peut distinguer **quatre domaines qui ont fait l'objet de réelles avancées** :

- la **revue générale des politiques publiques** a permis de dégager quelques gains de productivité sur le périmètre de l'administration d'Etat grâce au développement de l'administration électronique (dématérialisation des factures des administrations par exemple) et la réforme de structures administratives (fusion de corps et de services) qui doivent conduire à une économie nette de 6 milliards d'euros par an à partir de 2010. Cet effort reste très insuffisant, au regard des besoins de rééquilibrage des finances publiques ;
- la **gestion du processus normatif** s'est améliorée sur la base de la systématisation d'évaluations *ex ante* et *ex post* des projets de loi, de l'information sur la mise en œuvre des textes votés, d'une meilleure transposition des directives européennes et d'une connaissance accrue des intérêts économiques, sociaux et financiers derrière les principales négociations européennes. Ces orientations devraient être poursuivies pour mettre fin à une inflation et une instabilité normatives que la Commission souhaitait réguler grâce à un comité pour une meilleure gouvernance chargé de faire des propositions de simplifications juridiques et de procédures ;
- le **secteur parapublic** a été marqué par une série de réformes dans l'esprit des propositions du rapport : pour les organismes HLM, la création des conventions d'utilité sociale offre désormais le cadre d'une contractualisation exigeante qui permet d'affirmer et de contrôler les objectifs de performance des offices ; le regroupement des organismes HLM a fait l'objet d'annonces volontaristes ; la réforme du 1% logement a été mise en œuvre pour tenter de mieux aligner l'usage des fonds collectés avec les priorités de la politique du logement de l'Etat ; les tribunaux de commerce ont été un peu regroupés pour passer de 191 à 141 et la réforme des chambres de commerce est amorcée par la fusion de plusieurs d'entre elles ;
- les recommandations relatives à l'organisation des **administrations de la santé** ont globalement été suivies avec notamment la création des agences régionales de santé (ARS) par la loi du 21 juillet 2009 dite « Hôpital Patient Santé Territoire » qui devrait permettre une meilleure articulation entre médecine de ville - hôpital- soins de suite et une organisation plus cohérente de l'offre de soins sur le territoire. Les ARS devraient être en mesure d'appréhender les problématiques de prévention de manière

globale. La loi HPST a par ailleurs engagée une réforme de la gouvernance des hôpitaux et ouvert le recrutement des directeurs d'établissements de santé à des non-fonctionnaires. Le développement de l'efficacité du système de soins préconisé par la Commission s'est partiellement concrétisé avec la création de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) et la mise en place du suivi d'indicateurs en termes d'activités et d'équipements. A noter cependant deux propositions qui n'ont pas été retenues à ce stade : la faculté offerte pour un hôpital public d'opter pour une gestion de son personnel sous conventions collectives et la réforme de l'organisation et de la gouvernance des CHU, la loi HPST ne prévoyant pas de gouvernance spécifique pour ces établissements ayant pourtant une vocation de recherche et d'enseignement de haut niveau.

Les principales **propositions de réforme de gouvernance du système politique et administratif** sont restées inappliquées et notamment celles portant sur :

- la **redéfinition stratégique des interventions des administrations publiques**, visant à externaliser certaines fonctions non régaliennes vers des agences et de développer certains fonctions délaissées et pourtant indispensables à l'efficacité d'un Etat stratège (veille industrielle...) ; elle implique également de réexaminer l'utilité économique et sociale de certaines dépenses d'intervention (aides aux entreprises, aides à l'emploi et aides au logement...) restées à l'écart de l'exercice de revue générale des politiques publiques ;
- la **simplification de l'organisation gouvernementale et territoriale**, notamment par la limitation du nombre de ministres par loi organique, le rattachement au Premier ministre d'un ministre d'Etat en charge d'un Office du budget ou la disparition progressive des départements, n'a pas été retenue. Même s'il entend aller vers une clarification plus exclusive des prérogatives de chaque niveau de collectivité, le projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales en cours de discussion au Parlement apparaît en retrait par rapport aux ambitions portées par la Commission : créant un nouveau niveau d'intercommunalité (les « métropoles »), son impact risque d'être doublement limité par le principe du volontariat des collectivités et par l'absence d'incitation financière particulière au regroupement et à la mutualisation. Si la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat consacre la région comme le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques territoriales, la suppression des doublons et les éventuels transferts de compétences entre Etat et collectivités locales n'ont pas été abordés ;
- la **rationalisation de l'architecture et de la gouvernance budgétaire** avec, d'une part, le renforcement de la capacité d'arbitrage politique entre budgets de l'Etat et de la Sécurité sociale. La création dans le cadre de la révision constitutionnelle de « *lois de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques* » n'a pas remis en cause la distinction actuelle et très dommageable entre loi de finances de l'Etat et loi de financement de la sécurité sociale et n'a pas sécurisé par une loi organique le caractère contraignant de la norme de dépense triennale ;
- rien n'est prévu pour la **maîtrise des dépenses** de sécurité sociale, des collectivités territoriales et des opérateurs de l'Etat alors que la Commission avait demandé la définition d'un objectif de croissance des dépenses locales et la prise en compte de leur respect dans les répartitions des dotations de l'Etat, le financement des collectivités locales sur un partage du produit des impôts nationaux, la définition de crédits limitatifs pour l'assurance maladie, la modulation de prestations familiales et de la franchise médicale en fonction du revenu ainsi que l'interdiction de l'endettement des opérateurs ;

- **l'évaluation systématique de la performance** des services publics locaux (sur la base d'indicateurs et de coûts standard moyens), des établissements publics (pour les établissements d'enseignement supérieur par exemple) et des agents publics qui aurait été la condition préalable pour dégager d'importants gains de productivité.

Enfin, l'importante **dégradation de nos finances publiques**, en partie liée à la crise, contraste avec les propositions de la Commission de réduire de 1% par an la part des dépenses publiques dans le PIB. En effet, la crise, dont l'effet s'est traduit par une diminution des recettes fiscales et une augmentation des dépenses publiques, a conduit à une forte aggravation du déficit et de l'endettement public. Le déficit public français est ainsi passé de 3,3% en 2008 à 7,5% en 2009 ; la dette publique a, quant à elle, progressé de 67,5% à 78,1% du PIB entre 2008 et 2009.

Cette hausse du passif public n'a pas été compensée par une augmentation des actifs privés de long terme et contrairement aux préconisations de la Commission, la **fiscalité de l'épargne** n'a pas fait l'objet de la réforme d'ampleur nécessaire pour encourager les placements plus risqués et à plus long terme. La France se distingue toujours par un taux d'épargne des ménages particulièrement élevé mais insuffisamment orientée vers le financement à long terme de notre économie.

Enfin, l'accent mis sur le thème du développement durable au cours de ces deux dernières années ne s'est pas accompagné de la contrepartie majeure que préconisait la Commission à travers la réforme de la rédaction du **principe de précaution** dans la Constitution pour éviter qu'il ne soit utilisé comme prétexte pour brider la prise de risque.

Quatre types de raisons éclairent ce bilan contrasté:

- le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre les propositions du rapport de manière partielle ou d'en écarter ou d'en différer l'application au terme de choix politiques ;
- certaines réformes, bien qu'en ligne avec les préconisations de la Commission, se sont heurtées à des résistances administratives ou sociales, notamment dans les domaines où l'Etat n'est qu'un acteur parmi d'autres et doit faire partager ses objectifs par d'autres (collectivités territoriales, partenaires sociaux, entreprises, instances européennes...) pour parvenir à changer les réalités ;
- le Gouvernement a engagé des réformes inspirées des préconisations de la Commission mais selon des modalités qui en réduisent l'ambition et peuvent en remettre en cause les résultats attendus ;
- comme le note le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, si la crise a eu un effet accélérateur sur certaines décisions, et en particulier celles ayant trait à l'amélioration de la régulation des marchés, des banques et des assurances, elle a à l'inverse eu un impact négatif sur les conditions de mise en œuvre d'autres décisions (notamment sur l'accueil d'une immigration qualifiée et la décision fondamentale de réduire la part des dépenses publiques dans le PIB ou certaines mesures fiscales).

Annexe 2

L'ajustement budgétaire pour 2011-2013 et la trajectoire de finances publiques d'ici 2020

Cette annexe présente les éléments du cadrage méthodologique utilisé par la Commission pour quantifier l'ajustement budgétaire nécessaire dans les trois prochaines années et pour définir la trajectoire des finances publiques d'ici 2020.

L'ajustement budgétaire pour 2011 - 2013

La Commission a évalué l'effort budgétaire à réaliser au cours des trois prochaines années par référence au programme de stabilité présenté par le Gouvernement français présenté à la Commission européenne début 2010.

Le programme de stabilité du gouvernement

Le gouvernement prévoit dans le programme de stabilité 2010-2013 une amélioration ambitieuse des comptes publics, avec un déficit public qui reviendrait de 8,2% fin 2010 à 3% fin 2013. Il repose sur les hypothèses suivantes :

- une croissance de 2,5% par an à partir de 2011 ;
- un taux d'intérêt de 3,5% ;
- une amélioration du taux de prélèvement obligatoire : celui-ci, après avoir baissé durant la crise (41% du PIB en 2010) retrouverait progressivement les niveaux d'avant-crise, et serait même légèrement supérieur au niveau de 2008 (43% contre 42.8% en 2008) du fait d'une élasticité des recettes à la croissance supposée supérieure à l'unité et d'un effort de réduction des niches fiscales et sociales d'environ 5 milliards d'euros ;
- une amélioration mécanique liée à la sortie du plan de crise ;
- une maîtrise des dépenses : celles-ci ne progresseraient que de 0,3% par an en volume. Cette progression est très inférieure à la progression moyenne constatée sur les dix dernières années (2,1 % par an en volume entre 1997 et 2008).

L'ensemble de ces hypothèses conduit à une dette publique qui se stabiliserait à 86,5 % du PIB en 2013 après avoir atteint un pic à 87,1 % en 2012.

Tableau 1 : Programme de stabilité

En Mds d'euros	Scénario du programme de stabilité			
	2010	2011	2012	2013
Prélèvements obligatoires	801	852	899	950
En % de PIB	41.0%	41.9%	42.4%	43.0%
Autres recettes	129	136	142	150
En % de PIB	6.6%	6.7%	6.7%	6.8%
Total des recettes	930	988	1 041	1 100
En % de PIB	47.6%	48.6%	49.1%	49.8%
<i>Croissance annuelle hors inflation des dépenses hors charges d'intérêt</i>	0.5%	-0.1%	0.5%	0.4%
Dépenses hors charges d'intérêts	-1 039	-1 053	-1 077	-1 100
En % de PIB	-53.1%	-51.8%	-50.8%	-49.8%
Solde primaire (hors charge d'intérêts)	-108	-65	-36	0
En % de PIB	-5.5%	-3.2%	-1.7%	0.0%
Charge de la dette	-52	-57	-61	-65
En % de PIB	-2.7%	-2.8%	-2.9%	-2.9%
Dépenses totales	-1 091	-1 110	-1 138	-1 165
Solde public	-160	-122	-97	-66
En % de PIB	-8.2%	-6.0%	-4.6%	-3.0%
Dette publique	1 626	1 748	1 846	1 910
En % de PIB	83.2%	86.0%	87.1%	86.5%

Source : programme de stabilité 2011-2013

Mesure de l'effort à réaliser selon la Commission

Pour quantifier l'effort structurel à réaliser d'ici 2013, la Commission est partie des hypothèses suivantes.

Jusqu'en 2013, la séquence de réduction du déficit public retenue par la Commission est la même que celle du Gouvernement (cf. supra)

En revanche, **notre hypothèse de croissance est plus conservatrice et se fixe à 2% en 2011, 2012 et 2013** (contre 2,5% sur trois ans pour le gouvernement) ; pour obtenir un déficit public de 3% en 2013, il faut réduire le déficit public de 5,2 points par rapport à 2010. Compte tenu de la relative faiblesse de la croissance à cet horizon, les efforts structurels à mener chaque année sont ambitieux et vont au-delà de ce qui a déjà été entrepris par le gouvernement français dans le passé.

Pour identifier la réalité de l'effort à réaliser pour respecter les objectifs du programme de stabilité, nous les avons confronté à un scénario tendanciel qui retient les mêmes hypothèses de croissance et de taux d'intérêt, mais suppose une progression annuelle des dépenses de 2,1%, conforme à la moyenne constatée entre 1997 et 2008 et une stabilité de la législation fiscale. Un tel scénario, développé dans le cadre du groupe de travail présidé par MM. Champsaur et Cotis sur la situation des finances publiques peut être considéré comme un scénario « spontané », sans effort budgétaire spécifique.

Tableau 2 : Scénario cible de la Commission comparé à un scénario tendanciel (hypothèse de croissance de 2 %)

En Mds d'euros	Scénario cible				Scénario tendanciel illustratif		
	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Prélèvements obligatoires	801	852	899	950	842	886	932
En % de PIB	41.0%	41.9%	42.4%	43.0%	41.6%	42.2%	42.8%
Autres recettes	129	136	142	150	136	141	148
En % de PIB	6.6%	6.7%	6.7%	6.8%	6.7%	6.7%	6.8%
Total des recettes	930	988	1 041	1 100	977	1 026	1 080
En % de PIB	47.6%	48.6%	49.1%	49.8%	48.3%	48.9%	49.6%
<i>Croissance annuelle hors inflation des dépenses hors charges d'intérêt</i>	0.5%	-0.1%	0.5%	0.4%	2.1%	2.1%	2.1%
Dépenses hors charges d'intérêt	-1 039	-1 053	-1 077	-1 100	-1 076	-1 117	-1 161
En % de PIB	-53.1%	-51.8%	-50.8%	-49.8%	-53.2%	-53.2%	-53.3%
Solde primaire (hors charge d'intérêts)	-108	-65	-36	0	-99	-91	-80
En % de PIB	-5.5%	-3.2%	-1.7%	0.0%	-4.9%	-4.3%	-3.7%
Charge de la dette	-52	-57	-61	-65	-57	-62	-68
En % de PIB	-2.7%	-2.8%	-2.9%	-2.9%	-2.8%	-3.0%	-3.1%
Dépenses totales	-1 091	-1 110	-1 138	-1 165	-1133	-1179	-1229
Solde public	-160	-122	-97	-66	-156	-153	-148
En % de PIB	-8.2%	-6.0%	-4.6%	-3.0%	-7.7%	-7.3%	-6.8%
Dette publique	1 626	1 748	1 846	1 910	1 782	1 936	2 084
En % de PIB	83.2%	86.0%	87.1%	86.5%	88.1%	92.2%	95.7%

Source : Commission pour la libération de la croissance française

Le scénario tendanciel que nous avons retenu suppose une hausse des dépenses publiques conforme à la moyenne du passé. Il ne prend donc pas en compte, pour 2011, le contrecoup sur les dépenses publiques lié à la fin du plan de relance. Ce contrecoup estimé par le gouvernement proche de 6 milliards d'euros réduit d'autant l'effort à réaliser.

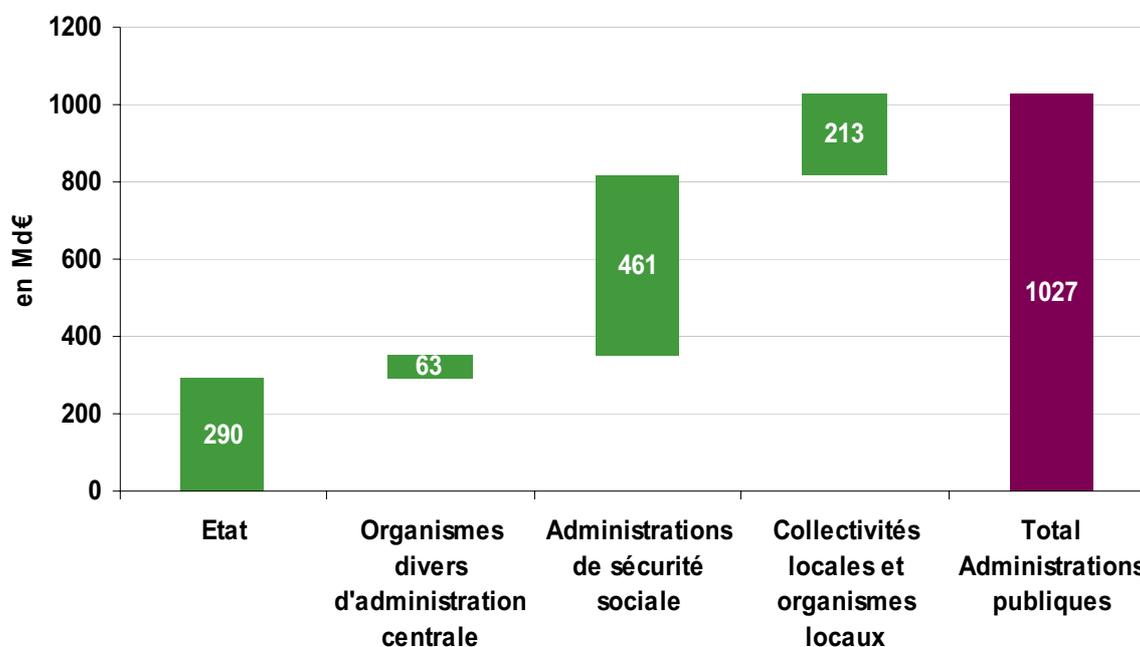
Pour une croissance de 2 % en 2011, 2012 et 2013, l'effort budgétaire structurel, mesuré par l'écart sur le solde primaire avec le scénario cible, atteint 80 milliards d'euros, soit, après sortie du du plan de relance, de **74 mds d'euros sur trois ans** (ce qui correspond à un effort annuel moyen d'environ 25 milliards d'euros).

Le programme d'ajustement sur trois ans (2011-2013)

1. Les principaux postes de la dépense publique

Les deux graphiques suivants présentent la dépense publique ventilée par acteur (Etat, collectivités locales, sécurité sociale...) et par nature (prestations sociales, rémunérations, fonctionnement, investissement...).

La dépense publique par acteur (en 2008)



Source: Direction du budget

La dépense publique par nature (en 2008, toutes administrations publiques)

La dépense publique en 2008: 1027Md€

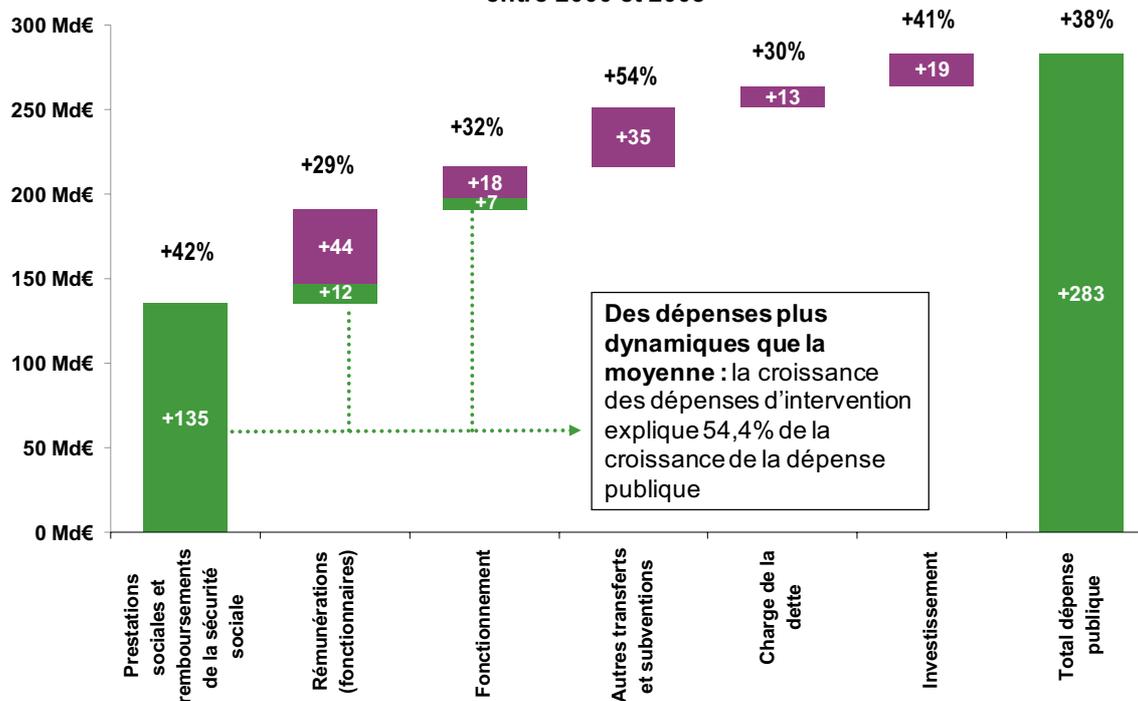


Source: Direction du budget

Le graphique suivant présente les principales sources d'augmentation de la dépense publique au cours des dernières années.

Le poids des interventions dans la croissance de la dépense publique (2000-2008)

Décomposition de la croissance de la dépense publique entre 2000 et 2008



Source: INSEE

2. Les principales « niches » fiscales et sociales

Le tableau suivant liste les principales dépenses fiscales concentrant près de la moitié du coût total des dépenses fiscales.

Tableau 3 : Liste des principales « niches fiscales » en 2010 (en M€)

Mesure	Chiffrage pour 2010
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5 150
Crédit d'impôt en faveur de la recherche	4 000
Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	3 200
Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	3 000
Taux de 5,5% applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques	3 000
Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	2 670
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	2 600
Exonération en faveur de certains contrats d'assurance maladie complémentaire	2 200
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 750
Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1er janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 600
Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans	1 560
Taux de 5,5 % pour la fourniture de logements dans les hôtels	1 560
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunts supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	1 500
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile sans condition particulière jusqu'aux revenus 2006 et, à compter des revenus 2007, pour les seuls contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1 250
Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	1 250
Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail	1 200

Source : Annexes au PLF 2010.

Le tableau suivant liste les principales « niches » sociales répertoriées dans les annexes budgétaires en 2010 (en M€).

Tableau 4 : Principales « niches » sociales en 2010 (en M€)

Exonération générale de cotisations sociales patronales (allègements dits « Fillon »)	22 099
Exonération des heures supplémentaires et complémentaires	2 898
Exonération en faveur des entreprises et des travailleurs indépendants installés outre-mer	1 087
Exonération en faveur des contrats d'apprentissage	693
Abattement pour les particuliers employeurs ⁷	303
Aide à domicile employé par une association ou une entreprise	223

Source : Annexes au PLFSS 2010

3. Le programme d'ajustement sur trois ans (2011-2013)

Le tableau suivant présente de manière synthétique ce que pourrait être un programme d'ajustement pour dégager 75 milliards d'euros sur trois ans. Il s'agit d'un tableau illustratif qui retrace les grands équilibres d'un effort qui doit être réparti sur tous les postes de la dépense publique.

⁷ Il s'agit des particuliers qui optent pour une assiette réelle et non pour l'assiette forfaitaire (égale au SMIC).

Tableau 5 : Tableau illustratif du programme d'ajustement pour 2011-2013

Dépenses par grandes masses	Mesures	Effet sur 3 ans (en milliards €)
ETAT		
Masse salariale	Non remplacement des départs à la retraite (1 sur 2 avec retour catégoriel de 50 %) Gel des salaires des fonctionnaires (gel du point fonction publique)	1,50 2,40
Fonctionnement courant	Baisse de 12 % sur 3 ans (développement de la concurrence et recours à des marchés nationaux globalisés, mutualisation des moyens, rationalisation et réduction du nombre de structures, application de ratios d'efficience, optimisation de l'utilisation des moyens, réduction du coût d'unité d'œuvre utilisée...)	2,22
Dépenses d'intervention	Baisse de 12 % sur 3 ans	7,92
Prélèvements sur recettes	Réduction des dotations aux collectivités locales de 1% en valeur	6,36
Subventions aux opérateurs	Economies au cas par cas sur les subventions aux établissements publics, agences...	1,00
Investissements	Report	1,00
Total Etat		22,40
COLLECTIVITES LOCALES		
Masse salariale	Non remplacement des départs à la retraite (1 sur 2 avec retour catégoriel de 50 %)	0,72
Fonctionnement	Gel des salaires des fonctionnaires (gel du point fonction publique)	1,05
Intervention	Baisse de 15 % sur 3 ans (même leviers que <i>supra</i> pour l'Etat)	4,50
Investissements	Baisse de 8 % sur 3 ans	4,32
	Report	2,00
Total collectivités locales		12,59
SECURITE SOCIALE		
Masse salariale	Non remplacement des départs à la retraite (1 sur 2 avec retour catégoriel de 50 %)	0,69
Fonctionnement	Gel des salaires des fonctionnaires (gel du point fonction publique) de la fonction publique hospitalière Baisse de 10 % sur 3 ans (même leviers que <i>supra</i> pour l'Etat)	1,21 2,46
Prestations sociales	Stabilisation en valeur de certaines prestations sociales par rapport à 2010 (désindexation), réforme des dépenses de santé (déremboursement médicaments à SMR faible, participation plafonnée des malades en ALD, développement de l'hospitalisation à domicile), réforme des allocations familiales et de la PAJE (mise sous condition de ressources), réforme des retraites	11,00
Total sécurité sociale		15,36
Total des économies de dépenses		
Recettes	Mesures	Effet sur 3 ans (en milliards €)
	Réduction des niches fiscales sur les revenus et les plus-values de l'épargne	25,00
	Réduction des niches sur le logement	
	Réduction des niches défavorables à l'environnement	
	Réduction des effets d'aubaine induits par les taux réduits de TVA, la fiscalité sur l'outre mer...	
	Révision des niches qui dépendent du statut plutôt que du revenu (niches dont bénéficient les retraités...)	
	Elargissement de l'assiette de la fiscalité sur les successions	
Total programme d'ajustement : dépenses/recettes		75,35

Globalement, toutes administrations confondues, les **dépenses publiques totales progresseraient encore d'environ 0,5 % par an** après mise en œuvre du plan de redressement. Les **dépenses nominales continueraient d'augmenter pour chacune des administrations**. Les dépenses de l'Etat baisseraient de plus de 1,0 % par an en volume, tandis que celles des administrations locales augmenteraient encore de plus de 1,5 % par an.

Tableau 6 : Evolution des dépenses publiques en milliards d'euros, avant et après le programme d'économies proposées

	2010	2011	2012	2013	Gain sur trois ans	Gain annuel
Etat						
Tendanciel	336	344	353	362		
<i>Taux de croissance réel</i>		0.8%	0.8%	0.8%		
Après mesures d'économies	336	336	338	339	22	7
<i>Taux de croissance réel</i>		-1.4%	-1.3%	-1.3%		
Collectivités locales						
Tendanciel	219	230	242	255		
<i>Taux de croissance réel</i>		3.6%	3.6%	3.6%		
Après mesures d'économies	219	225	233	241	13	4
<i>Taux de croissance réel</i>		1.6%	1.7%	1.7%		
Administrations sociales						
Tendanciel	484	502	522	543		
<i>Taux de croissance réel</i>		2.2%	2.2%	2.2%		
Après mesures d'économies	484	497	512	527	15	5
<i>Taux de croissance réel</i>		1.2%	1.2%	1.2%		
Total dépenses toutes APU						
Tendanciel	1039	1076	1117	1160		
<i>Taux de croissance réel</i>		2.1%	2.1%	2.1%		
Après mesures d'économies	1039	1060	1084	1109	50	17
<i>Taux de croissance réel</i>		0.5%	0.5%	0.6%		
Inflation prévue		1.5%	1.8%	1.8%		

Source : Commission pour la libération de la croissance française

La trajectoire des finances publiques d'ici 2020

Au-delà de 2013, sous l'hypothèse que l'économie française croît à son rythme de croisière (2,5% par an), l'amélioration du solde primaire annuel n'est pas spontanée et impose une poursuite d'un effort de 1 point de PIB par an jusqu'à obtenir l'équilibre budgétaire (en 2016).

A cette date, le solde primaire est supposé stable.

Dans ce scénario fondé sous l'hypothèse de taux d'intérêt s'ajustant progressivement au taux de croissance, la dette publique serait de **68,5% du PIB en 2020**. Le retour durable à l'équilibre des comptes publics permettrait d'atteindre rapidement ensuite la cible de 60% du PIB pour la dette publique.

**Tableau 6 : Trajectoire des finances publiques dans le scénario cible d'ici 2020
(en % du PIB)**

	Année	Dettes publique	Solde primaire	Charge d'intérêts	Solde total
Période couverte par le programme de stabilité du Gouvernement	2010	83,2%	-5,6%	2,6%	-8,2%
	2011	86,4%	-3,2%	2,8%	-6,0%
	2012	87,9%	-1,7%	2,9%	-4,6%
	2013	87,7%	0,0%	3,0%	-3,0%
Période ultérieure	2014	86,1%	1,0%	3,0%	-2,1%
	2015	83,7%	2,0%	3,1%	-1,1%
	2016	80,4%	3,0%	3,1%	-0,2%
	2017	77,4%	3,0%	3,2%	-0,2%
	2018	74,4%	3,0%	3,2%	-0,2%
	2019	71,4%	3,0%	3,0%	-0,1%
	2020	68,5%	3,0%	2,9%	+0,1%

Sources : programme de stabilité 2011-2013, Commission pour la libération de la croissance française

Annexe 3

Expérimentations pédagogiques en crèche et à l'école maternelle et primaire

La Commission a entendu de nombreux spécialistes de l'éducation et présente, dans cette annexe, les éléments d'expérimentation qui lui paraissent les plus pertinentes afin de lutter contre l'échec scolaire et l'illettrisme.

1. Des méthodes pédagogiques axées sur le développement de l'expression orale à la crèche

A la crèche, de nouvelles méthodes pourraient être utilisées par les éducateurs et les accueillants éducatifs afin de développer la maîtrise de la langue orale :

- obtenir l'attention de l'enfant pour le langage ;
- inciter l'enfant à nommer les éléments d'une image, d'un jeu ;
- l'encourager à la prise de parole en lui posant des questions ouvertes ;
- renforcer les réponses des enfants en les reformulant ou en faisant des expansions ;
- partager l'expérience avec les parents.

L'expérience « parler Bamin » conduite par Michel Zorman poursuit de tels objectifs. Cette initiative s'inspire de programmes de prévention précoce de l'échec scolaire mis en œuvre aux Etats-Unis et au Canada, dont les effets positifs ont été démontrés⁸. Les évaluations de cette expérimentation (menées par l'Inserm de Paris et par le CNRS de Montpellier) ont démontré une forte progression du langage pour tous les enfants du groupe expérimental, « particulièrement pour les enfants qui avaient, au départ, un niveau faible ou moyen ».

Ce type d'expérience se focalise sur la formation initiale et continue des éducateurs de crèche afin de mieux encadrer les enfants de un an et demi jusqu'à l'entrée à la maternelle par le biais d'interventions langagières avec des petits groupes d'enfants (20 minutes d'ateliers, trois fois par semaine).

2. Un apprentissage systématique de la maternelle à la fin du primaire du vocabulaire

Il existe actuellement en France un écart équivalent à cinq ans chez les élèves en CE1 entre le groupe d'élèves les plus faibles maîtrisant moins de 500 mots et les plus forts maîtrisant plus de 2500 mots. Ce retard étant non rattrapé entre le CE2 et le CM2. Or un enfant qui souffre d'un déficit sérieux de vocabulaire à l'entrée du cours préparatoire aura beaucoup de difficultés à lire quelque soit la méthode de lecture utilisée, puisqu'il ne comprendra pas ce qu'il déchiffre.

De nouvelles méthodes peuvent être intégrées à l'école maternelle et primaire pour permettre la maîtrise du vocabulaire⁹ :

- mettre en place des « leçons de mots », deux fois par semaine, d'une demi-heure, qui permettront de mieux cerner le sens propre et figuré des mots, leur composition et leur étymologie,
- établir dès le début de l'école maternelle un véritable programme d'apprentissage de 365 mots nouveaux par année, et définir pour chaque niveau de classe le fonds commun de vocabulaire,
- mettre en place un cahier de mots, qui suivra la progression des acquisitions tout au long de la maternelle, ce cahier sera un trait d'union entre la maison et l'école.

⁸ Haut Commissaire à la Jeunesse, « Les expérimentations à l'honneur », La lettre du Haut commissaire à la jeunesse, *Relais jeunesse*, sept.-oct.-nov. 2009, n° 3.

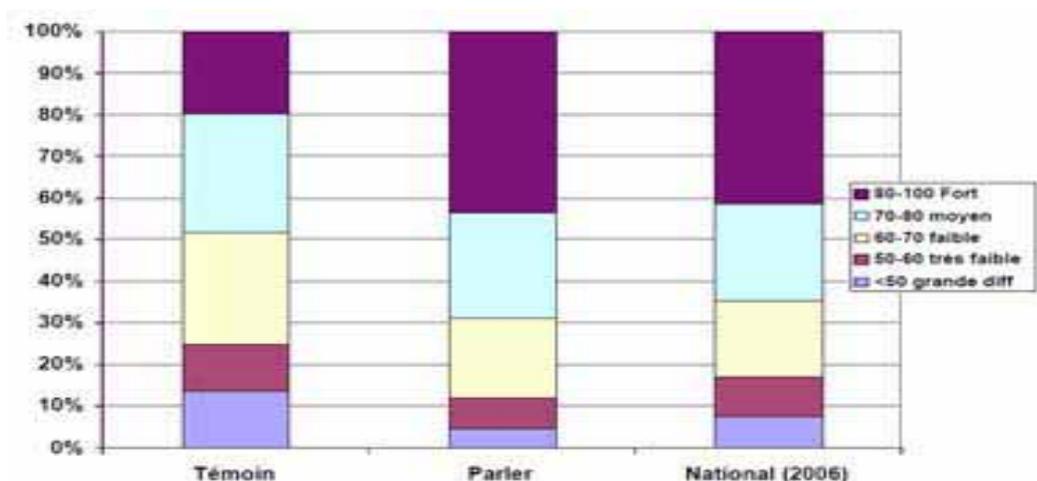
⁹ Alain Bentolila, « L'acquisition du vocabulaire à l'école élémentaire ».

Une expérimentation intégrant ces méthodes, notamment les « leçons de mots » sur les trois classes de maternelle pourrait être mise en place et évaluée au bout de trois ans afin d'assurer la maîtrise d'un bagage nécessaire de vocabulaire.

3. Un apprentissage de la lecture par petits groupes de niveau de la grande section au CE1, intégrant des méthodes pédagogiques innovantes :

Afin d'améliorer l'efficacité de l'apprentissage de la lecture, une expérimentation a pu être menée intégrant **des innovations pédagogiques en termes de méthode d'apprentissage**. La pédagogie développée valorise la lecture "comme outil d'apprentissage dans tous les domaines des connaissances". Lorsqu'un enfant commence à développer « des difficultés d'apprentissage, l'intervention doit être immédiate, individualisée et intensive ». L'expérience a conduit à **diviser par deux l'échec scolaire**, et ceci en zone d'éducation prioritaire¹⁰.

Résultats de l'expérience « Parler », en termes de maîtrise de la lecture et écriture



Cette expérimentation se déroule :

- sur les niveaux de grande section, CP et CE1 qui forment un cycle complet, c'est-à-dire sur deux ans et demi ;
- en petits groupes de 4 à 6 élèves ;
- à raison de 6 heures par semaine, fragmentées en 30 minutes ;
- les parents sont par ailleurs mieux associés, lors de rencontres trimestrielles par petits groupes de parents.

Les moyens supplémentaires à mettre en œuvre sont limités (environ 100€ par élève), mais pourraient permettre diviser par deux l'échec scolaire (voir graphique ci-dessus). **Chaque académie pourrait lancer cette expérimentation dans vingt écoles, particulièrement dans les zones en grandes difficultés.** A l'issue de trois années d'expérimentation (élèves ayant commencé dans les classes pilotes de grande section et finissant le CE1) celle-ci fera l'objet d'une évaluation et pourrait être étendue au plan national.

¹⁰ Michel Zorman, expérience « parler » 2009.

4. Une méthode axée sur la proportionnalité pour lutter contre l'innumérisme au primaire

Suite à des recherches effectuées sur le phénomène de dyscalculie - phénomène qui explique les difficultés en **calcul et en mathématiques** des individus par des raisons d'ordre biologique - une équipe de chercheurs est parvenue à la conclusion que la dyscalculie n'existe pas en tant que trouble d'une réelle importance (prévalence inférieure à 1,5%)¹¹. Ainsi l'échec en mathématiques, appelé « innumérisme » n'est pas une fatalité, le succès dans l'apprentissage est possible pour tous les élèves.

Une méthode pédagogique a tout d'abord été développée à destination des 30% des élèves au collège ne maîtrisant pas les calculs de base (multiplication, division), acquis normalement à l'école primaire (CM1, CM2). Les niveaux d'abstraction se superposant, l'absence d'assimilation des techniques de calcul fondamentales enseignées à l'école primaire, empêchent les élèves de progresser au collège. Ce type d'action de lutte contre l'innumérisme semble possible à court terme et rapidement, à la différence de la lutte contre l'illettrisme, action de longue haleine.

La méthode développée, **axée sur la proportionnalité et permettant de donner une image mentale à chaque concept**, pourrait avoir des résultats probants, puisque les élèves, qui ont eu un soutien de **vingt heures** avec cette méthode fondée sur la proportionnalité, ont rattrapé entièrement leur retard.

Cette méthode, nécessitant deux ou trois heures de formation pour les enseignants pourrait être adaptée au niveau de l'école primaire, pour lutter contre l'innumérisme précoce, puisque les mécanismes corrigés au niveau du collège sont ceux qui devaient être acquis au collège. **Elle pourrait être expérimentée dans des classes de CM1, CM2 dans dix écoles et évaluée par un organisme indépendant.**

5. Expérimenter l'accompagnement en dehors de la classe

D'autres types d'expérimentations existent en **dehors du temps scolaire**¹² qui ne se donnent donc pas pour ambition l'amélioration du système éducatif lui-même mais peuvent présenter un vrai intérêt.

Quatre jours par semaine, les enfants de CP, choisis par leur professeur en raison de leurs faiblesses d'apprentissage, sont accueillis par un animateur par groupe de cinq pendant une heure et demi, selon un protocole prédéfini. La lecture d'une belle histoire constitue le cœur de l'intervention, ce à quoi les enfants n'ont pas toujours accès à la maison, puis des activités écrites et orales sont organisées. Les parents participent activement au dispositif, puisqu'un contrat est signé en mairie.

Le coût par enfant représente 1 500 euros par an, 1 200 euros pour le dispositif local (animateur, coordinateur, matériel pédagogique, frais divers...) et 300 euros pour l'association qui assure l'ingénierie (mise en place du dispositif, suivi tout au long de l'année, formation des animateurs, accompagnement de l'ensemble des intervenants).

Cette expérimentation sera évaluée de façon indépendante et scientifique, afin de mesurer les effets sur l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, avant la fin de l'année par l'Ecole d'économie de Paris. Au vu des résultats de cette évaluation, le dispositif pourrait être étendu, mais son coût important et son caractère périscolaire en limite la généralisation au niveau national.

¹¹ Fischer, « Une étude de la dyscalculie à l'âge adulte », INSEE.

¹² Action menée par l'APFEE depuis 1994, sur 9300 élèves en 2009.

6. Expérimenter le dispositif de meilleure implication des parents à l'école

Une telle expérience a été menée dans le cadre d'une expérimentation « **la mallette des parents** » au niveau du collège et a montré des excellents résultats, suite aux évaluations indépendantes effectuées par l'école d'économie de Paris. Ainsi **trois ateliers débats par an et par école et des formations gratuites pour les parents** sous forme d'ateliers ont été mis en place, notamment sur le fonctionnement de l'école, l'aide au devoir, l'accompagnement éducatif dans l'école... L'évaluation de l'expérimentation a montré que les parents des classes bénéficiaires du programme ont davantage rencontré les enseignants (30% au lieu de 24% ont pris plusieurs rendez-vous), davantage participé aux activités des associations de parents d'élèves (35% contre 24%) ou estiment plus souvent avoir une bonne connaissance des options proposées (85% contre 76%). Les familles des classes tests ont également été moins souvent convoquées par l'administration que celles des classes témoins (80% n'ont jamais été convoquées, contre 72%). **Le coût de cette expérimentation reste modique**, elle était entre 1 000 et 1 500 euros par collège, elle pourrait représenter moins de 500 euros par école.

7. Développer l'utilisation des outils informatiques et numériser les contenus pédagogiques

Les expérimentations lancées ou envisagées passent toutes le développement du **recours aux environnements numériques de travail** (espace de communication entre les élèves, les professeurs et les parents d'élèves) et d'une politique d'installations de tableaux numériques dans les classes. Elles poursuivent un objectif systématique de numérisation des contenus et de développement du *e-learning*.

La **numérisation des contenus** permet une diffusion du savoir et améliore l'efficacité des enseignants, augmentant la valeur ajoutée de leurs enseignements et accroissant leur temps disponible pour les élèves les plus en difficulté. Le président du Fonds mondial de solidarité numérique propose ainsi que cette politique repose sur la construction d'un « écosystème » de production et d'utilisation de ressources éducatives libres, multi-enseignements, multi-producteurs et multi-canaux. Trois piliers sont nécessaires pour mettre en œuvre cette politique :

- un éditeur numérique éducatif web 2.0 multi-canal, en format universel web et en open source ;

Cet éditeur doit permettre aux enseignants de créer des « séquences éditoriales pédagogiques » très facilement. Il s'agit ainsi de permettre aux professionnels de mettre en ligne leur savoir, sans contraintes techniques excessives et de manière ludique pour les élèves.

- un modèle de plateforme de collaboration de partage et de création de contenus ;

Cette plateforme doit contenir : un moteur de recherche sémantique, afin d'accéder aux ressources disponibles ; un réseau social permettant de coter les contenus, de les qualifier et de les valoriser ; et un content managing system (CMS).

- une métaplateforme universelle d'éducation numérique.

Cette métaplateforme ouverte, en plusieurs langues, permet de créer, d'héberger et de gérer les objets pédagogiques numériques.

En outre, ces trois piliers peuvent être complétés par la mise en place d'une communauté de développeurs, par la création d'un pôle de recherche sur l'éducation numérique, par la création d'une base de documents culturels et pédagogiques sous « *creative commons* ». Enfin, il faudra valoriser la base numérique du CNED, déjà très importante, puisque le centre a mis en ligne tous les cours du CP à la Terminale.

Le ***e-learning*** permet de mutualiser une somme considérable de connaissance, aisément accessible. Cette technologie peut ainsi contribuer à la diffusion des savoirs à destination des élèves (cours sur Internet) mais aussi favoriser le partage de bonnes pratiques entre enseignants.

Le *e-learning* peut ainsi être une méthode efficace d'enseignement, en complément des enseignants. Une expérimentation a ainsi été mise en œuvre dans le cadre de l'apprentissage de la lecture, dans le Nord de la France, et s'est révélée concluante. Une telle méthode permet en effet de bien prendre en compte les besoins de chaque enfant, qui apprend à son rythme.

Plus largement, le *e-learning* devrait être utilisé dans le système de formation professionnelle (seulement 3% des heures de formation sont dispensées en *e-learning* en France contre 20% en Espagne ou en Grande-Bretagne pour un coût 20 fois inférieur à de la formation requérant une présence physique).

Ces initiatives doivent s'appuyer sur une **formation des enseignants à l'utilisation de ces nouvelles ressources** qui peuvent modifier profondément leurs manières de travailler. A ce titre, il faut développer des outils simples et pratiques qui leur permettent de gagner en efficacité dans leurs cours et ne deviennent pas, au contraire, des contraintes supplémentaires.

Annexe 4

Enjeux financiers de la mise en place du contrat d'évolution

Le contrat d'évolution engendre un **coût net** pour les finances publiques par rapport à l'offre actuelle du service public de l'emploi via trois dispositions : la rémunération supplémentaire accordée à certains chercheurs d'emploi, l'offre de formation accrue et l'accompagnement individualisé renforcé.

Par ailleurs, le contrat d'évolution génère des **effets positifs sur les finances publiques** via deux facteurs :

- le redéploiement de certaines dépenses (accompagnement, formation) qui auraient été engagées pour les chercheurs d'emploi signataires du contrat d'évolution ;
- les économies de dépenses et les recettes supplémentaires engendrées par l'impact de la mise en œuvre du contrat d'évolution sur la création d'emplois¹³.

Ce dernier point dépend du nombre d'emplois créés par le dispositif, qui lui-même découle de l'effet du contrat d'évolution sur la durée moyenne passée au chômage et sur la durée moyenne des emplois retrouvés (qui augmente dans la mesure où le contrat d'évolution améliore le niveau de formation des travailleurs et la qualité de l'appariement et conduit à des emplois de meilleure qualité)¹⁴.

Pour que le mécanisme soit autofinancé, il faut qu'en moyenne les effets positifs dynamiques égalisent les coûts nets. L'encadré ci-dessous propose à titre illustratif un chiffrage du coût de l'extension à 500 000 chercheurs d'emploi du contrat d'évolution de catégorie C (destiné aux chercheurs les plus éloignés de l'emploi).

Encadré 1 :

Impact sur les finances publiques d'une mise en œuvre à grande échelle du contrat d'évolution de catégorie C

La partie A de l'annexe propose à titre illustratif une estimation de l'impact d'une mise en œuvre du contrat d'évolution de catégorie C pour 500 000 signataires à une date donnée, sous deux jeux d'hypothèses :

- Hypothèse 1 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 16 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 2,5 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 120 000 emplois. Il en résulte un coût net pour les finances publiques de 2,7 Mds € ;
- Hypothèse 2 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 15 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 3 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 230 000 emplois. Le coût pour les finances publiques n'est alors plus que de 0,9 Mds €.

¹³ Un autre effet, non pris en compte dans le chiffrage illustratif proposé en annexe, porte sur le montant des salaires des emplois retrouvés. En accroissant la formation des signataires et en améliorant l'appariement, le contrat d'évolution peut en effet entraîner une hausse des salaires des emplois retrouvés par les bénéficiaires.

¹⁴ En effet, une plus grande efficacité de la recherche d'emploi réduit la durée de vacance des emplois. En conséquence, le nombre d'emplois pourvus à une date donnée est plus élevé (« créations d'emplois »).

Encadré 2 :

Bilan financier de l'application du contrat d'évolution de catégorie C aux jeunes non diplômés

Le calcul général de l'encadré 1 peut être plus défavorable pour les populations actuellement peu couvertes par les politiques de l'emploi, en particulier les jeunes sans diplôme. Pour ces publics en effet, le coût du contrat d'évolution ne se substitue que marginalement à des dispositifs existants.

A titre illustratif, la partie B de l'annexe propose un chiffrage de l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes sans diplôme¹⁵.

En retenant des hypothèses similaires à celles utilisées pour le chiffrage sur la population générale, à l'exception des redéploiements de dispositifs existants, on trouve que l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes (à une date donnée) entraîne un coût pour les finances publiques de 0,5 Mds € (hypothèse 1) ou 0,4 Mds € (hypothèse 2) (tableau détaillé).

Les masses financières présentées dans les encadrés précédents, sans être négligeables, paraissent **soutenables au vu des propositions d'économies faites par ailleurs** (voir notamment ci-dessous). Il est par ailleurs possible de réduire le coût du contrat d'évolution en modulant certains de ses paramètres en fonction des catégories de contrats (montant de la rémunération, intensité de la formation et de l'accompagnement).

Les marges de manœuvre financières complémentaires pourraient être :

➤ **une optimisation des dépenses d'indemnisation chômage : réduction du plafond d'assurance chômage et dégressivité de ce plafond**

La France se distingue par un plafond très élevé dans l'absolu et en comparaison des autres pays de l'OCDE¹⁶. Notre pays se distingue également par des durées relativement élevées d'indemnisation¹⁷.

Or, une indemnisation trop élevée et trop longue peut être **peu incitative à la recherche d'emploi**. Si l'effet sur les bas revenus semble faible¹⁸, quelques études ont montré que, dans le cas de la France, le problème pouvait exister pour les hauts revenus¹⁹. La suppression de la dégressivité en 2000 a pu ainsi avoir un effet négatif sur la vitesse de retour à l'emploi des chercheurs d'emploi les mieux rémunérés.

Dès lors, deux pistes peuvent être envisagées²⁰ et pourraient contribuer à accroître la vitesse de retour à l'emploi :

- réduire simplement le plafond d'indemnisation (sans modifier le plafond appliqué aux cotisations) ;
- instaurer un plafond dégressif, qui se réduirait avec la durée d'indemnisation.

Si cette réduction survenait à plafond de cotisation inchangé, l'enjeu serait financièrement significatif pour l'assurance chômage : les très hautes indemnités, alors qu'elles concernent un nombre très limité de travailleurs, représentent un coût

¹⁵ Chaque année 125 000 jeunes sortent sans diplôme du système éducatif. Leur insertion professionnelle sur les sept années après la sortie se caractérise par un décrochage durable de l'emploi pour 10% d'entre eux, une exposition au chômage récurrent pour 28% d'entre eux. Un peu moins de 50 000 jeunes pourraient donc chaque année constituer une cible privilégiée pour le contrat d'évolution. Source : enquête génération 1998, Cereq.

¹⁶ Supérieur à 6 600 € par mois.

¹⁷ Depuis le 1er avril 2009, jusqu'à 24 mois pour les moins de 50 ans et 36 mois pour les plus de 50 ans.

¹⁸ Soit que les bas niveaux d'indemnisation soient trop faibles pour que leur réduction soit incitative à la recherche d'emploi, soit que le taux de retour vers l'emploi des chômeurs faiblement indemnisés soit limité par d'autres contraintes (par exemple le déficit d'offres d'emplois peu qualifiés).

¹⁹ Dormont B., D. Fougère et A. Prieto (2001) : « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Economie et Statistique*, n° 343, 3-28.

Lollivier S. et L. Rioux (2005) : « A structural non-stationary model of job search : stigmatization of the unemployed by job offers or wage offers ? », document de travail du CREST 2005-03.

²⁰ La décision, en matière d'indemnisation, revient aux partenaires sociaux.

important : en 2007, les cotisations perçues par 5% des chômeurs représentaient 17% des dépenses de l'assurance chômage.

A titre illustratif, quelques scénarios sont présentés ainsi que les économies « statiques » - c'est à dire à comportements inchangés - engendrées :

- un abaissement du plafond à 3000 € /mois (donc dès l'entrée en indemnisation) engendrerait une économie de 800 M€ ;
- un abaissement du plafond à 3000 € /mois après 12 mois : 500 M€ ;
- un abaissement à 3000 € entre 6 et 12 mois puis à 1500 € après 12 mois : 1,4 Mds € ;
- un effet d'accélération du retour à l'emploi viendrait majorer ces montants.

La baisse du plafond proposée vient rompre explicitement la logique assurantielle du système français d'assurance chômage, en déconnectant niveau de cotisation et montant d'indemnisation pour les plus hauts revenus.

On pourrait envisager de revenir à terme sur la dégressivité du plafond, dès lors que d'autres mécanismes efficaces d'incitation à la recherche d'emploi donneront une effectivité plus grande aux principes de droits et devoirs.

- Un financement par les entreprises qui procèdent à des restructurations dans le cadre de la nouvelle procédure conventionnelle (cf. *supra*) ;
- Une mobilisation des fonds gérés aujourd'hui par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (cf. *supra*).

A. Hypothèse d'une application à 500 000 chercheurs d'emploi

Le bilan financier du contrat d'évolution dépend de trois ensembles de paramètres :

- le coût brut de la mise en œuvre du contrat pour chaque catégorie. Ce coût dépend du supplément de rémunération et du coût de la mise en œuvre de l'accompagnement individualisé renforcé et des actions de formation ;
- le redéploiement de certaines dépenses (accompagnement, formation) qui auraient été engagées pour les chercheurs d'emplois signataires du contrat d'évolution.
- les économies de dépenses et les recettes supplémentaires engendrées par l'impact de la mise en œuvre du contrat d'évolution sur la création d'emplois.

Le chiffrage qui suit est proposé à titre illustratif. Il concerne la catégorie « C » du contrat d'évolution, proposée aux chercheurs les plus éloignés de l'emploi. Il repose sur les hypothèses suivantes (cf. tableau ci-dessous) :

a) Sur les modalités du contrat d'évolution (détermination du coût brut) :

- chaque signataire du contrat d'évolution perçoit une rémunération supplémentaire brute mensuelle de 450 € ;
- les signataires du contrat d'évolution sont en formation la moitié du temps²¹ ;
- le coût de l'accompagnement renforcé est de 2 200 € pour un signataire présent en contrat d'évolution toute l'année²².

Sous ces hypothèses, le coût annuel brut d'un signataire de contrat d'évolution est très légèrement supérieur à 11 000 €.

²¹ Coût mensuel d'une formation estimé à 570 € : le coût d'une action de formation conventionnée 3000 € (délibération n° 2008/04 du 19 décembre 2008 du conseil d'administration de Pôle emploi) pour une durée moyenne de 5,3 mois.

²² Coût de l'accompagnement dans le cadre du CTP, source rapport IGAS.

b) Sur le redéploiement de dépenses qui auraient été engagées pour les chercheurs d'emplois signataires du contrat d'évolution :

- actuellement, environ 10% des demandeurs d'emploi sont en formation²³ ;
- le coût annuel moyen de l'accompagnement standard est estimé à 1 230€²⁴ par demandeur d'emploi.

Sous ces hypothèses, le coût annuel brut actuel d'un demandeur d'emploi peut être estimé à un peu plus de 1 900 €.

On en déduit le coût du contrat d'évolution net du redéploiement des dépenses qui auraient été engagées pour les signataires du contrat d'évolution à 9 100 €.

c) Sur les économies de dépenses et les recettes supplémentaires engendrées par l'impact de la mise en œuvre du contrat d'évolution sur la création d'emplois :

- chaque emploi créé engendre des recettes de cotisations sociales. En supposant que le salaire moyen des emplois créés est de 1,1 SMIC, ces recettes s'élèvent annuellement à près de 8 200 € ;
- chaque emploi créé permet également d'économiser les dépenses d'indemnisation et d'accompagnement qui auraient été engagées sur le travailleur s'il était resté sans emploi. Conformément aux hypothèses précédentes, les recettes effectuées sur l'accompagnement sont estimées à 1 230 € par an, et les gains relatifs à la formation des chercheurs d'emploi à 684 € par an²⁵. En ce qui concerne les économies réalisées sur les dépenses d'indemnisation (assurance chômage et minima sociaux), on suppose un montant mensuel de 500 €²⁶ pour le public concerné par la catégorie C du contrat d'évolution, soit une économie annuelle de 6 000 €.

Au total, et sous ces hypothèses, chaque emploi créé du fait du contrat d'évolution entraîne un gain pour les finances publiques que l'on estime à environ 16 100 €.

d) Il reste à déterminer le nombre d'emplois créés du fait du contrat d'évolution :

On suppose que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution est, à une date donnée, de 500 000.

Le nombre d'emplois créés dépend de l'effet du contrat d'évolution sur la durée moyenne de retour à l'emploi et sur la durée moyenne des emplois retrouvés. A titre illustratif, on propose deux jeux d'hypothèses :

- Hypothèse 1 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 16 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 2,5 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 120 000 emplois²⁷. Il en résulte un coût net pour les finances publiques de 2,7 Mds € ;

²³ Source : BRES

²⁴ En 2007 le budget des services relatifs au marché du travail était de 4,2 Mds €, pour 3,403 M de DEFM ABC en moyenne en France.

²⁵ Probabilité de 10% de suivre une formation dont le coût mensuel est de 570 €.

²⁶ Correspondant par exemple à une indemnisation annuelle par l'assurance chômage de 12 000 € pour la moitié des demandeurs d'emploi.

²⁷ Ce résultat est obtenu de la façon suivante : le « taux de chômage » à une date donnée parmi la population des travailleurs potentiellement concernés par le contrat d'évolution (ici les travailleurs les plus éloignés de l'emploi) est égal au ratio de la durée moyenne du chômage sur la somme de la durée moyenne du chômage et de la durée moyenne des emplois, soit dans l'exemple illustratif retenu, $18/(18+24) = 43\%$ avant la mise en place du contrat d'évolution, et $16/(16 + 30) = 35\%$ après la mise en place du contrat. La catégorie de contrat d'évolution concernée touchant à une date donnée 500 000 personnes, la population totale bénéficiant du contrat d'évolution lors de ses périodes de non emploi est de 1,44 millions (500 000 = 1,44 million x 35%), dont (à une date donnée) 500 000 personnes sans emploi et 940 000 personnes en emploi. Avant la mise en place du contrat d'évolution, 620 000 de ces 1,44 millions de personnes étaient sans emploi à une

- Hypothèse 2 : le contrat d'évolution fait passer, pour le public concerné, la durée moyenne sans emploi de 18 à 15 mois, et fait passer la durée moyenne des emplois retrouvés de 2 ans à 3 ans. Sous ces hypothèses, et en supposant que le nombre de bénéficiaires du contrat d'évolution à une date donnée est de 500 000, le dispositif entraîne la création de près de 230 000 emplois. Le coût pour les finances publiques n'est alors plus que de 0,9 Mds €.

On peut noter qu'un autre effet, non pris en compte ici, porte sur le montant des salaires des emplois retrouvés. En accroissant la formation des signataires et en améliorant l'appariement, le contrat d'évolution peut en effet entraîner une hausse des salaires des emplois retrouvés par les bénéficiaires.

Il faut souligner que ces chiffrages considèrent l'ensemble des finances publiques de façon consolidée. Le contrat d'évolution peut entraîner également une redistribution entre organismes (Unedic, Etat, caisses de sécurité sociale...).

		Coût brut	Coût actuel	Coût net des redéploiements	
Coût annuel du contrat d'évolution par bénéficiaire (en	Supplément de rémunération (450 € / mois)	5 400	0	5 400	
	Formation (570 €/mois, la moitié du temps du contrat avec le contrat	3 420	684	2 736	
	Accompagnement (2 200 € / an avec le contrat d'évolution, 1 200 €/an	2 200	1 230	970	
	Total par contrat	11 020	1 914	9 106	
Gain annuel associé à la création d'un emploi supplémentaire	Cotisations sociales		1,1 SMIC	8 232	
	Economies accompagnement standard			1 230	
	Economies formation DE standard			684	
	Economies indemnisation (assurance chômage et minima sociaux) (500			6 000	
	Gain total par emploi supplémentaire créé			16 146	
Nombre emplois créés	Durée moyenne du chômage (mois)	Sans contrat d'évolution	18	15	
	Durée moyenne de l'emploi retrouvé (mois)	Contrat d'évolution - Hypothèse 1	24	30	
	Nombre d'emplois créés par rapport à l'absence de contrat d'évolution (milliers)	Contrat d'évolution - Hypothèse 2		116	229
Nombre de bénéficiaires à une date donnée				500 000	
Coût brut (Mds €)				5,5	
Coût net des redéploiements (Mds €)				4,6	
Impact illustratif sur les finances publiques	Hypothèse 1	Emplois créés (milliers)		116	
		Gain total lié aux emplois créés (Mds €)		1,9	
		Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)		-2,7	
Impact illustratif sur les finances publiques	Hypothèse 2	Emplois créés (milliers)		229	
		Gain total lié aux emplois créés (Mds €)		3,7	
		Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)		-0,9	

date donnée (43% x 1,44 millions), et 820 000 en emploi. On observe donc entre les deux dates une augmentation du niveau d'emploi de 120 000 (940 000 - 820 000).

B. Hypothèse d'une application à 50 000 jeunes non diplômés

Le calcul précédent peut être plus défavorable pour les populations actuellement peu couvertes par les politiques de l'emploi, par exemple et en particulier les jeunes sans diplôme. Pour ces publics en effet, le coût du contrat d'évolution ne se substitue que marginalement à des dispositifs existants.

A titre illustratif, le tableau ci-dessous propose un chiffrage de l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes sans diplôme. Chaque année 125 000 jeunes sortent sans diplôme du système éducatif. Leur insertion professionnelle sur les sept années après la sortie se caractérise par un décrochage durable de l'emploi pour 10% d'entre eux, une exposition au chômage récurrent pour 28% d'entre eux²⁸. Un peu moins de 50 000 jeunes pourraient donc chaque année constituer une cible privilégiée pour le contrat d'évolution.

En retenant des hypothèses similaires à celles utilisées pour le chiffrage sur la population générale, à l'exception des redéploiements de dispositifs existants, on trouve que l'application du contrat d'évolution à 50 000 jeunes (à une date donnée) entraîne un coût pour les finances publiques de 0,5 Mds € (hypothèse 1) ou 0,4 Mds € (hypothèse 2).

		Coût brut	Coût actuel	Coût net des redéploiements
Coût annuel du contrat d'évolution par bénéficiaire (en euros)	Supplément de rémunération (450 € / mois)	5 400	0	5 400
	Formation (570 €/mois, la moitié du temps du contrat avec le contrat)	3 420	0	3 420
	Accompagnement (2 200 € / an avec le contrat d'évolution)	2 200	0	2 200
	Contrats aidés (13% de jeunes en contrat, 800 € / mois)	0	1 248	-1 248
	Total par contrat	11 020	1 248	11 020
Gain annuel associé à la création d'un emploi supplémentaire	Cotisations sociales (hyp : 1,1 SMIC)			8 200
	Economies accompagnement standard			0
	Economies formation DE standard			0
	Economies indemnisation (assurance chômage et minima sociaux) (500)			0
	Gain total par emploi supplémentaire créé			8 200
Nombre emplois créés		Sans contrat d'évolution	Contrat d'évolution - Hypothèse 1	Contrat d'évolution - Hypothèse 2
	Durée moyenne du chômage (mois)	18	16	15
	Durée moyenne de l'emploi retrouvé (mois)	24	30	36
	Nombre d'emplois créés par rapport à l'absence de contrat d'évolution (milliers)		12	23
Impact illustratif sur les finances publiques	Nombre de bénéficiaires à une date donnée			50 000
	Coût brut (Mds €)			0,6
	Coût net des redéploiements (Mds €)			0,6
Hypothèse 1*	Emplois créés (milliers)			12
	Gain total lié aux emplois créés (Mds €)			0,1
	Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)			-0,5
Hypothèse 2*	Emplois créés (milliers)			23
	Gain total lié aux emplois créés (Mds €)			0,2
	Impact financier net sur les finances publiques (Mds €)			-0,4

²⁸ Source : enquête génération 1998, Cereq.

Annexe 5

Réussir la transformation opérationnelle des organismes publics

I - LA TRANSFORMATION OPERATIONNELLE DES ORGANISMES PUBLICS PEUT ETRE UN VECTEUR MAJEUR D'ACCROISSEMENT DE L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES

La Commission fixe dans son rapport un objectif d'accroissement de l'efficacité de la dépense publique. Cet objectif implique de poursuivre en même temps accroissement de la qualité du service public, renforcement de la satisfaction des agents du secteur public et plus grande efficacité des modes de travail (dont découleront les économies). Ces trois éléments peuvent être combinés, comme le montrent plusieurs exemples de transformation opérationnelle réussie aux différents niveaux de l'administration.

Une démarche systématique de transformation opérationnelle à travers toutes les administrations publiques nécessite qu'un certain nombre de conditions soient réunies, notamment la fixation d'objectifs de performance opérationnelle à chaque administration, de meilleures conditions de mobilité pour les agents publics, la formation des « acteurs du changement » et une bonne communication de la faisabilité et de l'impact de la transformation.

L'impact de cette transformation concerne pour l'essentiel les dépenses de fonctionnement des administrations publiques, qui représentent environ 35 % de leurs dépenses totales.

La transformation opérationnelle peut passer par la mutualisation des achats, l'automatisation des processus et/ou la réingénierie des processus. Cette dernière approche, qualifiée de « Lean », vise à définir de nouveaux standards assurant une qualité de service et une productivité accrues et homogènes. Cette approche peut viser à améliorer un processus sur un nombre important d'entités, d'agences ou de guichets, ou bien l'ensemble des processus d'un site. Issue initialement de l'industrie automobile, cette approche a porté ses fruits dans de nombreux secteurs, en particulier pour leurs processus administratifs (back offices bancaires par exemple). L'élimination des sources d'inefficacité qui en résulte permet de concentrer les ressources sur les activités à plus forte valeur ajoutée.

Les trois leviers clés d'une transformation opérationnelle réussie sont 1) faire évoluer les modes de management sur le terrain, 2) définir avec les agents et déployer rapidement les standards opérationnels garantissant la qualité de service et l'efficacité et 3) mettre en place des indicateurs opérationnels appropriés par les agents et assurant la transparence.

II - DES EXPERIENCES REUSSIES AUX DIFFERENTS NIVEAUX DE L'ADMINISTRATION MONTRENT QU'IL EST POSSIBLE DE CAPTURER UN POTENTIEL DE GAINS SIGNIFICATIF

Afin de réaliser tout son potentiel de gains, il est nécessaire de mettre en œuvre cette transformation opérationnelle de manière systématique à tous les niveaux des administrations publiques. Les expériences réussies aux Hospices civils de Lyon et dans une municipalité ont démontré la pertinence et l'impact de cette transformation en matière de qualité de service, de motivation des agents et d'efficacité des processus.

Exemple 1 - Transformations Lean aux Hospices civils de Lyon²⁹

Contexte

Face à une situation financière difficile, avec un déficit de 94 M€ en 2008 (sur un produit d'exploitation annuel d'environ 1,45 Md€), la direction générale des Hospices Civils de Lyon (HCL) a mis en place un programme de transformation sur la période 2010-2013, couvrant les principaux leviers d'amélioration de la performance, en matière i) de qualité de soins et de prise en charge, ii) de conditions de travail et de motivation/mobilisation des agents et iii) d'efficacité médico-économique.

Une vingtaine de leviers prioritaires ont été identifiés, pour un potentiel financier estimé à 150 M€ et avec un impact majeur sur les conditions de travail ainsi que sur la qualité des soins. Parmi ces différentes initiatives, un programme de transformations Lean a été lancé dans l'ensemble des blocs opératoires et des services d'urgences des HCL, avec un triple objectif d'amélioration de la prise en charge, des conditions de travail et de l'efficacité. Les urgences représentent près d'un quart du déficit financier des HCL et les 120 salles opératoires génèrent des coûts annuels de fonctionnement de 137 M€.

Méthode

La transformation au sein de chacune des unités concernées se déroule en trois étapes :

- 1) un **état des lieux** : mesures, observations et entretiens visant à créer une vision partagée par les acteurs de la situation de départ et des marges de progression ;
- 2) **préparation de la mise en œuvre** : cette phase, visant à mobiliser un grand nombre des agents sur le terrain (infirmières, cadres, administratifs, médecins, etc.) a consisté en un partage du diagnostic avec l'ensemble du personnel concerné, la définition de la vision cible et la mise en place de groupes de travail chargés de définir les leviers opérationnels d'amélioration et les modalités de gestion de la performance) :
- 3) **définition et test immédiat de solutions concrètes**, ainsi que mesure de l'impact sur le fonctionnement.

A titre d'exemple, pour les urgences, les **principaux leviers opérationnels** identifiés sont :

- **Clarification des procédures** - par exemple : introduction d'une file d'attente unique pour la chirurgie orthopédique et la chirurgie viscérale ; amélioration du tableau d'état des lits en aval ; mise en place d'une zone d'observation de très courte durée pour la prise en charge des hospitalisations post-urgences ; anticipation des sorties d'hospitalisation dans la journée pour libérer plus vite les lits ;
- **Evolution des rôles** - par exemple : prise en charge des retours à domicile du matin par un médecin spécifique à l'unité d'hospitalisation courte durée ; désignation d'un médecin « chef de bloc » chargé, au quotidien, de gérer la bonne mise en œuvre de la programmation ;

²⁹ Source : Hospices civils de Lyon

- **Suivi visuel de l'activité** - par exemple : affichage quotidien et discussion de la performance des unités ; discussion de suggestions concrètes d'amélioration ;
- **Ergonomie du lieu de travail** - par exemple : création d'une deuxième de salle de tri des patients ; modification de la borne d'accueil.

Impact

Au sein des urgences pédiatriques, la transformation a déjà engendré quelques semaines après son lancement une **réduction de la durée moyenne de passage de 15-20%** aux horaires d'affluence maximale dans le service de médecine et une **diminution de 45-65 % du temps d'attente avant la première consultation**, ce qui permettra de dégager à long terme des marges de manœuvres significatives dans l'allocation des ressources, tout en amenant une amélioration notable et visible pour les usagers de ce qui est souvent vu comme la « vitrine » de l'hôpital.

Dans les blocs opératoires, ont été constatées par exemple, quelques semaines également après le lancement de l'initiative, une réduction de 10-15 % du temps préopératoire, une réduction de 16 % de la durée moyenne de séjour en salle de réveil et une division par trois du nombre d'opérations commençant en retard. Ces améliorations permettront d'augmenter le taux d'occupation des blocs et d'optimiser leur capacité de production.

Exemple 2 - Transformations opérationnelles dans une collectivité locale

Contexte

Une collectivité locale a progressivement transformé le fonctionnement de son administration, qui génère des dépenses de fonctionnement d'environ 500 M€ (hors charges financières). Aujourd'hui, cette transformation est conduite autour de trois orientations stratégiques : **améliorer la qualité du service au public, maîtriser les coûts et promouvoir le développement durable**. L'objectif est de s'inscrire dans un processus d'amélioration continue, en assurant la réalisation professionnelle des agents et en impulsant une démarche participative.

Méthode

La transformation a été réalisée en **trois grandes étapes** :

- 1) mise en place d'une **stratégie de service** pour focaliser l'administration sur la qualité du service rendu au public. Cette stratégie s'est accompagnée d'une optimisation des leviers n'ayant pas d'implication sur les ressources humaines (achats, immobilier, tarifs) et d'une réorganisation des directions selon la nature de leurs activités ;
- 2) mise en place d'une **maîtrise programmée de l'évolution des effectifs** ;
- 3) mise en place d'une **démarche plus participative**, confiant à chaque service la responsabilité d'être force de proposition auprès du pouvoir politique sur ses activités et sur ses effectifs cibles.

Tous les leviers opérationnels possibles n'ont pas encore été utilisés. Quatre **exemples de leviers** sur lesquels la collectivité locale agit sont :

- **Immobilier** - La collectivité locale a réalisé en 2004 la cession d'un ensemble immobilier important pour un montant équivalent à une année d'investissement. Le prix de vente a été maximisé grâce à la centralisation de la documentation pertinente pour les acquéreurs potentiels et le support d'un opérateur externe qui a décidé du moment de la vente et de l'acquéreur. Sur la base de cette expérience « modèle », une politique de cession immobilière a été systématisée, avec la mise en place d'un recensement exhaustif du patrimoine immobilier et l'embauche d'agents immobiliers professionnels. Cette politique permet à la fois de dégager des recettes d'investissement et des économies en dépenses de fonctionnement ;
- **Ressources humaines** - Sur la base de la stratégie d'évolution des activités, les services jouent un rôle d'impulsion sur la réallocation des postes, dans le cadre d'un plan prévisionnel d'emploi. Tous les postes créés doivent être liés à de nouveaux équipements et sont gagés par des suppressions de postes ;
- **Tarifs** - Les actions portent essentiellement sur i) une remise à niveau et une segmentation de certains tarifs et ii) la mise en place d'un observatoire des tarifs afin d'adopter une approche stratégique de leurs évolutions. Toutes les augmentations de tarifs ont été liées à une amélioration du service rendu : par exemple, l'augmentation des droits de place sur les marchés s'est accompagnée d'une propreté améliorée et du financement d'actions de promotion des marchés. Par ailleurs, l'action sur les tarifs peut être concomitante d'une optimisation des biens publics : par exemple, un contrôle renforcé des horodateurs a entraîné un accroissement de la rotation des véhicules sur les places de parking ;
- **Achats** - La collectivité locale a créé une direction des achats afin d'améliorer leur rapport qualité/prix/délais dans un environnement réglementaire toutefois très contraint par le code des marchés publics. Des techniques d'achat éprouvées sont diffusées afin de peser durablement sur les prix. L'utilisation de groupements d'achats est accélérée. Pour les cantines scolaires, la réduction de 16 % des coûts s'est accompagnée d'une amélioration de la qualité des aliments achetés, avec l'introduction notamment de produits bios.

Sur les leviers relatifs à l'immobilier et aux achats, **des professionnels en provenance du secteur privé ont été embauchés** afin d'apporter expertise et crédibilité vis-à-vis de l'extérieur aux services de la collectivité locale.

Impact

La transformation doit générer une **économie d'environ 10-12 % sur les 100 M€ d'achats, d'environ 7 % sur les 290 M€ de masse salariale** et un accroissement de recettes d'environ 11 % sur les tarifs.

III - QUATRE PRE-REQUIS DOIVENT ETRE EN PLACE POUR ASSURER UNE TRANSFORMATION OPERATIONNELLE EFFECTIVE

1 - Fixer des objectifs de performance opérationnelle à chaque organisme public

Les organismes publics doivent mettre sur pied des **plans de revue systématique de leurs processus**, notamment ceux à plus forts enjeux. Ces plans doivent donner lieu à la fixation d'objectifs (qualité, productivité et/ou délai), qui pourraient être formalisés dans les lettres d'objectifs des ministres, des secrétaires généraux ministériels ainsi que des directeurs d'administrations.

Les objectifs doivent veiller à prendre en compte de manière égale les trois enjeux clés de la transformation opérationnelle : l'accroissement de la qualité du service public, le renforcement de la satisfaction des agents du secteur public et la plus grande efficacité des modes de travail.

2 - Assurer la mobilité des agents du service public pour permettre un redéploiement là où les ressources sont les plus utiles

La mise en œuvre des transformations identifiées butte souvent sur la question de l'impact sur les effectifs. Assurer une meilleure mobilité des agents permet de surmonter cet obstacle, via deux canaux :

- **mobiliser, professionnaliser et mettre en réseau les fonctions RH des organismes publics** pour mener à bien les mouvements d'effectifs qui seront nécessaires ;
- **fluidifier les mouvements de personnels** par un décloisonnement des corps et des organismes publics et en prenant en compte les souhaits d'évolution de carrière et d'affectation des agents de la fonction publique au sens large (Etat, fonction publique hospitalière et collectivités locales).

3 - Former les « acteurs du changement »

La transformation requiert une adhésion forte dans la durée de l'ensemble de la chaîne hiérarchique et demande un renforcement majeur des compétences managériales pour passer d'une logique de gestion à une logique de d'amélioration permanente. **Dans tous les pays où une transformation en profondeur a été menée à bien, la formation des acteurs a joué un rôle clé.**

La démarche de formation des « acteurs du changement » en cours de préparation doit donc être lancée sans retard, en commençant par les chefs de projet des transformations et en l'étendant rapidement aux membres de l'encadrement des administrations centrales, hospitalières et territoriales.

4 - Démontrer et communiquer la faisabilité et l'impact de la transformation

L'ampleur de la démarche à l'échelle de chaque organisme public est telle qu'il est indispensable d'en **démontrer rapidement la faisabilité et l'impact** aux bénéficiaires et, plus largement, à l'ensemble des citoyens et des agents **afin de susciter l'adhésion.**

Chaque organisme public concerné devrait donc lancer des transformations de terrain de façon à démontrer le bien-fondé des changements et de **communiquer chaque trimestre sur un « chantier terrain »** démontrant l'impact d'une transformation clé pour les citoyens ou les agents.

Annexe 6

Liste des auditions et experts ayant participé aux travaux de la Commission

- **AUDITIONS EN SEANCE PLENIERE DE LA COMMISSION**

Luc CHATEL,
Ministre de l'Education nationale

Jacques DELORS,
Président fondateur de Notre Europe, Ancien Président de la Commission européenne

Ramon FERNANDEZ,
Directeur général du Trésor - Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Angel GURRIA,
Secrétaire général de l'OCDE

Philippe JOSSE,
Directeur général du Budget - Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Christine LAGARDE,
Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Marie-Christine LEPETIT,
Directrice de la législation fiscale - Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

René RICOL,
Commissaire général à l'investissement

Jean-Claude TRICHET,
Président de la Banque centrale européenne

- **PARLEMENT ET AUTRES INSTITUTIONS**

Sénat :

Entretiens avec **Gérard LARCHER**, Président

Audition par la **Commission des Finances (Président Jean ARTHUIS)**

Audition par la **Commission de l'Economie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (Président Jean-Paul EMORINE)**

Audition par la **Commission des Affaires européennes (Président Jean BIZET)**

Audition par la **Commission de la Culture, de l'éducation et de la communication (Président Jacques LEGENDRE)**

Participation de sénateurs aux **groupes de travail** de la Commission pour la libération de la croissance française

Assemblée nationale :

Entretiens avec **Bernard ACCOYER**, Président

Entretien avec **Jérôme CAHUZAC**, Président de la Commission des Finances

Audition par la **Commission des Finances (Président Jérôme CAHUZAC)**

Audition par la **Commission des Affaires économiques (Président Patrick OLLIER)**

Audition par la **Commission des Affaires sociales (Président Pierre MEHAIGNERIE)**

Audition par la **Commission des Affaires culturelles (Présidente Michèle TABAROT)**

Audition par **Mme Marie-Anne MONTCHAMP**, Député et Rapporteur du budget de la sécurité sociale au sein de la Commission des Finances

Rencontre-débat avec le **Club parlementaire du numérique**

Participation de députés aux **groupes de travail** de la Commission pour la libération de la croissance française

Cour des comptes :

Didier MIGAUD,
Premier Président de la Cour des Comptes

- **GOUVERNEMENT**

Benoît APPARU,
Secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme

François BAROIN,
Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

Jean-Louis BORLOO,
Ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Luc CHATEL,
Ministre de l'Education nationale

François FILLON,
Premier Ministre

Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET,
Secrétaire d'Etat chargée de la Prospective et du développement de l'économie numérique

Christine LAGARDE,
Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Bruno LE MAIRE,
Ministre de l'agriculture et de la pêche

Chantal JOUANNO,
Secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie

Hervé MORIN,
Ministre de la Défense

Hervé NOVELLI,
Secrétaire d'Etat au Commerce, à l'Artisanat, aux Petites et Moyennes entreprises, au
Tourisme, aux Services et à la Consommation

Laurent WAUQUIEZ,
Secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi, auprès de la ministre de l'Economie, de l'Industrie et
de l'Emploi

Eric WOERTH,
Ministre du Travail, de la solidarité et de la fonction publique

- **PARTENAIRES SOCIAUX ET REPRESENTANTS DE LA SOCIETE CIVILE**

- **Partenaires sociaux**

François CHEREQUE,
Secrétaire général de la CFDT

Jean-Christophe LE DUIGOU,
Nasser MANSOURI,
Maurad RABHI,
CGT

Jean-Claude MAILLY, Secrétaire général
Pascal PAVAGEAU, Secrétaire confédéral
Force Ouvrière

Laurence PARISOT,
Présidente du MEDEF

Jean-François ROUBAUD, Président
Jean-Eudes DU MESNIL DU BUISSON, Secrétaire général
Pascal LABET, Direction des affaires économiques
CGPME

Bernard VAN CREYNST, Président
Emilie ROLLET, Chargée d'études à l'économie
CGC

- **Dirigeants d'entreprises**

Michel AUZON,
Délégué général de la Fédération des promoteurs constructeurs (FPC)

Jean-Paul BAILLY,
Président du groupe La Poste

Didier BAZZOCCHI,
Directeur santé du groupe Covéa (MMA-MAAF-GMF)

Alain BENICHOU,
Président-directeur général d'IBM France

Patrick BERTRAND, Philippe FORESTIER, Ludovic RIVIERE,
Association française des éditeurs de logiciels (AFDEL)

Bernard BIGOT,
Administrateur général du CEA

Marianne BINST,
Directrice générale de Santéclair

Vincent BOLLORE,
Président-directeur général de Havas

Eric BOUSTOULLER,
Directeur Général de Microsoft France

Marie-Christine CAFFET,
Directrice du développement du Crédit mutuel

Henri DE CASTRIES,
Président du directoire d'Axa

Bernard CHARLES, Philippe FORESTIER,
Directeur Général et Directeur Général Adjoint de Dassault Systèmes

Jean-Paul CHIFFLET,
Directeur général du Crédit Agricole

Alain DININ,
Président-directeur général de Nexity

Olivier DUPONT,
Président du directoire de DEMETER

Carlos GHOSN,
Président directeur général de Renault-Nissan

Paul HERMELIN,
Directeur général de Cap Gemini

Patrick KRON,
Président-directeur général du groupe Alstom

Bruno LAFONT,
Président directeur général du groupe Lafarge

Jean MOUNET,
Président du SYNTEC

Michel PEBEREAU,
Président du Conseil d'Administration de BNP Paribas

Benoît POTIER,
Président directeur général d'Air Liquide

Henri PROGLIO,
Président-directeur général d'EDF

Baudoin PROT,
Directeur général de BNP Paribas

Pierre SIMON,
Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris

Pascale SOURISSE,
Présidente de la Division Systèmes C4I de défense et sécurité de Thalès

André YCHE,
Président du directoire de la Société nationale immobilière (SNI)

- **Education et enseignement supérieur**

Antoine COMPAGNON,
Membre du Haut Conseil de l'Education, Professeur au Collège de France

Julie COUDRY,
Fondatrice et Directrice générale de LA MANU

Richard DESCOINGS,
Directeur de Sciences Po

Christian FORESTIER,
Administrateur général du CNAM (Conservatoire national des arts et métiers), Inspecteur général de l'Education nationale depuis 1985, il est membre du HCE (Haut conseil de l'Education)

Eric FROMENT,
Conseiller aux affaires internationales à l'AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur)

Axel KAHN,
Président de l'Université Paris-Descartes

Gilbert KNAUB,
Conseiller aux affaires juridiques à l'AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur)

Jean-Jacques MOINE,
Président de l'APFEE (Association pour favoriser une école efficace)

Anne PICARD,
Secrétaire générale de l'AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur)

Bruno RACINE,
Président du Haut Conseil de l'Education, Président de la Bibliothèque nationale de France

François TADDEI,
Chercheur à l'INSERM

Michel VIGIER,
Enseignant, Spécialiste de l'innumérisme

Michel ZORMAN,
Médecin, spécialiste en sciences de l'éducation et lutte contre l'échec scolaire

- **EXPERTS AYANT CONTRIBUÉ AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION**

La Commission remercie l'ensemble des experts ayant contribué à ses travaux, et tient à remercier tout particulièrement l'OCDE pour le travail réalisé à la fois sur le bilan de la mise en oeuvre de son précédent rapport et sur les propositions de ce nouveau texte.

Dominique ANDOLFATTO
Chercheur en sciences politiques, maître de conférences à l'Université Nancy 2

Philippe ASKENAZY,
Economiste, Directeur de recherche au CNRS, chercheur à l'École d'économie de Paris

Jolanta BAK,
Consultante en Innovation, Présidente du Cabinet Intuition

Bruno BERTHON,
Directeur monde de l'offre de services développement durable du groupe Accenture

Jean Michel BLANQUER,
Directeur général de l'enseignement scolaire - Ministère de l'Education nationale

Gérard DE BOISSIEU,
Professeur à Sciences Po Paris et Président du Groupe santé

Hervé BOULHOL,
OCDE, Chef du bureau France, Département des Affaires économiques

Philippe BOUYOUX,
Inspecteur général des finances ; Rapporteur de la Commission sur les priorités stratégiques d'investissement et sur l'emprunt national

Gilles BRIATTA,
Secrétaire général des affaires européennes - Premier ministre

Antoine BRUGIDOU,
ACCENTURE, Vice Président France, Responsable Conseil Santé et Secteur Public Monde

Pierre CAHUC,
Professeur à l'école Polytechnique et à l'ENSAE ; Membre du Conseil d'analyse économique

Mogens Peter CARL
Ancien directeur général de l'environnement à la Commission européenne

Gilbert CETTE,
Directeur des analyses micro-économiques et structurelles à la Banque de France,
Professeur associé à l'Université de la Méditerranée Aix-Marseille,
Membre du Conseil d'analyse économique,

Philippe CHONE,
Professeur d'économie à l'ENSAE (Ecole nationale de la statistique et de l'administration économique)

Benoît COEURE,
Economiste, Directeur général adjoint à la Direction générale du Trésor

Daniel COHEN,
Economiste, Directeur du Centre pour la recherche économique et ses applications - Ecole normale supérieure

Laurent COLLET-BILLON,
Délégué général pour l'Armement

Gérard CORNILLEAU,
Directeur adjoint du département des études à l'OFCE (Centre de recherche en économie de Sciences-Po)

Alain COULON,
Chef du service de la stratégie de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle - Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Denis DEBROSSE,
Directeur général de l'offre de soins - Ministère de la santé

Jacques DERENNE,
Avocat associé, Lovells

Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE,
Conseiller d'Etat, membre honoraire du Conseil Constitutionnel

Benoît FALAIZE,
Chercheur à l'INRP (Institut national de recherche pédagogique)

Thomas FATOME,
Adjoint au directeur de la sécurité sociale - Ministère de la santé

Marc FERRACCI,
Maître de conférences à l'Université de Marne-la-Vallée

Bertrand FRAGONARD,
Ancien président du Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie, président du Haut Conseil de la Famille

Olivier GARNIER,
Economiste au Groupe Société Générale

Dominique GUELLEC,
Economiste à l'OCDE, Responsable du service des indicateurs scientifiques et techniques

Olivier GUERSENT,
Chef de cabinet de Michel BARNIER, Commissaire européen en charge du marché intérieur et des services

Martin HIRSCH,
Président de l'Agence du Service civique

Bernard HUGONNIER,
Directeur du secteur éducation OCDE

Stéphane JACOBZONE
OCDE, Analyste politique senior

Alain JACQUOT,
Sous-directeur de l'Observation statistique du logement et de la construction

Peter JARRETT,
OCDE, Chef de division, département des affaires économiques

Frédéric JENNY,
Conseiller en service extraordinaire, Cour de cassation, France

Gilles JOHANET,
Ancien directeur de la CNAMTS, ancien directeur général adjoint des AGF (branche santé et assurances collectives)

Henri LAMOTTE,
Chef du service des politiques publiques à la Direction générale du Trésor - Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Jacques LE CACHEUX,
Directeur du Département des études de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

Claude LE PEN,
Professeur d'économie de la santé à l'Université Paris-Dauphine

Antoine MAGNIER,
Directeur de la DARES - Ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique

Bertrand MARTINOT,
Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle - Ministère de l'économie, de l'industrie et des finances

Jérôme MERCIER,
Adjoint au chef de la division des politiques sociales

Jean-François MEYER, Thierry BRETECHER, Mme SCHNEIDER,
Observatoire des PMI innovantes

Arnold MUNNICH,
Pédiatre-généticien, Conseiller à la Présidence de la République pour la recherche biomédicale et la santé

Henri NALLET,
Ancien ministre de l'agriculture, ancien Garde des Sceaux

Jeffrey OWENS,
Directeur du Centre de politique et d'administration fiscale, OCDE

Anne PERROT,
Vice-présidente de l'Autorité de la concurrence

Hervé PEYRONNET,
Directeur administratif et financier de VERGNET SA

Jérôme PHILIPPE,
Associé, Freshfields Bruckhaus Deringer

Eric PIOZIN,
Directeur général adjoint pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle - Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche

Jean PISANI-FERRY,
Président de Bruegel

Marc PREVOT,
Membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Monika QUEISSER,
OCDE, chef de division DELSA

Robert ROCHEFORT,
Economiste et sociologue, Député au parlement européen (France)

Luc ROUSSEAU,
Directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services DGCIS - Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Claude RUBINOWICZ,
Directeur général de l'Agence du patrimoine immatériel de l'Etat

Pascal SAINT-AMANS,
Chef de la division chargée de la coopération internationale et de la compétition fiscale
Centre de politique et d'administration fiscales, OCDE

Paul SEABRIGHT,
Professeur d'économie, membre de l'Ecole d'économie de Toulouse (TSE)
Chercheur à l'IDEI et au CEPR

Anne SONNET,
Economiste à l'OCDE

David SPECTOR,
Professeur associé à l'Ecole d'économie de Paris

Peter STURM
OCDE, Consultant

David THESMAR,
Professeur de finance à HEC Paris
Membre du Conseil d'Analyse Economique

Philippe THIRIA,
Ancien directeur fiscal d'Unilever

William TOMPSON,
Economiste à l'OCDE, Chef d'unité du département de la gouvernance publique et du
développement territorial

Bruno VAN POTTELSBERGHE,
Professeur ULB
Membre senior Bruegel

Henri VERDIER,
Président du pôle de compétitivité Cap Digital

Agnès VERDIER-MOLINIE,
Directeur de la Fondation IFRAP

Thibaud VERGE,
Economiste en chef de l'Autorité de la concurrence

Etienne WASMER,
Economiste à l'OFCE

Bernard WORMS,
Directeur général de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)

Philippe ZAMORA,
Membre du Centre de recherche en économie statistique - CREST

Bernard ZIMMERN,
Président fondateur de la Fondation IFRAP

- **LA COMMISSION A ORGANISE DEUX SEMINAIRES DE TRAVAIL RASSEMBLANT DES THINKS TANKS. Y ONT PARTICIPE :**

- Institut Montaigne,
François RACHLINE, Directeur général
Laurent BIGORGNE, Directeur des études
accompagnés d'Arnaud VAISSIE, Membre fondateur du Cercle d'Outre-manche

- Terra Nova,
Olivier FERRAND, Président
Thomas CHALUMEAU, Coordinateur des questions économiques

- Institut de l'entreprise,
Jean-Damien PÔ, Délégué général

- Bruegel,
Reinhilde VEUGELERS, Membre

- **LA COMMISSION A REALISE DEUX DEPLACEMENTS (AU HAVRE ET A LYON) POUR RENCONTRER DE NOMBREUX ACTEURS LOCAUX :**

Maires, autres élus locaux, préfets, responsables des services déconcentrés de l'Etat, chefs d'entreprises, représentants des chambres de commerce et d'industrie, de Polemplei, présidents d'universités, recteurs, maîtres d'école...

Annexe 7

Composition de la Commission pour la libération de la croissance

- **Président**

Jacques ATTALI

- **Membres**

Philippe AGHION - Professeur d'économie à l'Université d'Harvard

Dominique BALMARY,
Conseiller d'Etat honoraire, Ancien directeur des relations du travail, ancien délégué à l'emploi

Franco BASSANINI - Ancien Ministre du Gouvernement italien, Président de la Fondation Astrid, Président de la Caisse des dépôts italienne

Claude BEBEAR - Président d'honneur du groupe Axa

Jihade BELAMRI - Président de BEE Ingénierie

Christian de BOISSIEU - Président du Conseil d'analyse économique

Stéphane BOUJNAH - Directeur Général de Santander Global Banking & Markets, France & Benelux

Josseline de CLAUSADE - Directeur de la Conformité, AREVA

Patrick COMBES - Président-directeur général de Compagnie financière Tradition, Directeur Général de VIEL & Cie

Jean-Philippe COTIS - Directeur Général de l'Institut national de la statistique et des études

Boris CYRULNIK - Médecin, neurologue et psychiatre

Jean-Michel DARROIS - Avocat à la cour

Michèle DEBONNEUIL - Economiste, membre du Conseil d'analyse économique

Jacques DELPLA - Économiste, membre du Conseil d'Analyse Économique

Pierre FERRACCI - Président du groupe Alpha

Xavier FONTANET - Président d'Essilor

Evelyne GEBHARDT - Députée au Parlement européen (Allemagne), ancienne rapporteure de la directive service

Marion GUILLOU - Présidente directrice générale de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)

Nathalie HANET - Directrice des collectivités territoriales et des partenariats, Pôle emploi.

Jean KASPAR - Consultant en stratégies sociales, Ancien Secrétaire général de la CFDT

Yves de KERDREL - Editorialiste au Figaro

Francis KRAMARZ - Directeur du CREST, Professeur à l'école Polytechnique

Eric LABAYE - Directeur Général France, McKinsey & Company

Christophe LAMBERT - Directeur général, Groupe EuropaCorp

Jean-Pierre LANDAU

Anne LAUVERGEON - Présidente du directoire du groupe Areva

Bruno LASSERRE - Président de l'Autorité de la Concurrence

Eric LE BOUCHER - Directeur de la rédaction du journal Enjeux-Les Echos ; co-fondateur du site Slate.fr

Hervé LE BRAS - Démographe, directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales

Mathilde LEMOINE - Directeur des Etudes Economiques et de la Stratégie Marchés, HSBC France ; membre du Conseil d'analyse économique

Emmanuel MACRON - Gérant, Banque Rothschild & Cie

Reine-Claude MADER SAUSSAYE - Présidente de la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie ; membre du Collège de l'Autorité de la concurrence

Pierre NANTERME - Directeur Général, Accenture

Erik ORSENNA - Ecrivain, membre de l'Académie française, Conseiller d'Etat

Geoffroy ROUX DE BEZIEUX - Président d'Omer Telecom

Luc François SALVADOR - Président-directeur général du groupe Sogeti

Philippe TILLOUS-BORDE - Directeur général du groupe Sofiproteol

François VILLEROY DE GALHAU - Directeur des réseaux France, Membre du comité exécutif de BNP Paribas

Michel de VIRVILLE - Conseiller Maître à la Cour des Comptes

Serge WEINBERG - Président du Conseil d'administration de Sanofi-Aventis

Dinah WEISSMANN - Président-directeur général de Biocortech

Théodore ZELDIN - Ecrivain, sociologue et historien anglais, Président de la fondation Oxford Muse, membre émérite de l'Université d'Oxford

○ **Rapporteurs généraux**

Alain QUINET - Inspecteur général des finances

Pierre HEILBRONN - Inspecteur des finances

○ **Rapporteurs**

Alexis ADALLA

Alexandre BARTHON de MONTBAS

François BRUNIER

Jacques-Bertrand DEREBOUL

Julien DERUYON

Julien GARNIER

Emmanuel JESSUA

Muriel LACQUE-LABARTHE

Aurélié LAPIDUS

Erwan LE NOAN

Nicolas MAGGIAR

Laure MAILLARD

Emmanuel MASSE

Laurent MARTEL

Cyril NOUVEAU

Mathilde OLIVEAU

Alexandre PASCAL

Stéphanie POCHON

Karim TADJEDDINE

Annexe 8

Lettre de mission



Paris, le 23 FEV. 2010

Monsieur le Président,

Les premiers travaux de la Commission pour la Libération de la Croissance Française ont contribué à la préparation d'un grand nombre de réformes menées par le Gouvernement. La crise économique que nous avons traversée a nécessité des mesures vigoureuses pour soutenir l'activité économique et sortir notre pays de la récession. Ces mesures ont fortement atténué l'impact de la crise, de sorte que notre pays a connu en 2009 une baisse de son PIB sensiblement inférieure à celle des autres membres de la zone Euro et que la prévision de croissance pour 2010 a été révisée à la hausse.

L'enjeu est désormais de faire en sorte que notre pays tire pleinement profit de la reprise et s'inscrive sur un chemin de croissance forte et durable. L'action du Gouvernement est entièrement guidée par cet objectif.

A cette fin, nous devons poursuivre et approfondir les réformes engagées depuis deux ans et demi. Dans cet esprit, nous vous serions reconnaissants de bien vouloir reprendre les travaux de votre Commission afin, en premier lieu, de dresser un bilan de la mise en œuvre des propositions qu'elle a formulées. Nous souhaiterions également que vous formuliez des propositions sur les réformes nouvelles qui vous paraîtraient nécessaires pour desserrer les contraintes qui pèsent sur le développement économique de notre pays et accroître son potentiel de croissance.

Vous rechercherez en particulier les moyens de libérer les initiatives en faveur de la création d'emplois, de réformer les marchés des biens et services afin d'augmenter la concurrence au service du pouvoir d'achat de nos concitoyens, de lever les obstacles réglementaires injustifiés et de simplifier les procédures qui pèsent sur l'activité économique et les entreprises.

*Monsieur Jacques ATTALI
Président de la Commission
pour la Libération de la Croissance Française
Président de PlanetFinance
13, rue Dieumegard
93400 SAINT-OUEN*

Vos propositions devront s'inscrire pleinement dans le cadre du rétablissement de l'équilibre de nos finances publiques. Vous pourrez proposer toutes les mesures que vous jugerez pertinentes pour réduire la dépense publique et améliorer l'efficacité des services publics.

Nous souhaitons que vous formuliez des mesures concrètes qui puissent être rapidement mises en œuvre. Vous associerez les représentants du Parlement dès les premiers travaux de votre Commission. Nous souhaitons également que vous partagiez les propositions que vous envisagerez avec les Commissions compétentes de l'Assemblée Nationale et du Sénat afin de préciser les modalités de leur mise en œuvre.

Pour remplir cette mission, vous pourrez vous appuyer sur les services du Premier Ministre et recourir à l'ensemble des administrations concernées.

Nous vous prions de nous remettre une première version de votre rapport à la mi-mai et le rapport définitif à la fin du mois de juin.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.



Le Premier Ministre
François FILLON



Le Président de la République
Nicolas SARKOZY