



En raison de son poids et afin de faciliter son téléchargement, le rapport a été découpé en deux fichiers. Pour permettre la navigation entre les fichiers, utilisez la table des matières active (signets) à gauche de l'écran.

En cas de problème pour accéder au fichier n°2 , celui-ci peut être mise à disposition en prenant contact par courriel auprès de la Bibliothèque des rapports publics :

[rapportspublics@ladocumentationfrancaise.fr](mailto:rapportspublics@ladocumentationfrancaise.fr)

---

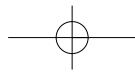
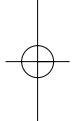
**Rapport officiel**



# **Le sursaut**

Vers une nouvelle croissance  
pour la France

*Groupe de travail présidé par*  
**Michel Camdessus**

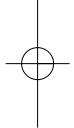


## Rapport officiel

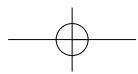
Groupe de travail présidé par  
**Michel Camdessus**

La **documentation** Française

*En application de la loi  
du 11 mars 1957  
(art. 41) et du Code de la propriété  
intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992,  
complétés par la loi du 3 janvier 1995,  
toute reproduction partielle ou totale  
à usage collectif de la présente  
publication est strictement interdite  
sauf autorisation expresse de l'éditeur.  
Il est rappelé à cet égard que l'usage  
abusif et collectif de la photocopie  
et en danger l'équilibre économique  
des circuits du livre.*



ISBN : 2-11-005779-3  
DF : 5-7636-0  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)  
Paris, 2004



---

## **Table des matières**

---

<b>Lettre de mission .....</b>	<b>9</b>
<b>Liste des membres du groupe .....</b>	<b>11</b>
<b>Avant-propos .....</b>	<b>13</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>15</b>
<b>Première partie</b>	
<b>Éléments pour une stratégie .....</b>	<b>19</b>
Chapitre I	
<b>L'état des lieux : des changements nécessaires .....</b>	<b>21</b>
Un mélange paradoxal de traits enviables et prometteurs.....	<b>22</b>
... et d'échecs inacceptables : chômage, inégalité, pauvreté .....	<b>23</b>
Un décrochage de la croissance.....	<b>24</b>
Le décrochage s'opère sous anesthésie .....	<b>26</b>
Les raisons mêmes à l'origine de nos maux les plus inacceptables accentuent ce décrochage ..	<b>27</b>
Le triple choc de ce début de siècle appelle un renversement de nos choix .....	<b>30</b>
Vers une nouvelle croissance.....	<b>36</b>
Chapitre II	
<b>D'autres l'ont fait .....</b>	<b>43</b>
Finlande : le choix de l'économie de la connaissance	<b>43</b>
Suède : réforme de l'État et maintien de la qualité du service public .....	<b>44</b>
Danemark : un marché du travail associant flexibilité et sécurité collective.....	<b>45</b>
Royaume-Uni : stimulation de la croissance et augmentation de la quantité de travail.....	<b>46</b>

Canada : consolidation budgétaire et croissance soutenue . . . . .	<b>47</b>
Chapitre III	
<b>Où aller et comment faire ? . . . . .</b>	<b>49</b>
Vers un nouveau modèle de croissance . . . . .	<b>50</b>
Les méthodes de la réforme . . . . .	<b>53</b>
Disposer d'une perspective stratégique à suffisamment long terme . . . . .	<b>53</b>
Corriger nos carences en matière de débat social . . . . .	<b>54</b>
Avoir plus systématiquement recours à des méthodes qui ont démontré ailleurs leur efficacité . . . . .	<b>54</b>
Deuxième partie	
<b>Priorités . . . . .</b>	<b>57</b>
Chapitre IV	
<b>Vers une économie de la connaissance . . . . .</b>	<b>59</b>
Former pour le xxie siècle . . . . .	<b>59</b>
L'école, l'apprentissage et l'enseignement secondaire . . . . .	<b>60</b>
Les tensions du système d'enseignement supérieur et de recherche . . . . .	<b>62</b>
La formation continue . . . . .	<b>69</b>
Favoriser le développement d'une économie innovante . . . . .	<b>71</b>
Une politique de soutien pour les PME . . . . .	<b>71</b>
Favoriser les PME innovantes . . . . .	<b>74</b>
Poursuivre l'effort d'allègement des contraintes administratives sur les PME . . . . .	<b>76</b>
Financer les initiatives . . . . .	<b>80</b>
Chapitre V	
<b>Travail, économie, société : préférer l'emploi à l'assistance . . . . .</b>	<b>85</b>
Travailler plus : qu'est-ce à dire ? . . . . .	<b>85</b>
Permettre aux seniors de travailler plus longtemps . .	<b>86</b>
Agir sur les mentalités . . . . .	<b>86</b>
Améliorer la gestion des ressources humaines . . . . .	<b>87</b>
Encourager l'offre de travail des plus âgés . . . . .	<b>88</b>
Permettre une meilleure intégration des jeunes . . . . .	<b>88</b>
Une situation préoccupante pour les jeunes les moins qualifiés . .	<b>89</b>
Tout faire pour permettre un premier emploi « qualifiant » . . . . .	<b>89</b>
Vers plus d'autonomie . . . . .	<b>90</b>

Une protection des salariés plus juste et plus efficace . . . . .	<b>91</b>
Réunifier le monde du travail : pour un contrat unique . . . . .	<b>91</b>
Protéger les personnes, non les emplois existants . . . . .	<b>92</b>
Mieux protéger les salariés . . . . .	<b>94</b>
Rendre les coûts de licenciement plus prévisibles pour les entreprises . . . . .	<b>98</b>
Coût du travail et création d'emploi : concilier évolution des niveaux de vie et coûts salariaux des entreprises . . . . .	<b>100</b>
Le niveau du SMIC et les allégements de charges . . . . .	<b>100</b>
La lutte contre les trappes à inactivité : la PPE . . . . .	<b>102</b>
L'aménagement de la durée hebdomadaire du travail . . . . .	<b>104</b>
Le travail dans l'entreprise et la société . . . . .	<b>105</b>
Réaffirmer la place centrale du travail . . . . .	<b>105</b>
Repenser le contenu du travail . . . . .	<b>106</b>
Élaborer les bases d'une nouvelle forme de participation sociale . . . . .	<b>106</b>
Élargir la vie économique à la dimension de la gratuité . . . . .	<b>108</b>
Chapitre VI	
<b>Assurer l'efficacité des marchés des biens et services . . . . .</b>	<b>109</b>
Supprimer les réglementations qui visent essentiellement à protéger des situations acquises . . . . .	<b>110</b>
Faire le tri parmi les réglementations . . . . .	<b>110</b>
Quelques réglementations à faire évoluer en prenant davantage en compte l'intérêt de tous les citoyens . . . . .	<b>111</b>
Hâter la transposition des directives européennes . . . . .	<b>112</b>
Le marché des services : un enjeu fondamental pour l'emploi et la compétitivité . . . . .	<b>113</b>
La priorité : introduire ou développer trois libertés dans le commerce . . . . .	<b>113</b>
Une orientation d'avenir : l'accroissement des services aux particuliers et aux personnes . . . . .	<b>115</b>
Éliminer les distorsions sur les marchés bancaires et financiers . . . . .	<b>118</b>
Mettre fin au « ni ni » . . . . .	<b>119</b>
Éviter les distorsions de concurrence sur la fiscalité sur l'épargne . . . . .	<b>120</b>
Orienter les interventions économiques et financières de l'État vers l'économie de la connaissance . . . . .	<b>120</b>
Chapitre VII	
<b>Agiliser l'État . . . . .</b>	<b>123</b>
Maîtriser la dépense publique . . . . .	<b>124</b>
Resserrer les structures gouvernementales . . . . .	<b>125</b>
Décrue progressive des effectifs . . . . .	<b>127</b>

Réduction du nombre d'échelons administratifs entre l'Union européenne et la commune . . . . .	<b>129</b>
Mise en œuvre exemplaire de la LOLF . . . . .	<b>130</b>
Généralisation des méthodes de contractualisation dans le secteur public . . . . .	<b>131</b>
Contrôle de l'équité des transferts publics. . . . .	<b>132</b>
Adoption d'une approche budgétaire contra-cyclique. . . . .	<b>132</b>
Généralisation à l'ensemble de la sphère publique de la « contrainte » budgétaire et financière . . . . .	<b>133</b>
Aménagements de notre système fiscal. . . . .	<b>135</b>
Quels objectifs d'ensemble retenir ? . . . . .	<b>138</b>
<b>Troisième partie</b>	
<b>Le creuset de notre destin</b> . . . . .	<b>139</b>
Chapitre VIII	
<b>L'Europe : espace privilégié de la croissance française</b> . . . . .	<b>141</b>
L'importance du pacte de stabilité et de croissance (PSC) . . . . .	<b>141</b>
Harmoniser les contributions du Conseil des ministres et de la Banque centrale européenne à la définition du « <i>Policy Mix</i> » européen . . . . .	<b>142</b>
Vers quel nouveau pacte ? . . . . .	<b>144</b>
Vers de nouveaux progrès de l'intégration financière	<b>144</b>
Assouplir le système financier et le rendre plus réactif aux signaux monétaires . . . . .	<b>145</b>
Contribuer à l'autonomie des marchés financiers européens . . . . .	<b>145</b>
Chapitre IX	
<b>L'Europe sans rivages</b> . . . . .	<b>147</b>
Chances, droits et responsabilités de la première puissance commerciale mondiale . . . . .	<b>147</b>
La France et l'Europe partenaires du monde en développement . . . . .	<b>153</b>
<b>Conclusion</b> . . . . .	<b>159</b>

<b>Annexes</b>	<b>161</b>
Annexe 1	
<b>Contribution du groupe d'experts européens : Un point de vue européen</b>	<b>163</b>
Pourquoi s'inquiéter des performances de la croissance française ?	163
Efficacité économique et justice sociale	165
Le rôle de l'Union européenne	167
Annexe 2	
<b>Quelle croissance potentielle pour la France ?</b>	<b>171</b>
Qu'est-ce que la croissance potentielle ?	171
Si rien n'était fait, les évolutions démographiques feraient tomber la croissance potentielle vers 1 ½ % -1 ¾ % en 2015	172
Mobiliser davantage de ressources en travail	173
D'autres sources d'amélioration	174
Annexe 3	
<b>Évolutions de la productivité</b>	<b>175</b>
Annexe 4	
<b>Données quantitatives et factuelles</b>	<b>177</b>
État des lieux	177
Vers une économie de la connaissance	185
Emploi, économie, société	193
Agiliser l'État	193
Annexe 5	
<b>La stratégie de Lisbonne</b>	<b>197</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>199</b>



***Le ministre d'État,  
ministre de l'Économie,  
des Finances et de l'Industrie***

Monsieur Michel Camdessus  
*Gouverneur honoraire  
de la Banque de France*

Paris, le 17 mai 2004

*Monsieur le Gouverneur,*

*L'économie française connaît depuis plusieurs années une phase de croissance ralentie. Cette atonie de la croissance, qui affecte, au-delà de la France, la zone euro dans son ensemble, a entraîné une progression du chômage et une dégradation des finances publiques.*

*Cette situation reflète certes les aléas de la conjoncture, mais j'ai la conviction qu'elle révèle aussi les limites de notre modèle de croissance, à un moment où d'autres zones du monde font la preuve d'un dynamisme économique impressionnant.*

*Le gouvernement a placé la reprise de l'activité et de l'emploi au cœur de ses priorités. Je souhaite personnellement que l'action du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie soit toute entière tournée vers cet objectif de reprise, et que cette action s'inscrive dans la plus grande transparence. C'est pourquoi j'ai souhaité qu'un groupe d'experts indépendants puisse contribuer à éclairer, pour les Français et leur représentation nationale, les choix économiques et budgétaires à venir, en faveur de la croissance. Votre compétence économique, votre expérience nationale et internationale me paraissent vous désigner pour diriger les travaux de ce groupe d'experts. Vous voudrez bien me proposer les noms des personnalités vous paraissant à même de constituer ce groupe.*

*Vos travaux pourront partir d'une appréciation de la situation et des perspectives économiques et financières de notre pays, par rapport notamment aux objectifs de moyen terme que le gouverneur a présentés dans le programme de stabilité élaboré en décembre dernier. Cette appréciation de la situation initiale et des tendances à l'œuvre vous conduira à envisager les contours d'une stratégie macroéconomique pour la croissance, y compris dans sa dimension européenne. La stratégie macroéconomique n'est cependant que l'un des piliers d'une politique de croissance. Votre rapport devra donc apporter un premier éclairage sur les obstacles de nature plus structurelle qui entravent le dynamisme de notre économie.*

*Vous pourrez faire appel, en tant que de besoin, aux administrations économiques et financières compétentes sur ces sujets et vous*

*serez assisté dans vos travaux par deux rapporteurs mis à votre disposition par le ministère. Je souhaite que votre rapport me soit remis au début du mois de septembre.*

*Je vous prie de croire, Monsieur le Gouverneur, à l'assurance de ma considération distinguée.*

~~en date~~



Nicolas Sarkozy

---

## **Liste des membres du groupe**

### Président

**Michel Camdessus**, gouverneur honoraire de la Banque de France

### Membres

**Patrick Artus**, directeur de la recherche et des études de CDC Ixis

**Bertrand Badré**, associé gérant Lazard Paris

**Xavier Beulin**, président de Sofiproteol

**Olivier Jean Blanchard**, Class of 1941 Professor of Economics, Massachusetts Institute of Technology

**Henri de Castries**, président du directoire d'AXA

**Bertrand Collomb**, président de Lafarge

**Alain Deleu**, président honoraire de la CFTC ; vice-président du Conseil économique et social

**Richard Descoings**, directeur de l'Institut d'études politiques de Paris

**Louis Gallois**, président de la SNCF

**Olivier Garnier**, directeur de la stratégie et de la recherche économique de Société générale Asset Management

**Martin Hirsch**, directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments ; président d'Emmaüs France

**Philippe Lagayette**, président directeur général de JPMorgan et Cie SA

**Christian Larose**, président de la section du travail au Conseil économique et social

**Philippe Lefournier**, éditorialiste

**Nicole Le Querler**, présidente de l'université de Caen-Basse-Normandie

**Élisabeth Lulin**, directeur général de Paradigmes  
**Alexandre Saubot**, directeur général de Pinguely Haulotte SA  
**Pierre Tambourin**, directeur général du Génopole  
**Laurence Tubiana**, directrice de l’Institut du développement durable et des relations internationales  
**Rose-Marie Van Lerberghe**, directrice générale de l’Assistance publique – hôpitaux de Paris

#### Rapporteur général

**Jean-Pierre Landau**, conseiller financier à l’ambassade de France à Londres

#### Rapporteurs

**Arnaud Buissé**, administrateur de l’INSEE à la direction de la prévision et de l’analyse économique  
**François Riahi**, inspecteur des finances

#### Membres du groupe d’experts européens

**Jérôme Vignon**, directeur pour la protection sociale et l’inclusion sociale à la direction générale emploi de la Commission européenne  
**Marco Buti**, directeur, direction « économies des États membres », direction générale économie et finances, Commission européenne  
**Guillermo de la Dehesa**, président de Aviva Grupo Corporativo, Madrid  
**Ricardo Faini**, professeur à l’université de Rome  
**Denis Redonnet**, membre du cabinet de Jacques Barrot, vice-président de la Commission européenne  
**André Sapir**, responsable du pôle économique du Groupe des conseillers politiques (GOPA) du président Prodi  
**Nicolas Théry**, chef de cabinet de Pascal Lamy, vice-président de la Commission européenne

---

## Avant-propos

Monsieur le ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a bien voulu me donner carte blanche pour lui proposer la liste des membres du groupe de travail dont le rapport est maintenant rendu public. Sans me soucier de leurs orientations politiques, j'ai cherché à réunir une vingtaine de personnalités connues pour leur courage et leur esprit d'initiative, reconnues aussi pour leur indépendance d'esprit.

En portant leur rapport à la connaissance des Français et de leur représentation nationale, je voudrais en souligner deux aspects.

Il nous montre d'abord qu'au terme d'un dialogue fait d'échanges approfondis et d'écoute mutuelle, d'impatience aussi, parfois, devant l'urgence des enjeux, des femmes et des hommes d'expérience venus d'horizons très divers, profondément sensibles aux drames humains et aux risques collectifs de notre temps, peuvent parvenir à un consensus sur l'esquisse d'un modèle de développement durable et de ses priorités.

Leur travail nous offre aussi une autre bonne nouvelle. Le déclin n'est pas inéluctable. Bien au contraire. En termes de niveau de vie, de cohésion sociale, de créativité et de productivité collective, en termes aussi de présence active et généreuse sur tous les chantiers majeurs de l'Europe et du monde, ce siècle peut être un des plus beaux de notre histoire.

Il y faut, évidemment, un sursaut et une persévérande continuité d'action sur tous les espaces de notre avenir. Bien des Français, plus qu'on ne le croit, l'ont déjà compris et sont déjà au travail. C'est ce qui fonde notre confiance.



Michel Camdessus



---

# **Introduction**

L’avenir de la France va se jouer, se joue déjà, dans un contexte mondial en mutation rapide. Chaque jour apporte de nouvelles illustrations du renouvellement incessant des connaissances et des technologies. De l’émergence aussi de nouveaux acteurs dont nous ne nous doutions pas, il y a peu, qu’ils puissent accéder aussi vite au statut de puissances économiques de premier plan. Comment ne pas l’applaudir ? Et tenter, évidemment, de nous y adapter.

Pour continuer à jouer dans ce monde un rôle à la mesure de notre histoire et de nos ambitions, il nous faut – comme jamais – accélérer notre propre mutation, conscients de l’intensité croissante de la concurrence sur les marchés mondiaux. Certains aussi que la vigueur de notre engagement européen sera la clé, désormais, de notre influence sur l’évolution du monde. Parmi les pays avancés, nous gardons des atouts remarquables en main, à condition de savoir tirer tout le parti de cette chance historique, la marche de l’Europe vers son unité. De là, les impératifs qui s’imposent aujourd’hui à notre pays : entrer hardiment dans la nouvelle « économie mondiale de la connaissance » en contribuant de notre mieux à faire de l’Europe l’un de ses champions. Immense et passionnante tâche dont le succès dépend de notre lucidité, de notre détermination et de notre générosité pour faire face à une double exigence d’humanité :

- reconstruire notre cohésion sociale, en faisant face au redoutable défi de l’exclusion dans notre pays ;
- prendre notre part, en partenaires loyaux, au combat contre l’extrême pauvreté qui ravage un monde d’abondance.

Il n’est que de s’arrêter quelques instants sur ces enjeux pour comprendre qu’ils appellent de profondes remises en cause des instruments, des habitudes ou des arrangements collectifs plus ou moins explicites dont nous nous sommes satisfaits jusqu’ici. Continuer comme avant, adopter même une conduite plus énergique ou plus habile de notre modèle actuel de croissance, ne pourrait y suffire. De fait, le doute pèse sur l’aptitude de celui-ci à affronter les problèmes d’aujourd’hui, alourdi qu’il est par les structures mises en place pour faire face aux problèmes d’hier et par la dette accumulée qui lentement l’étouffe.

Ce modèle doit donc être renouvelé pour ouvrir de nouvelles chances et faire face à de nouveaux défis. Tel est le sens de l’invitation que nous avons reçue de M. le ministre d’État, ministre de l’Économie, des Finances et de l’Industrie de « contribuer à éclairer pour les Français et leur représentation nationale, les choix économiques et budgétaires à venir en faveur de la croissance ». L’« atonie actuelle de la croissance qui affecte au-delà de la France, la zone euro dans son ensemble » reflète en effet – selon le ministre d’État – « les limites de notre modèle de croissance, à un moment où d’autres zones du monde font la preuve d’un dynamisme économique impressionnant ».

En réponse à cette invitation, un groupe de travail a été composé regroupant vingt personnalités venant d’horizons très différents, et bénéficiant d’un point de vue privilégié sur la situation française et ses perspectives.

Le groupe a bénéficié dans son travail du soutien entier de l’administration centrale du ministère de l’Économie, des Finances et de l’Industrie ainsi que de celle de tous les départements ministériels et organismes intéressés. Il a pu procéder à un grand nombre d’auditions de personnalités. Aux uns et aux autres il tient à exprimer sa vive gratitude.

Parallèlement, et compte tenu de l’évidente dimension européenne de notre avenir, nous avons pensé que, pour répondre convenablement aux préoccupations du ministre d’État, il nous fallait solliciter l’assistance d’un groupe restreint de personnalités européennes de très haut niveau. Il pourrait nous apporter le regard de nos partenaires sur la nature et la gravité relative de nos problèmes, tout autant que sur la pertinence – en ce qui concerne les objectifs de croissance de l’ensemble de l’Union – de nos propositions pour la France. Ce groupe a été animé par M. Jérôme Vignon, directeur pour la protection sociale et l’inclusion sociale à la direction générale emploi de la Commission européenne. Chacun de ses membres a souhaité y prendre part à titre personnel et en toute indépendance. Ils ont accepté néanmoins que leur appréciation sur nos propositions soit annexée au présent rapport (annexe 1).

Que l’on ne s’y méprenne pas cependant. Élaboré en un laps de temps très court, notre rapport ne prétend nullement être ni une sorte de plan directeur pour les dix années à venir, ni un catalogue exhaustif de mesures à prendre. Fruit d’un travail commun, il a fait l’objet d’un large accord, même si nous n’avons pas cru nécessaire de rechercher l’adhésion de chacun d’entre nous sur chacun de ses paragraphes. Nous avons plutôt recherché un accord sur l’esquisse d’un modèle et de ses priorités. Les mesures proposées ou suggérées pour des débats plus approfondis sont, le plus souvent, plutôt des exemples et des suggestions que des préconisations. Nombre d’entre nous formuleraient ici ou là des réserves. Ces propositions sont surtout là pour offrir des directions de recherche et aider à en faire surgir d’autres, après des débats similaires. L’essentiel de notre travail est probablement là. Il témoigne de la possibilité pour des Français aux convictions et aux engagements personnels très différents de parvenir, dans l’écoute mutuelle et un dialogue sans préjugé, à une vision partagée de ce qui concerne l’avenir de notre pays et des voies à suivre pour le

rendre plus ouvert et plus solidaire. Au-delà, notre conviction commune tient en peu de mots. Une fois de plus, la France peut retrouver un pas alerte sur les grands chemins qui l'attendent en Europe et dans le monde. Elle a un rôle à y jouer. Il lui faut donc, sans plus tergiverser, renouveler sa croissance, accepter de changer autant qu'il le faut pour redevenir capable d'offrir du travail à chacun de ses enfants. Il y va de l'essentiel de sa mission : mettre chaque Français en mesure d'entrer avec confiance et responsabilité dans son propre avenir, avec le soutien des autres et pour soutenir tous les autres.



---

**Première partie**

---

# **Éléments pour une stratégie**



---

## **Chapitre I**

---

# **L'état des lieux : des changements nécessaires**

Nous sommes dans une situation paradoxale. À l'échelle du monde, la France est un pays riche, prospère, son niveau de vie se situe parmi les plus élevés. Nos entreprises enregistrent des performances remarquables. Notre main-d'œuvre est l'une des plus qualifiées. Le monde entier nous envie la qualité de nos infrastructures et de nos services publics. Pourtant, nous sommes obsédés par la perspective du déclin, le sentiment que l'avenir nous échappe, qu'il sera moins gratifiant que par le passé, que notre cohésion sociale s'effrite, que le monde change à notre détriment. Tout ceci se cristallise en une crise identitaire, dont l'interrogation sur notre modèle de croissance n'est qu'un symptôme.

Au cœur de cette interrogation collective, la question de notre place et de notre rang est évidemment essentielle. Dans le monde du xxie siècle, le poids démographique de la France apparaît de plus en plus décalé par rapport à son influence et à son rayonnement économique et culturel. Comment s'opérera l'ajustement inévitable et où situer notre ambition ? Nous pensons que notre avenir est ouvert. Nos atouts sont réels. Notre position est forte. Nous pouvons maintenir voire améliorer notre rang dans le groupe des toutes premières puissances économiques mondiales, tant par notre richesse que par notre performance de croissance. Mais le monde change et certains ressorts de notre croissance passée sont aujourd'hui épouisés. Sans changement de trajectoire, le déclin est une menace réelle.

L'histoire nous enseigne qu'il existe, dans le processus de croissance économique, des cercles vertueux mais aussi des risques d'enchaînements négatifs. Certains pays décollent, d'autres plongent. L'amorce de ces mouvements est souvent imperceptible, puis ils s'accélèrent et deviennent, à l'horizon d'une génération, très largement irréversibles. La France est probablement à un point d'inflexion. Le décrochage existe, il reste limité. Nous pouvons encore choisir et tenter d'amorcer, à travers l'adaptation de notre modèle de croissance, un cheminement vers le progrès. Il importe pour cela de porter un diagnostic assuré. Il tient en sept propositions simples :

1. notre situation est paradoxalement faite d'un mélange de traits enviables et prometteurs d'une part, inacceptables de l'autre ;
2. nous sommes subrepticement engagés dans un processus de décrochage qui peut nous conduire, si rien n'est fait, à une situation, à terme d'une dizaine d'années, difficilement réversible ;

**3.** les raisons mêmes à l'origine de nos maux les plus inacceptables accentuent ce décrochage : elles résultent de nos choix collectifs et de politiques conduites depuis des décennies, beaucoup plus que d'une contrainte extérieure que nous sommes souvent tentés de retenir comme seule explication de nos maux ;

**4.** notre pays est simultanément confronté désormais au triple choc des évolutions des technologies, de la démographie et de la mondialisation ; il pourrait, suivant la façon dont il y sera fait face, précipiter ce qui deviendrait alors notre déclin, ou renforcer nos chances de mener à bien les grandes ambitions que nous gardons encore ;

**5.** cela ne peut aller sans un sursaut immédiat et un renversement de certains choix ;

**6.** ce renversement peut nous apparaître – compte tenu du poids des habitudes et de la médiocrité de notre dialogue social – hors de portée ; s'y résigner serait consentir au déclin : choix absurde puisque, même sans aller bien loin, nous observons que d'autres, à nos portes, ont su mener à bien des réformes d'une ampleur au moins égale, tout en préservant ou améliorant l'efficacité de leur protection sociale ;

**7.** les réformes sont donc possibles et urgentes. Conduites avec détermination, en conformité avec une approche respectueuse du développement durable, elles peuvent nous mettre en mesure de renforcer notre cohésion sociale et de répondre aux ambitions de notre pays.

---

## **Un mélange paradoxal de traits enviables et prometteurs...**

La France est aujourd'hui la cinquième puissance économique mondiale, ce qui, compte tenu de sa part de la population mondiale (1 %) atteste d'une situation enviable. Les Français jouissent ainsi d'un niveau de produit intérieur brut (PIB) par tête très élevé.

L'histoire et la géographie placent la France au cœur de l'Europe et en font naturellement un de ses moteurs. Son rayonnement culturel demeure indéniable, son pouvoir d'attraction touristique évident. La qualité du travail des Français est reconnue par les investisseurs étrangers, qui la placent aussi aux premiers rangs en termes de qualité de la vie, la France devient une de leurs destinations préférées.

Les réussites technologiques françaises – l'industrie nucléaire, les moyens de transports les plus modernes, l'industrie aérospatiale et quelques autres – constituent des acquis. Le haut niveau de nos services publics, la qualité de notre couverture sanitaire sont autant d'atouts, construits au cours des décennies et des siècles précédents ; ils contribuent aujourd'hui à l'« attractivité » de notre territoire. La réussite des entreprises est remarquable. Cinq ont leur place parmi les cinquante plus grandes

entreprises mondiales. Elles font figure de leaders mondiaux dans de nombreux secteurs.

Ce capital accumulé, matériel et humain, nous place dans une position favorable vis-à-vis de pays dont le développement économique est plus récent et qui doivent s'équiper dans tous ces domaines. La France est ainsi bien placée dans la compétition économique mondiale : 3<sup>e</sup> exportateur de services, 5<sup>e</sup> pays pour l'accueil des investissements directs à l'étranger (après le Luxembourg, les États-Unis, la Chine et l'Irlande), 2<sup>e</sup> investisseur à l'étranger (après les États-Unis), etc.

---

## **... et d'échecs inacceptables : chômage, inégalité, pauvreté**

### **Un chômage élevé et persistant**

Malgré cette situation enviable à beaucoup d'égards, la France a échoué à mettre fin aux inégalités face à l'emploi, dont demeure exclue une trop large part de notre population. Notre niveau de chômage qui perdure depuis vingt ans entre au mieux 8 et 10 %, est une tare inacceptable à laquelle nous donnons parfois l'impression de nous résigner. Les jeunes et les seniors sont largement exclus du marché du travail. La France souffre d'un fort déficit d'emploi des jeunes entre 16 et 25 ans : leur taux d'emploi est d'environ 24 % contre une moyenne de 44 % pour l'OCDE. Certes, ce phénomène est lié en partie à la durée des études en France, et au fait que rares sont les étudiants qui simultanément participent à la vie active comme dans d'autres pays. Toutefois, hors population étudiante, le taux d'emploi demeure faible et le taux de chômage élevé.

Le constat est encore plus frappant pour les « seniors ». Le taux de chômage des 55-64 ans n'est pas particulièrement élevé, juste supérieur à celui des hommes âgés de 25 à 54 ans. Mais, compte tenu des divers dispositifs développés dans les années 1980 et 1990 pour écarter les travailleurs âgés de la population active, ce taux de chômage n'est absolument pas représentatif des difficultés d'insertion professionnelle. Ainsi, en 2002, seuls 34 % des 55-64 ans avaient un emploi en France contre près de 50 % pour la moyenne de l'OCDE.

Cette situation aux deux extrêmes de la vie active constitue un handicap majeur de notre pays. Autrement grave est la persistance du chômage. Pour beaucoup d'hommes et de femmes nous en sommes aujourd'hui à la deuxième voire la troisième génération de chômeurs. Il n'est pas de mots pour dire les ravages humains et sociaux qui en résultent.

## **Des résultats médiocres dans la lutte contre la pauvreté**

Il était normal dans ces conditions de scandale social dans un pays riche que la France réagisse en portant ses dépenses sociales à 30 % du PIB, le niveau le plus élevé des pays d'Europe avec les pays scandinaves – Danemark, Suède, Finlande – et la Belgique.

Mais les pays nordiques affichent des résultats bien meilleurs quant à l'efficacité de leur système social pour réduire la pauvreté. Ainsi, selon les chiffres d'Eurostat, le taux de pauvreté français<sup>(1)</sup> après transferts sociaux se rapproche davantage de celui du Royaume-Uni que de celui des pays nordiques, alors que ce dernier pays a un niveau de transferts sociaux inférieur de cinq points au nôtre.

De plus, une étude récente du Conseil Emploi Revenus Cohésion sociale (CERC) montrait que plus d'un million d'enfants vivait en France sous le seuil de pauvreté monétaire, la plaçant à peine dans une situation moyenne en Europe, loin des scores réalisés par les pays scandinaves.

Le sentiment d'une impuissance de notre pays devant la précarité dans laquelle vivent tant de nos compatriotes, chômeurs et travailleurs pauvres en particulier, mine notre cohésion sociale et pas seulement dans des banlieues déshéritées. Le sentiment prévaut que l'ascenseur social joue de moins en moins son rôle. Beaucoup de Français vivent dans l'insécurité, l'angoisse et parfois la peur ; ils se sentent sans avenir. De là bien des crispations, voire des pathologies. Il nous faut trouver les moyens d'en venir à bout.

---

## **Un décrochage de la croissance...**

Sans même nous comparer aux États-Unis dont le taux et le dynamisme de croissance demeurent exceptionnels, bien que le nôtre lui ait été supérieur pendant environ trois décennies de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, force est de reconnaître que, sur les dix dernières années, la performance de croissance française en Europe n'est supérieure qu'à celle de l'Allemagne, et est proche de celle de l'Italie. Tous les autres pays ont connu une croissance par tête plus importante, y compris des pays qui n'étaient pas en situation de rattrapage par rapport à la France (Finlande, Royaume-Uni, Suède, Belgique, Pays-Bas).

Ceci met en lumière deux évolutions :

- une performance en matière de croissance médiocre. Se situer dans la moyenne d'une zone euro tirée vers le bas par ses trois pays principaux, l'Allemagne, l'Italie et la France, ne peut nous satisfaire. Le contraste est

(1) Calculé comme la proportion de ménages ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu médian.

saisissant avec la période des Trente glorieuses où notre taux de croissance se situait continûment à environ un point au-dessus de celui de nos partenaires ; – un problème qui vient de loin. Hors les effets cycliques et les soubresauts conjoncturels, derrière les embellies qui pour quelque temps nous euphorisent – dans les dernières années du xx<sup>e</sup> siècle par exemple, tout comme au cours des mois que nous traversons – la France connaît un rythme de croissance durablement ralenti.

Parmi les traits qui l'accompagnent, trois apparaissent lourds de conséquences.

### **Un ralentissement de la croissance de la productivité**

La productivité par heure travaillée est élevée en France. Les chiffres sont même flatteurs, puisqu'elle est plus élevée qu'aux États-Unis. Ils ne nous permettent pas de pavoiser : une fois corrigée du fait que le taux d'emploi est plus faible en France qu'aux États-Unis, et que la durée du travail y est également plus faible, notre performance apparaît alors légèrement inférieure à celle des États-Unis. On pourrait s'y résigner. En revanche, si en niveau, la productivité horaire semble satisfaisante, ses évolutions apparaissent préoccupantes. En effet, jusqu'à la fin de la décennie 80, la productivité française et européenne a cru plus rapidement que celle des États-Unis : l'Europe connaissait un processus de rattrapage du pays « leader ». Toutefois, alors que la productivité du travail a accéléré aux États-Unis pendant la décennie 90, elle s'est ralentie en Europe. Elle croît désormais plus vite aux États-Unis, de l'ordre de ¾ à 1 point. Ainsi, le rattrapage de l'Europe ne semble pas seulement avoir été stoppé, mais l'écart se creuse à nouveau en faveur des États-Unis. Quelques années ne suffisent certes pas à asseoir une tendance lourde. Néanmoins, le doute pèse sur les performances européennes de productivité.

### **Un déficit d'investissement, en particulier dans les nouvelles technologies**

Les années 2002 et 2003 ont été marquées par la faiblesse de l'investissement des entreprises, celui-ci s'étant contracté de près de 4 % en 2002 et de près de 2 % en 2003. Naturellement, le ralentissement de la demande qui était adressée aux entreprises a pesé, mais le repli de l'investissement est allé au-delà des effets habituels d'un tel ralentissement.

Sectoriellement, la France apparaît sensiblement en retrait vis-à-vis des États-Unis, mais aussi de nombreux partenaires européens (Finlande, Irlande, Suède, Royaume-Uni) en matière de technologies de l'information et de communication (TIC), que ce soit dans le domaine de la production ou en matière de diffusion. Ainsi, sur la période 1996-2001, les investissements en biens TIC ont représenté en France 2,5 % du PIB et 17 % de l'investissement total, contre respectivement 4,5 % et 28 % aux États-Unis et 3 % et 22 % au Royaume-Uni.

Aussi significatif est le recul continu de la part des investissements publics dans le PIB. Entre 1959 et 1991, la croissance annuelle moyenne du volume de l'investissement public a été de plus de 3 ½ %, ce résultat diffère profondément de celui constaté entre 1991 et 2000, où l'investissement public s'est contracté de 1,2 % par an. La part de l'investissement public dans le PIB a évolué des années 1960 jusque dans les années 1990 dans un « couloir » de 1 point autour d'une valeur moyenne de 5 %. Tout au long des années 1990, cette part a régulièrement chuté, perdant au total un point sur la période, alors même que la part des dépenses publiques totales dans le PIB a augmenté.

### **Rétrécissement, enfin, des moyens d'action des pouvoirs publics**

Ceci pour faire face tant à des préoccupations majeures en matière sociale et environnementale, qu'à la préparation de l'avenir. Nous y reviendrons ci-dessous.

---

### **Le décrochage s'opère sous anesthésie**

Différents facteurs occultent cependant aux yeux des Français la gravité de nos problèmes :

- un endettement aisément à des taux d'intérêts historiquement très bas, dont on oublie, cependant qu'une seule hausse de 1 point ajouterait 10 milliards d'euros à terme à notre charge budgétaire annuelle ;
- le fait que la médiocrité des performances de nos principaux partenaires de la zone euro nous place dans une moyenne européenne apparemment exempte de graves problèmes ;
- l'existence même de l'euro qui, nous protégeant du risque des crises périodiques de change, nous exonère des obligations sévères d'ajustement dont les années 80 ont été ponctuées.

Tout ceci concourt à détourner l'attention des Français du sérieux de nos problèmes et des glissements progressifs et pernicieux qui s'amorcent. Face à ceux-ci un grave syndrome de déni s'installe et enrave les tentations de réforme autres que de surface. Le décrochage n'en est pas moins réel.

Il nous conduirait dans une dizaine d'années – si rien n'était fait pour inverser les phénomènes pervers que nous observons – à une situation difficilement réversible. En effet, si nous ne changeons rien – ni taux d'emploi, ni rythme du progrès technique, ni volume d'investissement – notre croissance « potentielle », le rythme de croisière possible de notre économie, est vouée à ralentir de 2 ¼ % aujourd'hui à 1 ¾ % à l'horizon 2015 par le simple effet de vieillissement de la population. De plus, il

convient d'ajouter à notre endettement déjà élevé une dette implicite, qui est aujourd'hui estimée à environ 200 points de PIB<sup>(1)</sup>. Cette dette implicite correspond à l'augmentation spontanée des dépenses publiques liées aux dépenses de santé et de retraite à systèmes publics inchangés. Elle deviendra, progressivement, explicite au fur et à mesure de l'arrivée à échéance des engagements futurs. Une stabilisation en volumes des dépenses de l'État pendant 15 ans ne serait pas même suffisante pour éviter à notre dette une dérive insoutenable. Croissance plus faible, dépenses publiques plus lourdes, on voit bien où nous conduit le fil de l'eau : à alimenter des tensions toujours plus fortes sur le système de protection sociale, faute d'un accroissement des ressources suffisant pour faire face aux besoins. Comment, alors, espérer financer, entre temps, un effort supplémentaire nécessaire en matière d'enseignement supérieur et de recherche ? Et comment pourrions-nous aussi engendrer le progrès technique qui permettrait d'inverser ces tendances ? Si nous laissons cette évolution spontanée se poursuivre au cours des dix ans qui viennent, la pente serait alors très rude à remonter pour rejoindre tous ceux, nombreux parmi nos pairs, qui sont actuellement sur un sentier de croissance supérieur au nôtre.

---

## **Les raisons mêmes à l'origine de nos maux les plus inacceptables accentuent ce décrochage**

Nous ne nous attarderons pas sur l'analyse complexe et, pour l'instant aux résultats ambigus, des causes du ralentissement de nos progrès de productivité. Cet élément n'est pas étranger, certainement, à l'atonie de notre croissance. Deux facteurs cependant plus directement liés à nos choix collectifs et politiques pèsent plus lourd : la moindre mobilisation du facteur travail, le poids excessif et la faible efficacité sociale et économique de la dépense publique.

### **Un déficit de travail**

L'essentiel des différences avec les performances de nos partenaires s'explique par la moindre quantité du travail que nous mobilisons et qui reflète certains choix volontaires tels que l'évolution des taux d'activité et de la durée hebdomadaire du travail et, hélas, la médiocre efficacité de nos efforts de réduction du chômage structurel.

En bref, si nous croissons moins vite, et toutes évolutions confondues, c'est parce que nous mobilisons insuffisamment nos ressources en travail. Ainsi depuis vingt ans, la totalité de notre écart de croissance par

(1) Selon les modes de calculs adoptés par la direction de la prévision et de l'analyse économique.

rapport aux États-Unis et au Royaume-Uni correspond à la différence d'évolution du total d'heures travaillées. De fait, la France est avant-dernière au sein de l'OCDE pour le nombre d'heures travaillées par an et par personne en âge de travailler.

Comme ce phénomène provient de la durée hebdomadaire du travail, mais aussi et surtout des faibles taux d'emplois aux deux extrémités de la pyramide des âges et du niveau du chômage, il en résulte que si un salarié français produit 5 % de plus par heure travaillée qu'un américain, il produira 13 % de moins par an et 36 % de moins sur l'ensemble de sa vie active.

Il s'agit, bien sûr, d'un constat global et collectif. Pour beaucoup de Français dans l'immédiat, le moindre travail ou le non-travail n'est pas voulu, il est subi, c'est le chômage. Mais pour la société dans son ensemble à long terme, il résulte de choix collectifs foncièrement malthusiens, plus ou moins conscients, sur lesquels il est aujourd'hui essentiel de porter un jugement. Si rien n'est fait, les évolutions démographiques amplifieront de façon beaucoup plus difficilement réversible ce handicap de notre croissance, le ramenant à un étage incompatible avec notre modèle de société.

## **Le poids et l'inefficacité financière de la sphère publique**

Au terme d'une tradition millénaire, les Français accordent à l'État une confiance souvent méritée, souvent excessive. Fiers d'une fonction publique où ne manquent ni le dévouement, ni les talents, ils ont le constant réflexe de demander à l'État la solution immédiate de toute difficulté ; loin de tenter d'épuiser d'abord – comme d'autres le feraient en esprit de subsidiarité – tous les moyens disponibles à portée de leurs mains. Comme cette réaction s'étend aux autres domaines de la sphère publique – collectivités territoriales et institutions sanitaires et sociales –, il en est résulté un double phénomène d'hypertrophie de la sphère publique et un déclin de sa capacité à répondre dans l'excellence aux attentes de la société.

Nos indicateurs de performances dans les différents domaines où nous nous comparons à nos partenaires, au sein d'une compétition de plus en plus vive dans ce domaine de l'efficacité de la sphère publique, sont parmi les moins enviables. Notre niveau de dépense publique par rapport au PIB n'a qu'épisodiquement cessé de croître pour atteindre aujourd'hui 54,7 %, nos budgets n'ont cessé depuis vingt ans d'être exécutés en déséquilibre, nous sommes le seul pays qui continuellement ajoute à la taille, en général jugée pléthorique, de sa fonction publique ; nous sommes parmi les pays dont le taux de prélèvements obligatoires demeure parmi les plus élevés des pays industrialisés après vingt ans d'efforts pour les réduire. Enfin, c'est à crédit, et sur le dos de la génération de nos enfants que nous entretenons ce modèle. Cette situation pourrait être temporairement acceptée en période de graves difficultés si le niveau de la croissance permettait de stabiliser le taux d'endettement, mais en un peu plus de 20 ans, notre dette a été multipliée par 11 en euros courants

(90,8 Mds d'€ en 1980, 992,1 Mds d'€ en 2003) et sa part dans le PIB a triplé (de 20 % à plus de 60 %). Ainsi s'est trouvée dilapidée la situation financière saine qui était encore la nôtre au début des années 1980 sans pour autant que l'utilisation de notre réserve d'endettement corresponde à des investissements préparant efficacement l'avenir.

Rien d'étonnant, dans ces conditions, qu'à l'image des grands clippers de la fin du siècle dernier, l'État, encombré d'une voilure trop lourde et complexe devienne de moins en moins manœuvrant et de moins en moins efficace pour répondre à nos problèmes les plus urgents tels que la dégradation de notre cohésion sociale. Ce phénomène concourt au décrochage que nous observons ; il trouve un de ses symptômes dans la réduction inexorable de ses marges d'action budgétaires au moment où la dépense publique culmine. On peut mesurer ainsi que par rapport à 1984, en vingt ans, les marges de manœuvre de l'État<sup>(1)</sup> pour faire face aux problèmes qui surgissent et pour préparer l'avenir se restreignent en peau de chagrin ; elles ont ainsi diminué de 25 %. Si aucun changement majeur n'intervient dans la gestion publique, ce phénomène d'impuissance croissante continuera son cours.

Cette constatation suffirait évidemment à justifier l'effort de changement que nous venons d'évoquer ; elle est rendue plus préoccupante encore par les deux traits suivants :

- **d'une part, le déficit de travail et l'inefficacité financière de la sphère publique conjuguent leurs effets pervers.** En effet, si nous ne travaillons pas collectivement suffisamment, la facture de notre protection sociale est payée soit par une hausse de la dette, soit par des coupes dans d'autres dépenses, soit par l'augmentation des prélèvements. La première solution est largement insoutenable, et conduit à l'asphyxie du budget de l'État par le gonflement des paiements d'intérêt qui absorbent désormais chaque année 80 % du produit de l'impôt sur le revenu. La seconde conduit à hypothéquer l'avenir, si l'on en vient à réduire les dépenses d'investissement et de formation. La troisième peut renforcer les obstacles à l'emploi et empêcher la juste rémunération du travail : des prélèvements plus élevés font que chaque heure travaillée en plus coûte plus cher à l'employeur et rapporte moins à l'employé ; ils incitent les créateurs de richesse à préférer le loisir ou la délocalisation à l'étranger ;
- **le fait, d'autre part, que la jeunesse en soit la principale victime.** Le traitement que nous réservons aux jeunes est un véritable symbole de nos dysfonctionnements. À travers l'augmentation de la dette, ce sont eux qui paieront, en fait, les déficits des services publics que nous utilisons aujourd'hui. Ce sont eux qui, demain, en violation flagrante d'un des principes du développement durable, supporteront directement la charge de la réduction de la vie active que nous nous sommes octroyée. Enfin c'est sur eux que se concentrent dès maintenant l'insécurité et la précarité (taux de chômage ; CDD). Les jeunes sont les grandes victimes de l'absence d'adaptation de notre modèle social. Cette situation doit être redressée.

(1) C'est-à-dire les dépenses autres que la charge de la dette et les dépenses de personnel.

---

## **Le triple choc de ce début de siècle appelle un renversement de nos choix**

La France est confrontée, en effet, à trois évolutions majeures qui, ensemble, bousculent un modèle à bout de souffle : la rapidité des évolutions technologiques, le vieillissement démographique des économies européennes et la poussée de la mondialisation.

### **Une nouvelle vague d'innovations**

Le monde traverse une ère d'innovations technologiques d'une grande ampleur et d'une rapidité sans précédent. Elle est dominée par l'expansion des technologies de l'information et de la communication mais elle est loin de s'y limiter. Il s'agit d'une vague technologique au sens où tous les secteurs de l'économie sont touchés par la diffusion de ces techniques. Cette évolution extrêmement positive offre de nouvelles fonctionnalités et améliore la qualité de très nombreux produits, tout en contribuant à en diminuer le prix. La diffusion de cette vague de technologies soumet, néanmoins, les structures existantes de l'économie à l'obligation de s'adapter. En effet :

- la diffusion de nouvelles technologies dans les différents secteurs nécessite souvent une remise à plat de leurs processus de production ;
- l'utilisation de nouveaux processus est plus facile dans de nouvelles entreprises que dans les entreprises existantes. Plus une économie favorise le renouvellement des entreprises, au lieu de lui opposer des obstacles, plus elle profite des gains de productivité de ces innovations et donc plus elle croît ;
- l'impact favorable de ces nouvelles technologies sur la croissance est également dépendant de la qualité de la formation de la population, pour tirer le meilleur parti des technologies disponibles, et pour que les actifs soient en mesure de s'adapter aux évolutions technologiques.

Cette nouvelle vague d'innovation peut donc être un formidable moteur de croissance pour les économies, à condition que celles-ci soient en mesure d'en tirer avec rapidité et souplesse d'adaptation le meilleur parti. À ce jour malheureusement, la France est plutôt moins prompte que ses principaux partenaires à tirer profit de cette évolution majeure. Elle doit fournir un effort signalé de redressement de ses résultats en matière de recherche et d'innovation pour rejoindre le peloton de tête des pays qui relèvent avantageusement ce défi.

### **L'allongement de la durée de la vie**

Grâce à de prodigieux progrès scientifiques dont les bienfaits sont accessibles à tous, la population française, comme celle des autres pays développés, voit son espérance de vie progresser chaque année à un rythme rapide : en moyenne, l'espérance de vie à la naissance augmente

d'un an toutes les quatre années. C'est là le fruit du travail des chercheurs et de notre système de solidarité. Économiquement, ce phénomène est porteur aussi de croissance dans la mesure où il permet un accroissement de la population à taux de fécondité inchangé.

Néanmoins, cette évolution très positive met en cause nos systèmes de protection sociale. En effet, l'allongement de la durée de la vie signifie vieillissement de la population. La proportion de personnes âgées par rapport aux personnes jeunes va donc croître progressivement. Cette situation a plusieurs conséquences :

- elle a un effet d'augmentation des dépenses de santé, compte tenu de la concentration de ces dépenses sur les segments âgés de la population. La Commission européenne a estimé ce surcoût, pour la France, à 1,2 point de PIB à l'horizon 2050 ;
- elle invite à prendre en compte de nouveaux besoins pour tenir compte du vieillissement de la population : ergonomie des postes de travail et des équipements collectifs, accroissement du risque de dépendance, etc.
- elle pose surtout la question de l'effet du vieillissement sur la population active : selon la part de vie consacrée en plus au travail ou à la retraite, l'effet sur le taux de croissance potentiel peut être positif ou négatif. Il en va de même pour son impact sur l'équilibre des régimes de retraite.

Le vieillissement démographique lié à l'allongement de la durée de la vie (si le renouvellement des générations est assuré) peut donc avoir un impact positif ou négatif sur la croissance économique selon la manière dont le marché de l'emploi et les systèmes publics s'adaptent à ce phénomène.

En l'absence d'adaptations, néanmoins, l'effet sera bien évidemment négatif : sous la pression de la hausse des pensions principalement, et de la baisse de la population active. Tous les pays développés – y compris la France – ont donc été conduits à revoir leurs systèmes publics de retraite. En l'état actuel des choses et sans mesures d'adaptations, néanmoins, le vieillissement de la population va continuer à peser sur la croissance française.

## **La mondialisation**

Il nous faut nous arrêter un peu plus sur ce troisième choc qui, plus que les deux autres, interroge les Français. Nous en sommes à ce jour, bénéficiaires. L'inquiétude collective avec laquelle nous considérons notre avenir demeure néanmoins fortement alimentée par les anxiétés qu'elle suscite au travers de ses conséquences réelles ou supposées : désindustrialisation, délocalisations, disparitions d'emplois. S'y ajoute le sentiment que nous aurions perdu les leviers de notre destin, le libre choix de notre modèle, les moyens de nos ambitions.

Une réflexion sur la croissance française se doit de répondre à ces interrogations. Le seul langage acceptable est celui de la vérité, qui ne minimise pas l'ampleur des changements et des défis qui nous attendent sans conduire pour autant à la résignation et au repli. Nous avons la capacité et les moyens de sortir renforcés de cette phase de transition importante de notre histoire.

## Les faits

Il s'agit tout simplement de l'entrée rapide dans l'économie mondiale de milliards de personnes, qui restaient jusqu'ici sur ses franges. C'est à l'échelle de l'histoire de l'humanité un développement prodigieux et fondamentalement positif. Ces nouveaux arrivants sont principalement les travailleurs pauvres des grands pays émergents. Ils aspirent à plus de prospérité et de richesse, aspiration légitime et irrésistible. Sachons d'abord y voir ce qu'il est : un moment formidable de progrès humain qui voit un tel nombre d'êtres humains s'arracher à leur condition de misère extrême. Nous n'y avons contribué que fort peu à travers l'aide au développement, mais ne regrettons de cet effort que sa modestie. C'est le monde tout entier qui bénéficie déjà de cette amélioration, trop lente encore, de la condition humaine dans les pays pauvres.

Ces nouveaux acteurs de l'économie mondiale sont en effet à la fois des producteurs et des consommateurs. En tant que producteurs, ils sont nos concurrents. En tant que consommateurs, ils nous offrent des débouchés et des opportunités. Nous pouvons faire face au défi de cette concurrence si nous savons tirer parti des opportunités qu'elle nous offre. Mais, comme tout grand bouleversement historique, cela exige que nous trouvions dans le fonctionnement de notre économie et la dynamique de notre société un nouvel équilibre. Cela ne va pas de soi.

Il y a là un mouvement durable et multiforme. Durable car il reste encore, dans les grands pays émergents, notamment en Chine et en Inde, mais aussi au Brésil, en Indonésie, sans même évoquer l'Afrique, des centaines de millions de personnes vivant dans une pauvreté extrême, et dont l'intégration dans l'économie mondiale s'étalera très au-delà de la décennie actuelle. Multiforme car, simultanément, dans les mêmes pays, on assiste au développement d'une classe moyenne et supérieure, dont l'accès à l'éducation et les qualifications avoisinent la nôtre. Avec l'amélioration des conditions économiques vient l'aspiration au savoir et à la maîtrise des technologies, clés du progrès. Pour nous, cela signifie qu'il n'y a plus de « rente » technologique. La mondialisation des biens est aussi celle des compétences. Il n'y a plus ni métiers réservés, ni chasses gardées. La qualification reste nécessaire, mais elle ne protège plus. Elle n'est plus statique. Elle se conquiert et se défend chaque jour.

Au sein de la collectivité française, les opportunités et les risques sont inégalement distribués. Ce ne sont pas les mêmes activités, les mêmes métiers, les mêmes régions ou localités qui gagnent ou perdent à cette évolution. Selon leur âge, leur qualification, le secteur ou la région où ils se situent, les Français sont donc différemment exposés aux chocs ou aux bienfaits de la mondialisation. Ces nouvelles inégalités nous sont infligées par l'évolution du monde. Il n'est pas dit que nous sommes impuissants à y faire face et à y remédier.

Pour cela, il est important d'en mesurer l'impact sur la structure de notre économie et d'en tirer les conséquences sur notre stratégie économique et sociale.

## Vers quelle structure économique nous oriente-t-elle ?

En ce qui concerne la structure de l'économie, la principale question est celle de la désindustrialisation. La crainte existe qu'une grande part des activités industrielles se transporte au-delà de nos frontières, dans les pays à bas coûts salariaux. Est-ce vérifié ? Où cela nous mène-t-il ?

La baisse du poids relatif de l'industrie dans l'activité et la gamme des emplois correspond, pour les économies développées, à une tendance lourde. Quand les nations deviennent plus prospères, elles consomment *relativement* plus de services ; cela réduit la part de l'industrie dans le PIB. De plus la productivité dans l'industrie augmente globalement plus vite que dans les services. Ce phénomène, conjugué au précédent, produit une baisse – relative et absolue – de l'emploi industriel. L'agriculture a suivi, il y a quelques décennies, et pour les mêmes raisons, une évolution analogue. La désindustrialisation résulte donc, au moins pour une part, du processus normal de développement et de croissance économique, elle n'implique cependant pas que toute activité primaire ou secondaire soit éliminée de notre espace national.

Deux questions demeurent posées : ce mouvement est-il accéléré et amplifié par la mondialisation et les délocalisations d'activités qu'elle entraîne ? Une économie peut-elle vivre et prospérer avec peu – ou pas – d'industrie ?

On connaît mal – quantitativement – la réponse à la première question. Mais on doit constater l'augmentation forte et permanente de l'offre mondiale de travail non qualifié. Cette offre maintient les salaires industriels dans les pays émergents à un niveau bas, quels que soient les gains de productivité qu'ils enregistrent par ailleurs. Il doit en résulter une baisse mondiale des prix industriels – que l'on observe effectivement depuis quelques années. C'est cette baisse qui crée des difficultés à certaines de nos propres industries et à leurs salariés. Tandis que d'autres, au contraire, en bénéficient, en raison d'avantages spécifiques liés à la localisation, la technologie, la qualité des infrastructures, et, surtout, à leur capacité à exporter. Nous assistons donc, au total, à de profondes mutations industrielles, dans un contexte de réduction tendancielle de la part globale de l'industrie dans le PIB.

Ceci nous conduit à la seconde question : y-a-t-il une limite à cette désindustrialisation et sommes-nous menacés de devoir vivre sans industrie ? Disons-le tout de suite, la réponse est assurément non.

Une première source de préoccupation est la contribution future de l'industrie à notre équilibre externe. La France est importatrice nette d'énergie et de matières premières. La croissance suppose de pouvoir payer ces importations, et, traditionnellement, ce sont les exportations industrielles qui y pourvoient. La désindustrialisation menacerait alors la balance des paiements. Ce raisonnement doit être fortement nuancé. Le secteur des services est aujourd'hui massivement exportateur. Par ailleurs, la nature de la contrainte externe a changé avec la création de l'euro. Du point de vue des

équilibres macroéconomiques, le solde français des paiements courants, qui résiste bien à ces évolutions, n'est plus qu'une contribution, importante certes, à la balance des paiements de la zone euro. Il n'influence plus que marginalement les taux de change et d'intérêt. Quant à la zone euro dans son ensemble, elle représente un ensemble beaucoup moins ouvert que chacun des pays qui la composent. Les importations ne représentent que 12 % du PIB. La contrainte externe en est réduite d'autant.

Une raison plus importante pour vouloir préserver une industrie forte est, évidemment, sa contribution à la croissance globale de l'économie et à l'emploi. À long terme, et toutes choses égales par ailleurs, la croissance française est d'autant plus forte que notre production est capable de répondre à la demande mondiale. Si celle-ci est de plus en plus « chargée » en produits industriels, alors une spécialisation industrielle forte est favorable à la croissance. Le problème est plutôt de trouver cependant de bonnes spécialisations. Le succès de bon nombre d'industries démontre que nous n'en manquons pas. De nouvelles entreprises innovantes et conquérantes peuvent naître sur le site France. C'est une raison, cependant, de se garder de l'illusion de pouvoir résister de façon statique aux évolutions qui s'annoncent. Il faut, au contraire, s'y adapter et les anticiper.

Il faut d'abord livrer et gagner la bataille des qualifications. Plus que jamais, la performance de notre système d'éducation, de formation et de recherche détermine notre compétitivité et, à terme, notre croissance. La principale concurrence de demain sera entre les systèmes d'éducation et de recherche. Les gagnants seront ceux qui sauront créer – mais aussi retenir sur leur territoire – les compétences et les talents. Tel est évidemment l'enjeu central.

Remarquons ensuite qu'il existe un grand nombre d'emplois qui, par nature, échappent à la concurrence internationale et ne sont pas « délocalisables ». Dans un grand nombre d'activités de services (et, à moindre degré, industrielles), la proximité physique et géographique est indispensable. Ce sont aussi les secteurs – tels la grande distribution, l'hôtellerie/restauration ou les services à la personne – où la France a les taux d'emplois les plus faibles en comparaison des pays étrangers. Il y a donc là un gisement énorme, de plusieurs millions d'emplois potentiels, qu'il est prioritaire de mieux exploiter. Ce doit être un élément central de notre stratégie d'adaptation.

Les secteurs exposés doivent pouvoir compter sur les autres pour asseoir et consolider leur progression. Dans la compétition internationale, comme dans le combat militaire, cette bonne articulation du front et de l'arrière est la clé du succès. Nous le reconnaissions collectivement quand nous proclamons, avec justesse, que des services publics de qualité sont un déterminant essentiel de la compétitivité. Mais c'est également vrai des services privés que nous venons d'évoquer. Ceci, curieusement, n'est pas toujours aussi bien reconnu.

La mondialisation, pas plus que les deux autres chocs technologique et démographique n'a donc pas à être perçue comme un défi insurmontable qui achèverait de précipiter notre déclin. Elle nous incite en

revanche à un sursaut immédiat si nous voulons qu'elle contribue à nos grandes ambitions.

## **De hautes ambitions**

Alors que l'économie française décroche en termes de croissance, alors qu'elle ne parvient pas à mettre un terme au chômage, ce cancer qui la ronge, alors enfin qu'elle subit avec de plus en plus de force les trois chocs de ce début de siècle, la France répugne à se contenter de gérer au mieux l'existant ; elle garde de hautes et légitimes ambitions. Toutes ont un coût, souvent élevé. Au niveau actuel de la dépense publique, de l'endettement et des prélèvements obligatoires, il faudra donc, pour y faire face, tout à la fois, engendrer plus de croissance et réduire au mieux toutes dépenses improductives.

Il est important, pourtant, de garder ces ambitions à l'esprit. Les sacrifices et les efforts qui s'imposent aujourd'hui seront d'autant mieux acceptés par les Français qu'ils seront convaincus de leur nécessité pour satisfaire ces ambitions dans la perspective à moyen terme que nous proposons de nous assigner. C'est la mission des gouvernements que d'établir des priorités parmi elles et de déterminer jusqu'à quel point elles sont compatibles avec nos moyens. On peut néanmoins imaginer qu'au cours des dix prochaines années, les gouvernements tiendront pour essentiel le retour au plein emploi. Ils considéreront aussi que pour consolider les positions françaises dans la compétition internationale et garantir un avenir à notre jeunesse, des réformes et un effort majeur auront à être accomplis dans tous les domaines – école, université, recherche, innovation – qui nous permettront de remplir efficacement l'agenda de Lisbonne<sup>(1)</sup> et ainsi de rentrer avec toutes nos chances dans l'économie mondiale de la connaissance. Simultanément et pour permettre aux générations qui nous suivent d'être en mesure de faire face, avec des marges d'action convenables, aux défis qu'elles ne manqueront pas de rencontrer à leur tour, il est essentiel que les pouvoirs publics s'engagent sans délai dans une politique continue de désendettement qui nous ramène confortablement sous le seuil de 60 % défini par nos engagements européens.

Bien d'autres actions revêtent une haute priorité, telles celles qui pourront concourir à une amélioration du cadre de vie, à soutenir les plus faibles et les handicapés dans notre société et à réduire les phénomènes croissants de ségrégation sociale qui voient le jour. Des initiatives courageuses sont prises actuellement dans cet esprit. Elles sont reprises dans l'avant-projet de la loi de programmation pour la cohésion sociale qui sera prochainement discutée par le Parlement. Tant en ce qui concerne la lutte contre le chômage, notamment des jeunes, le logement social, que l'égalité des chances, elle ouvre des pistes importantes. Il est essentiel cependant que, pendant la période de cinq ans qu'elle couvre, les moyens financiers correspondants puissent être dégagés. Le soutien à la famille fait partie

(1) Voir annexe 5.

aussi des priorités. Il faut mettre fin à la situation actuelle qui voit les familles nombreuses lourdement pénalisées par rapport aux couples sans enfants, alors que c'est sur le maintien d'un dynamisme démographique minimum que repose à terme l'équilibre du financement de notre système de retraites. Il faut tenir compte également des évolutions du modèle familial et de l'impact des familles monoparentales ou recomposées sur le logement comme sur l'organisation du travail. Le choix du développement durable nous fait obligation de dégager aussi les ressources nécessaires à une préservation soigneuse de l'environnement. Il reste à cet égard de grands progrès à faire. Comment ne pas mentionner enfin, l'obligation dans laquelle nous sommes, et que les Français très majoritairement souhaitent généreusement honorer, de tenir nos engagements internationaux en matière d'aide au développement et de défense de l'environnement.

Ainsi notre pays reste lui-même : généreux mais avide de sécurité, méfiant devant les contraintes extérieures, mais soucieux d'améliorer la condition humaine à travers le monde. En aucune manière, en tout cas, il n'est prêt à accepter que la France devienne, selon le mot du général de Gaulle « une grande lumière qui s'éteint. »

Toutes ces ambitions expriment, en ce qu'elles ont de plus profond, notre identité. Tout gouvernement de la France doit évidemment les faire siennes et tenter de les réaliser. Aucun cependant ne pourrait y parvenir sans reconnaître et résorber l'écart – si fréquent dans notre histoire – entre l'ampleur et la générosité de nos ambitions et les limites de nos moyens. C'est ici que la nécessaire correction de notre modèle de croissance s'impose.

---

## Vers une nouvelle croissance

Aux meilleurs moments de notre histoire, performance de croissance et cohésion sociale sont allés de pair. Notre modèle social est encore largement le produit des « trente glorieuses » au succès économique desquelles il a, par ailleurs, largement contribué. À l'inverse, l'affaiblissement de notre cohésion sociale a coïncidé, depuis, trente ans, avec la dégradation de notre croissance. Pour « sortir par le haut » aujourd'hui de cet enchaînement pervers, il nous faut recréer les conditions d'une circularité systémique positive entre renforcement de la cohésion sociale et efficacité économique. Nous avons trop souvent perdu de vue cette relation que la science économique contemporaine a de mieux en mieux reconnue : il faut constamment davantage d'efficacité économique pour faire face à des défis sociaux de plus en plus redoutables, mais le renforcement de la cohésion sociale doit être reconnu comme un facteur essentiel de la croissance économique, tant pour son volume que pour sa qualité. C'est à la lumière de ce principe directeur de notre travail qu'il nous faut, donc, nous interroger sur les sources et le taux envisageable de ce développement durable.

## **Les sources de la croissance**

L’investissement, le progrès technique et l’emploi sont les déterminants de la croissance soutenable en rythme de croisière pour l’économie française. L’amélioration du rythme de l’activité dépend donc de notre capacité à accroître ces facteurs : l’amélioration du progrès technique et l’effort d’investissement sont bien évidemment contingents aux politiques qui seront mises en œuvre concernant le marché du travail, le marché des biens et les marchés financiers. La suite du rapport s’attachera à identifier les politiques pertinentes pour ce faire. On le verra cependant, quantitativement et qualitativement, l’essentiel se jouera sur notre capacité à faire face au défi central, l’emploi, pour que le plus grand nombre possible de Français participe à cette croissance.

### **L’investissement**

Il est clair qu’un investissement plus allant peut contribuer à améliorer notre croissance. La contrainte majeure à laquelle il s’est longtemps heurté jusqu’ici – son financement – a été pour partie levée pour ce qui est, en tout cas, des investissements des grandes entreprises. La qualité de leur signature, la modernisation opérée de nos institutions financières, leur libre accès aux marchés internationaux de capitaux, les quelques mesures supplémentaires que nous suggérerons plus loin devraient y pourvoir pour l’essentiel. Nous ne recommandons pas, cependant, si ce n’est au plan européen, un effort immédiat de relance par un programme supplémentaire d’investissements de l’État. Il n’en a pas aujourd’hui les moyens budgétaires alors que notre pays est très convenablement équipé. En revanche, les actions que nous recommandons en matière de finances publiques auront toutes pour objet de réduire le phénomène désastreux selon lequel un gouvernement sans marge d’action finit toujours par sacrifier les dépenses – dont l’investissement matériel et immatériel (recherche, éducation) – qui préparent l’avenir.

Au surplus, si nous arrivons, par le relèvement du taux d’emploi et l’élimination des obstacles à l’investissement et à l’innovation entrepreneuriale, à provoquer une accélération vertueuse de la demande, on peut estimer que l’investissement pourra, sans difficulté majeure, jouer un rôle accru dans le relèvement du taux de croissance.

### **Le progrès technique : vers une économie de la connaissance**

À régime démographique donné, la seule « source » de croissance qui peut indéniablement augmenter le PIB est le progrès technique. En effet, une amélioration de l’emploi est une source majeure pour augmenter transitoirement la croissance, afin de mener à un niveau de PIB supérieur, mais l’emploi ne peut augmenter indéniablement plus vite que la population. La croissance du capital ne peut non plus être durablement plus élevée que celle du PIB, car cela entraînerait un partage insoutenable du revenu national. C’est donc à juste titre que la stratégie de Lisbonne nous invite à faire fond sur le progrès technique pour renforcer la croissance. Quelle croissance

du progrès technique peut être espérée est cependant une question délicate car il serait erroné de considérer que le progrès technique est donné et qu'il produira ses effets bénéfiques aussi rapidement que dans les pays moins avancés et indépendamment, en particulier, de la manière dont nous gérons la variable emploi.

Cette vision a pu avoir cours jusqu'à la fin de la décennie 1970. Depuis, deux changements sont intervenus.

D'abord, nous nous sommes rapprochés de la frontière technologique et nous sommes devenus un des pays les plus avancés au monde. À ce stade, il ne suffit plus d'adapter et perfectionner les innovations des autres. Dans certains secteurs, nous sommes aujourd'hui des leaders mondiaux après avoir développé, dans un premier temps, des technologies d'origine étrangère. Mais, précisément parce que nous sommes leaders, ce sont les autres qui, maintenant, nous rattrapent. Il faut désormais trouver en nous-mêmes les ressources nécessaires à un progrès technique que nous devons créer, et plus seulement savoir utiliser et adapter. Cela signifie un effort plus important de recherche et de qualification, simplement pour pouvoir conserver le même rythme de progrès technique. Nous savions déjà que, sans progrès technique, il n'y a pas de croissance. Mais nous devons être conscients que, désormais, sans croissance, il n'y a pas (ou moins) de progrès technique. Le progrès technique nous est apporté de moins en moins de l'extérieur ; il dépend de plus en plus de notre travail.

Ensuite, la diffusion des innovations dans l'économie est de plus en plus importante pour créer de la croissance. Et ce n'est pas un de nos points forts. Nous le savons bien, la France est plus lente que d'autres pays pour s'approprier les nouvelles technologies de l'information. Cela implique de pouvoir investir, mais aussi de pouvoir changer. Le progrès technique se diffuse à travers les bouleversements de l'appareil productif. Des entreprises naissent ; d'autres disparaissent. Et il en va de même des emplois. Trop freiner ce processus, comme nous sommes souvent tentés de le faire, c'est se priver d'un ressort essentiel de la croissance. Nous recommanderions plutôt, non de freiner ce processus, mais d'accroître fortement le soutien aux personnes qui en seraient les victimes, et, bien évidemment d'accorder une priorité essentielle à la formation qui est la clé des emplois de demain.

### L'emploi, facteur central

L'emploi est le facteur essentiel pour améliorer notre croissance. D'abord, évidemment, en raison de l'obligation incontournable de réduire le chômage. Indispensable pour mettre fin à un drame humain aux incalculables conséquences à long terme, la baisse du chômage est précieuse aussi pour renforcer la croissance de moyen terme, parce qu'elle augmente la part des actifs occupés, mais aussi parce qu'elle incite notamment les jeunes à entrer plus tôt sur le marché du travail, ou les seniors à en partir plus tard. Ainsi, une baisse du chômage, de l'ordre de 4 points à l'horizon 2015 – et nous n'excluons aucunement qu'il est possible de faire mieux – permettrait de contrer les effets du vieillissement de la population,

maintenant notre croissance autour de 2 ¼ %. Des améliorations plus amples encore de notre quantité de travail permettraient une croissance bien plus élevée. À titre illustratif, si nous possédions un taux d'emploi et une durée du travail équivalente à celle du Royaume-Uni, notre PIB serait à terme de 10 ans de l'ordre de 20 % supérieur, et donc de 1 ¾ % plus élevé en moyenne par an, mettant à notre portée l'objectif de 3 %.

Le problème semble alors résolu ; sur le papier seulement. Pour l'obtenir en réalité, un infléchissement de notre attitude collective vis-à-vis de la croissance et du travail est nécessaire. À travers la réduction de la durée du travail et la baisse organisée, au moins pour partie, des taux d'activité, nous avons accepté et internalisé l'idée d'une moindre croissance. Tout se passe comme si, depuis longtemps, nous considérons que la quantité de travail disponible dans l'économie est fixe et que la seule question est celle de son partage. Il faut maintenant nous demander si tel est vraiment notre choix, quelles en sont les conséquences, et si, en raisonnant en dynamique la vraie solution n'est pas plus que le partage du travail, sa multiplication.

### **Les limites du partage du travail**

Pour beaucoup de Français, les appels à travailler plus sont accueillis avec une ironie amère. Comment peut-on y songer, alors que le chômage est élevé, que de nombreux emplois paraissent menacés par la concurrence étrangère et les délocalisations d'activités et que, parmi ceux qui détiennent un emploi à temps partiel, une grande majorité déclare subir cette situation plutôt que l'avoir choisie ? Pour une grande partie de l'opinion, la priorité est de préserver les emplois existants, et s'accommoder de la réduction de leur nombre à travers une réduction progressive de la durée du travail sur l'ensemble de la vie. De fait, au cours du dernier quart de siècle, les diverses mesures de réduction du temps de travail ont été présentées comme un moyen d'atténuer le choc d'un chômage qui s'installait. Cette logique de « partage » permet, dans notre vision collective, de transformer une fatalité économique en pseudo-progrès social. Pour ceux qui restent – ou se trouvent – exclus du travail, ce partage se réalise de façon de moins en moins satisfaisante par les mécanismes de soutien au revenu et les minima sociaux.

Cette approche, qui domine aujourd'hui nos perceptions – et inspire largement nos politiques publiques – soulève trois grandes difficultés.

Les résultats, tout d'abord, sont peu probants. Le chômage reste élevé et résiste aux cycles économiques. La France est le seul grand pays développé incapable de donner du travail à plus du quart de sa population jeune. Elle est aussi la seule à placer plus des deux-tiers de ses « seniors » en situation d'inactivité alors que la durée de vie augmente rapidement. Elle laisse, enfin, se développer, parmi ceux qui travaillent, des inégalités graves entre ceux dont l'emploi (public ou privé) est protégé et ceux qui enchaînent les CDD dans l'incertitude du lendemain.

En second lieu, face aux changements et aux bouleversements de la mondialisation, ceci équivaut, pour notre politique de l'emploi, à « jouer en défense ». C'est, pour la cinquième puissance économique

mondiale, quelque peu débilitant. C'est aussi profondément déstabilisant pour le lien social et source de pessimisme profond sur l'avenir. Si la précarité augmente alors que la protection de l'emploi se renforce, il est inévitable que les citoyens éprouvent un sentiment d'impuissance face à des évolutions qui paraissent les dépasser.

Enfin, et surtout, cette stratégie est perdante. À l'horizon de dix ans, elle conduit à la régression économique et sociale. Par définition, moins nous travaillons, moins nous produisons. Et, de fait, la quasi-totalité de l'écart de croissance qui nous sépare, depuis dix ans, de nos principaux partenaires, s'explique par la moindre quantité de travail que nous sommes capables de mobiliser collectivement chaque année. Moins nous produisons, moins nous disposons de ressources pour financer nos besoins individuels et collectifs. Et ceci nous contraint à des choix de plus en plus tendus entre nos aspirations à la solidarité collective et les dépenses nécessaires à la préservation de l'avenir.

### **Pouvons-nous changer et multiplier le travail au lieu de le diviser ?**

La logique de partage repose sur l'hypothèse qu'il existe, dans l'économie, une quantité d'emplois déterminée et fixe. Cette logique se vérifie, à un instant donné du temps, pour une activité, un secteur, une région particulière. Mais elle est fausse pour l'économie dans son ensemble, surtout quand on considère les évolutions dans le temps. À cette échelle, au contraire, le travail des uns crée du travail pour les autres. Et, symétriquement, le moindre travail des uns détruit des emplois pour l'ensemble de la collectivité. On peut constater que les pays dans lesquels la durée du travail et les taux d'activité sont élevés sont aussi ceux dans lesquels le chômage est le plus faible. On sait aussi qu'aucune hausse du chômage n'a été constatée lors des épisodes historiques dans lesquels la population a augmenté brusquement (comme en France avec le retour des rapatriés d'Algérie). On considère que la croissance élevée de l'époque a permis d'absorber cet afflux de main d'œuvre. Mais cette croissance n'est pas née spontanément. Il serait plus juste de dire que cet afflux a créé une croissance supérieure, parce que l'environnement et les politiques publiques s'y sont prêtés.

Ce constat est particulièrement important compte tenu de nos perspectives démographiques. La population française en âge de travailler est appelée à diminuer à partir de 2006-2008. Et, contrairement à la perception courante, il n'en résultera pas nécessairement moins de chômage, mais, toutes choses égales par ailleurs, moins de croissance, moins de richesses à partager et moins d'emplois.

Travailler moins n'est donc ni une nécessité ni un remède pour résorber le chômage. C'est, sur la durée, et au niveau de la collectivité nationale, un choix. Ce choix s'inscrit dans les politiques publiques. Il peut être explicite, quand il porte sur la durée légale du travail et l'âge de la retraite. Il peut aussi résulter, plus indirectement et moins consciemment, des systèmes et régimes d'aide, de protection et d'incitation qui déterminent la demande et l'offre de travail.

Ce choix est-il justifié ? Depuis près de 70 ans, la réduction de la durée du travail est synonyme de progrès social. Elle est un moyen d'utiliser les gains de productivité pour améliorer la qualité de la vie. Peut-on toujours la considérer comme telle aujourd'hui ? Ce n'est pas évident. Le rythme de la réduction est de plus en plus déconnecté de la hausse de la productivité et de la croissance : on anticipe l'évolution future de la productivité plus qu'on utilise la croissance déjà acquise. La meilleure preuve en est qu'il est nécessaire de compenser par des aides, pour les entreprises, le coût économique de cette réduction. Mais, ce faisant, on compromet sans doute la croissance future : d'ores et déjà nous allons consacrer, dans le budget, près de 1,5 point de PIB à financer les allégements de charges liés à la réduction de la durée hebdomadaire du travail, soit deux fois plus que pour l'enseignement supérieur. Il est difficile de penser que c'est la meilleure option pour assurer les emplois de demain et, plus généralement, la prospérité de la France.

Il vaut donc la peine d'explorer davantage le choix inverse : celui de travailler plus. Il soulève deux grandes questions :

1. la première est celle du modèle social sous-jacent. Travailler plus implique un renversement de nos perspectives et de nos visions, sur trois points au moins : rechercher systématiquement une hausse du taux d'activité, notamment pour les jeunes et les seniors ; considérer qu'un emploi, même faiblement rémunéré (avec, le cas échéant, des aides complémentaires au revenu), est socialement préférable à une situation de non-emploi et admettre que l'emploi de qualité doit toujours être un objectif et non un prérequis. Nous avons, jusqu'ici, fait l'inverse et les conséquences de tels changements peuvent être lourdes sur la gestion à long terme du salaire minimum et la politique de retraites ;
2. la seconde question est celle de la stratégie économique. Où sont les emplois qu'il est souhaitable et réaliste de vouloir développer ? Nous l'avons déjà indiqué, la mondialisation nous incite à faire porter notre effort sur les deux extrémités de l'échelle de qualification. Elle doit donc accélérer notre pas vers l'intensification de notre effort en matière de recherche, d'innovation, de formation supérieure. En un mot, faire monter en gamme notre économie et nos emplois pour garder une avance sur les pays émergents.

Mais concentrons-nous un instant sur les emplois les moins qualifiés, ceux qui paraissent à la fois les plus menacés par la concurrence internationale et dont les titulaires sont les plus vulnérables et exposés aux risques de fluctuation du revenu. Il y a deux stratégies perdantes : la protection commerciale (au demeurant de plus en plus impossible) et l'ajustement général par le bas des rémunérations et conditions de travail (comme on l'a fait justement remarquer, l'écart de compétitivité est trop important pour pouvoir être comblé de la sorte).

Pour eux, la stratégie gagnante est celle qui consiste à exploiter au maximum les gisements d'emplois disponibles dans des secteurs de services naturellement non exposés à la concurrence internationale et sur lesquels la France accuse un retard particulièrement important : si la France affichait les mêmes taux d'emploi dans les secteurs de l'hôtellerie restauration et du

commerce que les États-Unis, nous aurions 3,2 millions d'emploi supplémentaires, même par rapport à l'Allemagne, ce chiffre serait encore de 1,2 million. Un objectif devrait être de parvenir à la même intensité d'emplois, dans ces secteurs, que nos voisins ou partenaires. Un bond en avant significatif serait alors fait dans notre lutte contre le chômage et vers un taux de croissance potentiel plus élevé.

Cela implique un changement profond de certaines de nos réglementations économiques et sociales. Mais aussi une évolution « culturelle » tant ces emplois sont parfois considérés comme peu désirables et peu valorisants. Or ces emplois de service sont de « vrais emplois », correspondant à d'authentiques métiers, dont la contribution à la croissance et la prospérité collective est essentielle. Bien que non directement exposés à la concurrence internationale, ils contribuent à la compétitivité générale de l'économie, et, par la qualité des services rendus, à la qualité de la vie de la collectivité nationale. Pour ces emplois, comme pour ceux qui doivent être créés dans les secteurs de la haute technologie, la qualité de la formation sera essentielle.

### **Quel taux de croissance pouvons-nous atteindre ?**

On l'aura bien vu, au fil du raisonnement que nous venons de tenir, il n'y a pas de fatalité d'une poursuite par notre pays d'un lent cheminement vers des taux de croissance très faibles et l'idée qu'ils suggèrent d'un déclin inexorable. Le jeu systémique des trois sources de la croissance peut être orienté vers un renversement de perspective. Au lieu de se ralentir progressivement de  $2\frac{1}{4}\%$  à  $1\frac{3}{4}\%$  la croissance s'accélérerait, atteignant 3 % par an en tendance sur les dix prochaines années. Cela veut dire que, en moyenne, chaque Français aurait un revenu supérieur, en 2015 de l'ordre de 3 500 euros d'aujourd'hui. Cela veut dire aussi que, si nous maintenions, au moins, les disciplines budgétaires actuelles, nous aurions des recettes publiques en meilleure cohérence avec nos ambitions. Tel est l'enjeu.

Après 2015, les effets du ralentissement démographique se feront évidemment pleinement sentir. D'autres évolutions seront nécessaires pour maintenir la croissance mais nous serons d'autant mieux armés pour les envisager que nous aborderons cette nouvelle phase sur la lancée d'une croissance forte et dans une situation de prospérité retrouvée. Aurons-nous été contraints pour autant à adopter pendant les dix années qui viennent une conception purement quantitative de la croissance ? Nullement. C'est précisément pour échapper à une telle approche que seule une insouciance durable finirait par faire prévaloir que nous suggérons de mettre en œuvre sans délai un ensemble de réformes en cohérence avec nos engagements de Johannesburg pour le développement durable.

Ici, un vertige peut nous saisir devant l'ampleur de la tâche. Nous devons nous en garder car autour de nous, bien des pays ont su répondre à de tels défis en maintenant la qualité de leur dispositif de protection sociale.

---

## **Chapitre II**

---

# **D'autres l'ont fait**

Le besoin de changement décrit ci-dessus est lié pour partie à l'évolution du monde et pour partie à l'évolution de nos besoins. Il ne s'agit pas de copier tel ou tel ou encore moins de se soumettre à d'autres modèles d'organisation collective que celui que nous souhaitons. Néanmoins, des expériences étrangères peuvent nous être grandement utiles, en nous éclairant sur les réussites qu'une Nation peut attendre de réformes bien conduites. Les quelques exemples qui suivent ne sont pas des monographies complètes, loin s'en faut. Ils illustrent avec le recul qui permet d'en discerner l'essentiel des choix vigoureux de politique économique. Sans se proposer comme des modèles, ces exemples démontrent que tout pays garde la maîtrise de son destin. Un trait commun caractérise tous les pays ci-dessous : ils ont tous connu ces dix dernières années, une croissance par tête nettement supérieure à la France alors même qu'ils mettaient en œuvre ces réformes hardies et redressaient leurs finances publiques :

	<b>Finlande</b>	<b>Royaume-Uni</b>	<b>Suède</b>	<b>Canada</b>	<b>Danemark</b>	<b>France</b>
<b>Taux moyen annuel de croissance par tête (1994-2003)</b>	3,2 %	2,6 %	2,6 %	2,5 %	2,1 %	1,7 %

---

## **Finlande : le choix de l'économie de la connaissance**

La Finlande constitue probablement le pays européen qui est le plus avancé en matière de nouvelles technologies et d'innovation. L'accent mis sur la connaissance et l'innovation constitue une orientation stratégique centrale qui vise à compenser l'effet d'un vieillissement plus précoce que pour d'autres pays européens.

La Finlande effectue un effort considérable pour développer l'innovation, et cet effort porte ses fruits. Le succès de Nokia, champion mondial en téléphonie mobile, domaine qui s'est très fortement développé ces dix dernières années, a considérablement stimulé le pays ; celui-ci a su utiliser cet atout pour démultiplier la capacité d'innovation en son sein.

La Finlande a ainsi développé des parcs technologiques dont la réussite est plébiscitée. C'est le cas en particulier pour le parc d'Ontaniemi, dans la banlieue d'Helsinki, qui constitue un modèle de fédération d'énergies publiques et privées pour stimuler la naissance d'un grand nombre de PME innovantes de qualité.

Par ailleurs, le TEKES, équivalent finlandais de l'agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) en France, a un budget équivalent à cette dernière institution, ce qui traduit un effort rapporté au PIB cinq fois supérieur.

La Finlande s'est ainsi hissée au premier rang des pays développés pour l'effort de R&D (avec la Suède et devant les États-Unis). Cet effort a cru en moyenne de 9 % par an ces dix dernières années. Elle fournit un effort de R&D en provenance des PME près de deux fois supérieur à celui des États-Unis en points de PIB, ce qui montre bien qu'au-delà de Nokia, un tissu d'entreprises technologiques a su se développer. Ces performances sectorielles qui s'ajoutent à des résultats excellents en matière de relèvement des taux d'emploi des seniors, sont d'autant plus remarquables qu'elles se sont déployées en même temps que le pays se remettait, au moyen d'une rigoureuse politique macroéconomique, d'une crise financière sans précédent et préparait son entrée dans la zone euro.

---

## **Suède : réforme de l'État et maintien de la qualité du service public**

La Suède constitue un exemple remarquable de réforme profonde de l'État. Celle-ci a été conduite à travers :

- une réforme de la procédure budgétaire fondée sur une programmation triennale glissante, orientée vers la diminution du service de la dette : l'objectif des gouvernements suédois depuis 1997 est ainsi non pas la simple neutralité budgétaire sur la durée du cycle, mais l'obtention d'un excédent de 2 points de PIB. La dette publique a de ce fait été réduite de 80 points de PIB en 1994 à 51,7 % en 2003 ;
- une modernisation des services publics, fondée sur la distinction de ce qui relève de la décision politique et ce qui relève de la gestion. Ainsi, les ministères ont été réduits en nombre (13) et en effectifs (1 % des salariés de l'État), tandis que 300 agences publiques ont été créées pour gérer la mise en œuvre des différentes politiques publiques. Les directeurs des agences, nommés en général pour sept ans non reconductibles, sont responsables de la gestion sur la base d'une lettre de mission du ministre définissant les obligations en matière de résultat et de *reporting*. Si une agence dépasse son budget d'exploitation, elle doit emprunter la différence à l'État et doit la rembourser, capital et intérêts. La gestion des ressources humaines a été décentralisée au niveau de chaque agence, libre de son recrutement et de sa politique de rémunérations ;

- l'observation des signaux du marché dans des activités de service public y compris l'éducation ou la santé, quitte à ce que le ciblage des aides publiques évite que le suivi de ces signaux ne pénalise des populations défavorisées ;
- le souci d'un maintien de la qualité de service dispensée aux usagers malgré une réduction de 15 % des effectifs de la sphère publique.

Au total, sur la période 1994-2003, la part des dépenses publiques dans le PIB a diminué de 10 points sans que ne diminue la dépense en faveur de la santé ni de l'éducation. Parallèlement, la Suède a augmenté son effort en matière de R&D, le portant au second rang mondial.

---

## **Danemark : un marché du travail associant flexibilité et sécurité collective**

Sur la période 1994-2000, le taux de chômage danois est passé de 10 % à moins de 5 %. Dans cette évolution, les réformes du marché du travail ont joué un rôle essentiel.

D'une manière générale, le Danemark est aujourd'hui caractérisé par un régime d'assez grande flexibilité des licenciements (très peu de législation sur la protection de l'emploi), d'une part, et de fortes dépenses en politiques actives et passives<sup>(1)</sup> (taux de remplacement de 90 %) de l'emploi qui rendent acceptable cette flexibilité, d'autre part. Les dépenses en politiques actives et passives de l'emploi par chômeur sont 2,5 fois plus élevées au Danemark qu'en France. On a pu appeler cette combinaison la « flexi-sécurité ». Ainsi, le Danemark partage avec le Royaume-Uni l'une des durées moyennes d'ancienneté en emploi les plus faibles des pays de l'OCDE. Chaque année, près d'un quart de la force de travail connaît au moins un épisode de chômage.

Cette évolution a notamment pris la forme d'un durcissement des conditions d'accès au système d'assurance chômage (passant de 6 mois à 12 mois de cotisations) et d'une réduction de la durée maximale d'indemnisation (passant de 9 à 4 ans). L'activation des dépenses passives a également été renforcée (la durée d'indemnisation sans obligation d'entrer dans des programmes de retour à l'emploi passant de 24 mois à 12 mois, et même à 6 mois pour les moins de 25 ans). Enfin, l'administration des transferts a été largement décentralisée au niveau régional afin

(1) Les dépenses « actives » des politiques de l'emploi sont celles qui financent les services rendus aux chômeurs pour les aider à trouver un emploi (service public de l'emploi, formation professionnelle) tandis que les dépenses « passives » sont constituées par les indemnisations du chômage.

d'assurer une meilleure adaptation des moyens aux spécificités locales. Des réformes fiscales ont visé à réduire les trappes à inactivité<sup>(1)</sup>.

Ces réformes ont été conduites au Danemark de la manière suivante :

- un dialogue social très actif, puisque dans ce pays il n'y a pas de droit social émanant de l'État en tant que tel. Par tradition, ce sont les partenaires sociaux qui établissent les règles qui régissent leurs relations ;
- l'accroissement des contraintes en matière d'indemnisation chômage a été très progressif entre 1994 et 1999 ;
- le durcissement des règles pour les chômeurs a été réalisé dans un contexte de reprise de la croissance qui a permis d'éviter qu'il ait un aspect récessif.

---

## Royaume-Uni : stimulation de la croissance et augmentation de la quantité de travail

Au cours de ces dix dernières années, la vigueur de la croissance britannique a été principalement due à la mobilisation du facteur travail. Le Royaume-Uni est passé ainsi de plus de 10 % de chômage en 1992 à 5 % en 2003. Cela résulte d'un choix politique fort des gouvernements qui se sont succédé : ils ont insisté sur le rôle irremplaçable du travail et en ont tiré les conséquences en orientant leurs efforts dans les deux directions suivantes.

### Renforcement de l'efficacité du service public de l'emploi

La réforme du système d'assurance chômage intervenue en 1996 (« *jobseeker's allowances* ») a conduit au renforcement du contrôle et de la recherche effective d'emploi au-delà de six mois. L'indemnisation dépend de cette recherche et des conditions de ressources du ménage. L'indemnité tend à se réduire dès lors que les revenus augmentent. Différentes étapes ponctuent les droits et obligations en matière de formation ou d'acceptation d'emplois correspondants à des critères objectifs variables avec la durée du chômage.

En matière de formation, le programme du « *new deal* » introduit par le gouvernement travailliste offre à tout jeune en chômage depuis six mois ainsi qu'à tout adulte en chômage depuis deux ans une formation ainsi que la possibilité de subventions à l'emploi pour ces catégories.

(1) On est dans une situation de trappe à inactivité lorsque l'incitation financière à reprendre un emploi est trop faible, compte tenu des avantages sociaux ou fiscaux liés à l'inactivité.

## **Soutien aux revenus des travailleurs pauvres, en particulier à temps partiel**

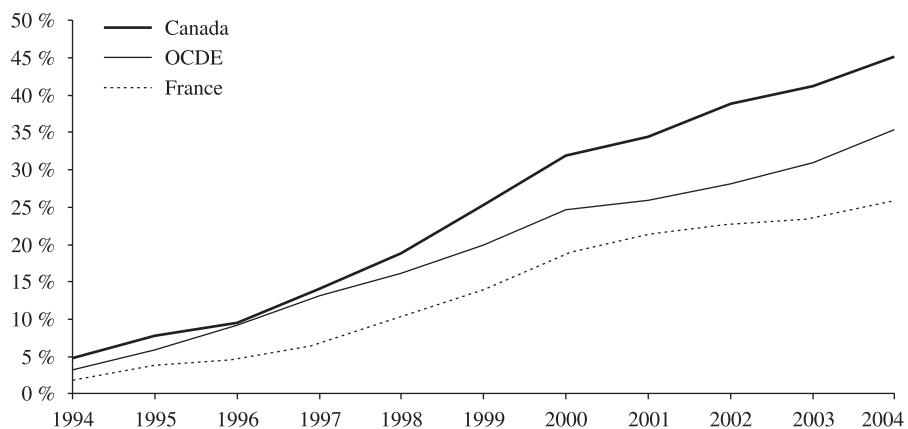
Le Royaume-Uni, comme les États-Unis ou plus récemment la France avec la Prime pour l'emploi (PPE), a mis en place une allocation publique réservée aux personnes qui ont un emploi. Le ciblage de cette allocation est, néanmoins, assez différente de la PPE. Ainsi, au Royaume-Uni, un couple avec enfant dont chaque conjoint travaille plus de 16 heures par semaine est assuré de toucher au moins 1 300 € par mois, via le complément d'aide publique au travail. Ce système, plus généreux que le nôtre, mais aussi plus étroitement ciblé, a favorisé le développement d'emplois à temps partiel (qui représentent plus de 23 % des emplois britanniques).

---

## **Canada : consolidation budgétaire et croissance soutenue**

Tout comme la Suède, entre 1994 et 2004, le Canada a diminué ses dépenses publiques de 10 points et réduit de la même proportion les effectifs de la sphère publique. Dans le même temps, son taux de chômage s'est réduit de trois points (autour de 7 à 8 %) et son taux de croissance a été l'un des plus élevés de l'OCDE :

**Croissance cumulée depuis dix ans**



De même, la qualité des services de l'administration ou la préparation de l'avenir (dépenses d'éducation, de santé, de R&D canadiennes) n'en ont pas souffert, bien au contraire : avec près de 6 % de croissance annuelle des dépenses intérieures de R&D entre 1995 et 2001, l'effort

canadien en matière de recherche et de développement est deux fois plus soutenu qu'en France.

\* \* \*

Les pays évoqués ci-dessus – le Royaume-Uni, la Suède, la Finlande, le Danemark ou le Canada – se sont trouvés dans des crises profondes et ont su se redresser selon des approches différentes, sans que leur taux de croissance n'en souffre, bien au contraire. La France n'est pas aujourd'hui menacée par une crise de l'ampleur de celle qu'ont eue à subir certains d'entre eux, mais d'une lente dégradation de sa capacité à faire face à ses ambitions de progrès social et à jouer son rôle traditionnel en Europe et dans le monde. Elle ne peut donc échapper elle non plus à de profondes remises en cause. En revanche, elle peut trouver quelque inspiration dans de telles expériences. Elles devraient l'aider, en tout cas, à exorciser ses peurs. Les expériences que nous venons de survoler démontrent avec éclat que l'on peut avancer avec un succès notable – sans rien sacrifier de l'essentiel des « exceptions » nationales – vers la promotion efficace de l'emploi, l'entrée brillante dans l'économie de la connaissance, et la réforme de la sphère publique pour la mettre au service des citoyens.

---

## **Chapitre III**

---

# **Où aller et comment faire ?**

Atonie de la croissance, limites et essoufflement de notre modèle, ce diagnostic appelle d'entrée une définition de la nature de la croissance que nous souhaitons. Même si le modèle doit être renouvelé, les objectifs que notre pays assigne au développement économique devront être préservés. Nous devrons même nous demander à quelles conditions celles de ses caractéristiques auxquelles nous tenons le plus pourraient être mieux honorées.

D'entrée il est clair cependant qu'il ne peut y avoir de réponses à des problèmes de cette ampleur que dans une perspective d'assez long terme. Certes nos capacités d'analyse prospective sont modestes au regard de la rapidité et de la complexité des évolutions mondiales. Cela nous commande une attitude de grande humilité devant le long terme mais en même temps nous invitera à privilégier les approches qui rétabliront les marges de manœuvre de notre pays pour faire face à l'inattendu. Une vision couvrant la prochaine dizaine d'années nous semble pouvoir être esquissée. Elle est nécessaire. Nous nous attacherons donc pour chacun des grands thèmes qu'il nous faudra aborder à examiner comment l'action publique devrait se déployer d'ici 2015 tout en privilégiant une échéance 2010. Ceci en vue d'établir une forte cohérence avec le programme de Lisbonne de l'Union européenne dont la réalisation – même s'il doit être mis à jour – nous semble essentielle. Plus encore, l'urgence de corrections immédiates de certaines trajectoires nous semble telle que nous devrons recommander l'adoption de mesures qui puissent commencer à porter leurs fruits avant 2010 et autoriser alors des ambitions plus hautes dans un contexte où nous nous serions fortement rapprochés du plein emploi. Cela nous amènera donc à distinguer dans nos propositions :

- les mesures qui se recommandent dans l'immédiat ;
- celles qui devraient être adoptées dans les deux ans ;
- les expérimentations suggérées ;
- les débats à ouvrir pour éclairer des décisions ultérieures.

Le contexte européen nous semble d'une telle importance que nous nous attacherons à vérifier la conformité de nos politiques actuelles aux options que la France a contribué à définir à l'occasion des différents Conseils européens des dernières années. Nous nous réservons cependant d'indiquer, lorsque ceci nous apparaîtra justifié, les inflexions que notre pays devrait suggérer pour atteindre de meilleurs résultats.

Le bref délai dont nous avons disposé nous a amenés à nous concentrer sur notre modèle de croissance et ses déterminants essentiels aujourd’hui. Nous regrettons de ne pas avoir pu aborder quelques sujets de première importance tels que l’avenir de l’agriculture, les problèmes particuliers des entreprises publiques et bien d’autres. Il a été suffisant cependant pour que nous puissions proposer les éléments d’une stratégie, ses priorités et quelques considérations sur notre insertion dans le monde et dans l’Europe. Plus profondément, bien que procédant d’horizon divers, nous en sommes venus à partager fermement une même vision du modèle de croissance qui pourrait le mieux répondre aujourd’hui aux préoccupations et aux espoirs de nos compatriotes. L’adoption d’un tel modèle devrait fournir à notre pays l’occasion de se reprendre, comme il a su le faire maintes fois dans son histoire, et de tirer toutes les conséquences prometteuses de notre place dans l’Europe élargie, nouvel espace de notre destin. Les perspectives ainsi ouvertes nous semblent d’une telle importance qu’avant même d’exposer les réformes qui s’imposent, nous aimeraions en proposer ici une première présentation. Nous l’accompagnerons de quelques suggestions sur la conduite de la réforme, tellement cet aspect essentiel du développement des grandes économies, dans un contexte de mondialisation, rencontre des difficultés dans notre pays.

---

## **Vers un nouveau modèle de croissance**

Nos travaux et les multiples auditions auxquelles nous avons procédé nous ont confrontés, parmi bien d’autres phénomènes sur lesquels nous reviendrons, à une double réalité d’où surgissent bien des paradoxes de la société française :

- un climat d’insécurité croissante très profondément lié aux effets multiples et diffus d’un chômage structurel élevé que plus de vingt ans d’efforts gouvernementaux n’ont pu faire régresser ; ce climat est de plus singulièrement alourdi par le fait que les Français ne sont, en aucune manière, égaux devant l’insécurité. Les uns – notamment dans la sphère publique – disposent de protections robustes, d’autres, en nombre croissant, y sont exposés, voient la précarité de leur condition s’accroître et les chances d’en sortir devenir chaque jour plus illusoire. Le risque d’aggravation de ce clivage est l’un des plus graves qui nous menacent. Beaucoup en cherchent une explication facile dans les effets de la mondialisation. Il nous faudra aller plus loin dans l’analyse pour trouver les moyens les plus efficaces pour y remédier ;
- le second aspect de cette réalité nous ouvre précisément des perspectives de progrès. C’est la multitude d’initiatives prises par la société civile, les partenaires sociaux et les collectivités publiques pour y faire face. Notre pays ne se résigne pas à cet état de choses et singulièrement à l’accroissement des inégalités et à la cassure qui en résulte. Il n’y voit aucune fatalité. Il est prêt à secouer bien des habitudes, à accepter des

sacrifices ou à renoncer à des avantages acquis pourvu que le sens de la réforme lui soit clair et qu'elle contribue au resserrement d'une cohésion sociale mise à mal.

Le nouveau modèle économique et social qui se cherche ainsi ne peut être un nouvel avatar de l'un de ceux qui se sont opposés si longtemps dans le débat public. Il ne peut se fonder sur les seules dynamiques non régulées du marché ; il ne peut attendre non plus d'un accroissement des dépenses et des interventions publiques l'inversion de ces dérives perverses qu'elles se montrent de moins en moins efficaces à contenir. La voie qui nous est suggérée est, en revanche, en ligne avec la stratégie de développement durable à laquelle, avec l'ensemble de la communauté internationale, nous avons adhéré lors du sommet mondial de Johannesburg en septembre 2002.

L'opinion publique française a, d'emblée, accueilli avec faveur ce nouveau concept. Elle a vu dans le développement durable un enrichissement d'une approche quantitative de la croissance, y intégrant dans toute leur dimension les préoccupations sociales et environnementales des sociétés modernes. Il ne s'agit point là d'un jeu à somme nulle dans lequel les avantages sociaux et environnementaux seraient acquis par l'amenuisement des ambitions de croissance en termes quantitatifs. Bien au contraire, chacun de ces trois pôles doit solidairement concourir à l'optimisation des deux autres. Ceci s'exprime avec clarté dans la synergie que nous jugeons indispensable de mettre en œuvre entre progrès quantitatifs et réduction de l'exclusion. L'une ne peut aller sans l'autre. Dans le cas français tout particulièrement la simple survie – avant même toute amélioration désirable – de notre dispositif de protection sociale appelle, on vient de le voir, un redressement très significatif du taux de croissance potentielle pour faire face à l'effet du vieillissement de notre population.

Certes, un réel scepticisme existe dans la communauté internationale des économistes quant à notre aptitude à réaliser une telle performance, tellement nous éprouvons de difficultés à modifier notre organisation administrative pour réduire ses pesanteurs et à nous adapter avec souplesse aux changements rapides de notre environnement.

Ce scepticisme peut se comprendre. On peut cependant lui reprocher d'ignorer la capacité de redressement et de réforme que notre pays manifeste lorsqu'il perçoit l'importance des enjeux et la pertinence des remèdes proposés. Nous avons connu de véritables sursauts largement assumés d'ailleurs par l'ensemble de la communauté nationale, par exemple, au lendemain de la seconde guerre mondiale, puis en 1958 lorsqu'il s'est agi de relever le défi de l'entrée dans l'Europe des six ; en 1982-83 quand il a fallu engager le pays sur le sentier de la désinflation compétitive, enfin quand notre pays s'est engagé dans la création de l'euro. Autant que dans ces grandes occasions historiques, notre pays peut consentir aujourd'hui à l'effort nécessaire, même si nous ne vivons pas dans un climat de crise ouverte nous obligeant à agir le dos au mur.

C'est une raison de plus pour nous engager dans cette action les yeux tournés non vers les comptes du passé qu'il s'agirait de solder, mais

vers les enjeux et les chances de notre avenir. Il nous faudra pour cela jouer pleinement le jeu de ce que le développement durable implique à nos yeux :

- le respect de sa « soutenabilité » de long terme en cessant d'accumuler sur les épaules de la génération future le poids de la médiocrité de nos gestions ;
- la poursuite simultanée de la création de richesse et de la cohésion sociale par le renforcement mutuel des réformes introduisant d'un côté une plus grande efficacité économique et un meilleur ciblage sur les plus pauvres. Cette relation-là est essentielle ; elle exprime notre conviction commune qu'un modèle de croissance économique n'a du sens qu'au service du développement intégral de l'homme. La qualité d'un modèle économique doit se mesurer à sa capacité à intégrer les hommes et les femmes d'une collectivité donnée. C'est de la qualité de l'insertion des personnes et de leur dynamisme que ce modèle tirera sa vigueur ;
- la reconnaissance de la place que l'économie de la gratuité doit occuper dans une économie efficace qui souhaite rester véritablement humaine. Ceci implique qu'un droit de cité véritable – c'est-à-dire dans la responsabilité et la solidarité – soit ouvert au secteur non marchand.

Au-delà, c'est tout un débat de société que les Pouvoirs publics doivent encourager sur le sens même de la croissance. Toute forme de croissance n'est pas forcément souhaitable : la croissance économique doit être au service de progrès sociaux et d'une amélioration du bien-être des individus. Il faut définir un « projet de croissance » en même temps qu'on encourage celle-ci. Pour que la croissance soit durable, il ne faut pas que cette croissance compromette l'environnement, détériore les ressources naturelles, pèse sur la santé collective.

De plus, la croissance française doit être soutenable. Qui contesterait cette nécessité au vu des expertises scientifiques sur les coûts engendrés par des pratiques insouciantes en matière d'environnement et sur les irréversibilités qu'un développement économique mal conçu peut générer ? Mais cette affirmation suppose des changements beaucoup plus profonds qu'il n'y paraît. La gestion de la croissance « en bon père de famille » correspond à des efforts considérables en matière de technologies mais aussi à une révision importante de notre système d'incitations économiques : notamment dans les domaines des transports, de l'agriculture, de l'habitat et de la plupart des secteurs industriels. La France est l'un des derniers pays dans la transposition des directives européennes dans le domaine de l'environnement. Des progrès ont été faits mais nous sommes loin du compte.

Regardons plus loin. Au rythme actuel, et selon un scénario intégrant la tendance des progrès observés en matière d'efficacité énergétique depuis le premier choc pétrolier, les émissions de gaz à effet de serre françaises vont fortement progresser d'ici à 2050. Ce scénario est insoutenable. Il conduit si tous les pays industrialisés font comme nous, aux scénarios catastrophes de réchauffement de l'ordre de 6° Celsius. Si nous voulons réduire ce risque et prendre notre part de responsabilités internationales, il nous faut parvenir, selon le chiffrage de la mission interministérielle sur l'effet de serre, à une réduction par un facteur 4 de nos émissions

actuelles. Plusieurs voies sont possibles : elles supposent toutes un intense effort de coordination entre le secteur public et privé dans le domaine de la recherche. Elles supposent aussi un usage optimal d'outils de politique économique, instruments de marché ou incitations fiscales. Elles supposent enfin que, dans le cadre de la coordination européenne, les autorités publiques assument leurs responsabilités en matière de régulation. Le choix du développement durable est un choix de croissance forte : le développement technologique indispensable est créateur d'emplois et fournira une base solide de la compétitivité internationale. Ce progrès technique devra s'accompagner de transformations dans nos modes d'organisation et de vie. En ce sens le développement durable, comme processus de changement social, ne peut résulter que d'un choix collectif largement débattu.

---

## **Les méthodes de la réforme**

Faire prévaloir le modèle ainsi esquissé n'ira pas de soi, tellement il implique de changements dans un pays prompt à rêver de révolutions mais peu enclin à changer ses habitudes. Bon nombre de nos interlocuteurs nous ont mis en garde, d'autres ont évoqué les étagères des administrations croulant sous les rapports sans suites ; pour d'autres, enfin, il serait déjà trop tard. Telle n'est pas notre conviction. Au cours des années récentes, en effet, notre pays s'est réformé plus que l'on en convient et, nous l'avons dit, beaucoup reconnaissent la nécessité de cet effort. Pour que celui-ci porte ses fruits, des changements importants dans ses méthodes de réforme ne devraient pas être éludés. Qu'il nous soit permis d'en mentionner ici les principaux.

### **Disposer d'une perspective stratégique à suffisamment long terme**

Elle est indispensable pour que toute la communauté nationale comprenne les changements profonds qui s'imposent, les anticipe et discerne les avantages qu'elle pourra en tirer.

Seule une vision longue permet à un peuple d'exorciser ses peurs, de passer de velléités idéologiques de progrès et de leadership à de vraies ambitions nationales assumant les sacrifices qu'elles impliquent. Seule, aussi, cette vision peut encourager les détenteurs de droits acquis à entrer lucidément dans une négociation de réformes leur garantissant une sécurité comparable dans le cadre de nouveaux dispositifs plus propices au mieux-être collectif.

Le Commissariat général au Plan, que le Premier ministre a voulu désormais plus centré sur les tâches prospectives peut rendre à cet égard des services éminents en devenant pour le pays un centre reconnu de prospective stratégique. On peut, tout naturellement, attendre de lui que

par ses études, ses scénarios et ses évaluations des politiques publiques il fournit les bases d'un débat collectif largement ouvert au sein du Conseil économique et social.

### **Corriger nos carences en matière de débat social**

La pauvreté du débat social est un des handicaps les plus évidents dont souffre notre pays dans la conduite de la réforme. Cela justifie qu'au moment de proposer un ensemble de mesures destinées à rouvrir les voies de la croissance, nous suggérions un effort tout spécial pour nous défaire de cette exception française. Plusieurs suggestions seront faites pour faciliter de fréquents débats collectifs impliquant l'ensemble de la société et notamment les chômeurs et ceux qui se sentent exclus. Toutes les expériences de réformes réussies chez nos partenaires internationaux, comme chez nous, ont été rendues possibles par de tels dialogues, sur la base d'une information objective. Ils devraient, évidemment, devenir la règle. Ils devraient aussi s'accompagner d'une meilleure reconnaissance des travaux qu'effectue le Conseil économique et social dans la plénitude de ses prérogatives constitutionnelles. Le remarquable travail d'analyse, de concertation et de rapprochement des points de vue qui s'y opère déjà, le justifie amplement. Il s'agit bien du lieu, par excellence, où peut se dérouler un débat apaisé, où peuvent se nouer les partenariats nécessaires, se préparer l'appropriation collective des réformes et s'amorcer le dialogue – si malaisé, parfois – entre un gouvernement réformiste et le mouvement social, avant le débat parlementaire entre majorité et opposition.

On progresserait ainsi dans une triple direction :

- celle de la réduction d'une très regrettable asymétrie d'information entre acteurs du changement ;
- celle de la préparation de consensus sur de grands sujets de société et de l'appropriation collective des réformes nécessaires ;
- celle de la démocratie participative et donc de la démocratie tout court. On peut espérer que des citoyens plus au fait de la dimension réelle des problèmes et des marges d'action soient plus enclins à participer activement au débat politique, et que se renforce ce lien politique entre dirigeants et dirigés si tenu dans notre pays.

### **Avoir plus systématiquement recours à des méthodes qui ont démontré ailleurs leur efficacité**

Plusieurs points pourraient être considérés. L'articulation claire et aussi précise que possible d'un horizon à dix ans et d'une étape intermédiaire au bout de cinq années ne peut suffire. Dans le climat actuel d'insécurité, de méfiance et de doute sur notre destin collectif, l'État doit systématiquement songer désormais à étayer la crédibilité de ses projets par de premières mesures précises qui attestent de sa détermination. Il doit donner des gages, verser des acomptes, en quelque sorte. Telle est la raison

pour laquelle nous accompagnerons nos propositions à moyen terme de suggestion pour des mesures immédiates concourant à créer l'environnement nécessaire aux changements envisagés. Telle est la raison aussi pour laquelle dans l'identification de mesures concourant à l'épanouissement d'un nouveau modèle de croissance, nous nous attacherons à suggérer par priorité des mesures telles que la réforme de l'école primaire, et de l'université, la formation des travailleurs, l'adaptation des qualifications ou le redéploiement de la fonction publique qui constituent les premiers « acomptes » sur des réformes de portée plus générale.

Un deuxième principe d'action découle directement de la recherche systématique de la circularité positive entre efficacité économique et progrès social inhérente au modèle que nous proposons de choisir. Il devrait être clair, désormais, qu'avant d'adopter quelque mesure que ce soit en matière économique, les pouvoirs publics s'attacheront à en évaluer au préalable l'efficacité sociale, tout comme avant de prendre des mesures de nature sociale ils en mesureront de façon transparente les effets économiques. C'est par une telle discipline que la « spirale ascendante » recherchée pourra être déclenchée.

Un troisième principe consisterait à toujours considérer simultanément, dans l'initiation du changement, les trois éléments de la sphère publique : l'État et les entreprises publiques, les institutions sociales et les collectivités locales. Faute d'une homogénéité de l'action dans ces trois domaines, trop de gaspillage et de complexités intolérables pour le citoyen subsistent depuis trop longtemps.

Un quatrième principe est celui de l'association de tous les acteurs – et en premier lieu, de la fonction publique – à la réforme. Quelques suggestions concrètes concernant des méthodes en usage courant à l'étranger mais mal implantées chez nous, pourraient fournir un instrument de choix pour cette association de tous les acteurs à la réforme. Il s'agit de :

- l'évaluation systématique des politiques avec publication des résultats, après quelques années d'application ; les institutions françaises devraient s'habituer à cette approche, accepter que d'autres collectivités publiques et des membres de la société civile y soient associés, sans y percevoir une suspicion ou une hostilité, mais une meilleure manière de rechercher ensemble comment mieux servir nos concitoyens ;
- le recours aussi fréquent que possible à l'expérimentation ;
- la généralisation du recours à la « clause dite crépusculaire » : c'est-à-dire fixant un horizon temporel imposant une révision de la réglementation ou de la législation au terme d'un certain délai. Une telle démarche avait été retenue lors du vote de la loi sur la bioéthique, et pourrait être étendue à de nombreux domaines. Elle constituerait la sanction législative de ce recours plus systématique à l'expérimentation.

Enfin, bien qu'on hésite à s'y référer tellement elles sont éloignées des mœurs françaises, nous ne pouvons passer sous silence les méthodes par lesquelles certains de nos partenaires s'attachent périodiquement à la mise à jour du « pacte social » de leur pays. Tout le monde garde en mémoire la portée considérable d'une vaste négociation telle que celle du pacte de la Montcloa pour l'avènement du puissant consensus national

sur lequel s'est fondée la rénovation de l'économie espagnole au début des années 80. Des effets analogues résultent aux Pays-Bas de longues négociations qui accompagnent la formation des gouvernements et qui portent plus sur la substance des réformes à entreprendre que sur des combinaisons politiciennes. Pourquoi ne pas imaginer que de telles conversations prennent place dans notre pays à un rythme quinquennal au lendemain de chaque élection présidentielle ?

\* \* \*

Nous le savons bien, nous ne passerons pas du jour au lendemain à un mode de fonctionnement harmonieux de ce nouveau modèle. Dès maintenant, cependant, bien des efforts inégalement reconnus convergent, non sans peine, dans cette direction. Le cadre qui leur fait défaut et une impulsion décisive pourraient leur être apportés, si des actions résolues étaient engagées dans les six directions suivantes :

- nous orienter hardiment, comme nos engagements de Lisbonne nous invitent à le faire, vers l'« économie de la connaissance » et la formation continue des Français dès leur plus jeune âge jusqu'au terme de leur vie active ;
- mobiliser toutes les ressources de travail disponibles dans l'économie. Les choix seront, pour certains, difficiles (taux général d'activité ; durée hebdomadaire ; âge de la retraite ; concurrence accrue dans les services). Mais l'alternative est claire : la poursuite du décrochage ;
- améliorer l'efficacité des marchés des biens et services en les libérant des réglementations inutiles ;
- mieux cibler les soutiens et les garanties vers ceux qui en sont le moins pourvus et sont les plus touchés par les chocs de ce début de siècle ;
- tirer toutes les conséquences du fait que, désormais, nos chances de préserver ou d'améliorer notre modèle social en progressant vers cette nouvelle économie, passent non seulement par notre aptitude à libérer et mettre au travail toutes les forces vives de notre pays, mais aussi par notre capacité à réformer l'État, c'est-à-dire lui rendre son agilité et renouveler ses fonctions régulatrices ;
- Situer délibérément nos initiatives dans les perspectives définies par nos engagements européens et mondiaux, car tel est désormais, en effet, le creuset de notre destin.

---

**Deuxième partie**

---

## **Priorités**



---

## **Chapitre IV**

---

# **Vers une économie de la connaissance**

Notre perception de l'avenir est lourde d'incertitudes. Certaines évolutions se développent, cependant, à une telle vitesse et avec une telle force qu'elles s'imposent d'évidence comme des éléments structurants majeurs du monde que nous habiterons demain. La mondialisation est l'un d'eux. L'avènement d'une économie mondiale de la connaissance en est, évidemment, un autre. Un nouveau modèle de croissance doit donc se définir dans cette perspective. Il doit tirer toutes les conséquences de l'irruption torrentielle de nouvelles connaissances, d'innovations et de nouveaux modes d'organisation ; il doit mettre notre pays en mesure d'en bénéficier au mieux, bien conscient que l'espace européen est, en un tel domaine, le plus pertinent.

Avec le Programme de Lisbonne<sup>(1)</sup> le Conseil Européen, dès mars 2000, a défini des ambitions communes et invité les États membres à adopter les mesures nécessaires pour entrer dans cette nouvelle économie en tirant le plus grand bénéfice. Il est plus que temps, en effet, d'agir pour que la France et l'Europe y jouent un rôle de premier plan. Pour ce qui est de notre pays, ceci implique un double effort :

- former nos enfants et, de façon continue, nos concitoyens pour qu'ils soient des hommes et des femmes du XXI<sup>e</sup> siècle ;
- adapter nos instruments pour favoriser le développement et le financements d'une économie innovante.

\* \* \*

---

## **Former pour le XXI<sup>e</sup> siècle**

Un des traits caractéristiques de l'économie de la connaissance est son exigence d'une acquisition continue des nouveaux savoirs. Elle doit reposer, cependant, sur l'infrastructure solide fournie par l'école et l'université. Toutes les deux dans notre pays sont en crise.

(1) Nous en rappelons la teneur en annexe.

## **L'école, l'apprentissage et l'enseignement secondaire**

Dans la formation des hommes et des femmes, tout se joue, on le sait dès l'école, y compris l'aptitude de nos enfants à se comporter en citoyens et à participer, le jour venu, avec tout leur potentiel de créativité et d'énergie à la vie économique. Elle est aujourd'hui, dans notre pays, au cœur d'un grand débat. Elle est confrontée à tous les problèmes de notre société et à la crise que connaît sa cohésion sociale. En dépit de grands efforts d'adaptation, et du professionnalisme et du dévouement des enseignants, elle peine à y faire face et à réduire le nombre d'enfants, – environ 15 % d'une classe d'âge – qui accèdent au collège sans maîtriser lecture, écriture et calcul. C'est un des problèmes majeurs de notre temps. Comme la commission Thélot, qui a été invitée à mener une vaste réflexion sur ce problème, est sur le point de déposer ses conclusions, nous n'avions guère de raisons de nous y arrêter particulièrement. Cinq réflexions peuvent, cependant, du point de vue de notre recherche d'un nouveau modèle de croissance, être formulées.

La première va de soi. Parmi les « hautes ambitions » de la France, celle d'adapter l'école au monde d'aujourd'hui et de lui donner pour cela tous les moyens matériels nécessaires nous semble au cœur même de ce qu'un nouveau modèle de croissance devrait susciter. Elle est une des justifications majeures de l'effort d'économie dans les dépenses publiques et de restructuration de l'État que nous préconisons par ailleurs.

La seconde est celle de l'adaptation de nos outils et du fond culturel de l'enseignement scolaire compte tenu des évolutions récentes. Ceci pose en particulier la question du rôle de l'École dans le développement de notre citoyenneté européenne, après avoir si efficacement contribué à forger notre identité nationale. Ceci pose également la question de l'initiation aux nouveaux outils de communication ; et en particulier à l'image que nos enfants doivent mieux apprendre à lire et à décrypter au lieu de la subir pendant de longues heures passées devant la télévision. Enfin, il serait utile, notamment en matière de sciences économiques et sociales, que les enseignements soient davantage ressourcés par les derniers résultats de la recherche. Des échanges plus féconds entre les praticiens de l'école et la société civile, les entreprises par exemple, pourraient s'avérer utiles pour enrichir les perceptions réciproques et faire en sorte qu'une représentation plus concrète de la vie économique et du rôle de l'entreprise dans le pays soit fournie aux adolescents.

La troisième tient aux modes d'orientation. Aujourd'hui, l'apprentissage en entreprise résulte, de fait, davantage d'un échec scolaire que d'un choix motivé. L'orientation vers telle ou telle filière constitue un choix de vie et ne doit pas seulement s'opérer en fonction des notes aux différentes matières, mais en meilleure connaissance de ce que sont les métiers qui s'offrent aux enfants. Un effort profond doit encore être effectué en ce sens. On ne peut qu'être frappé par le fait que l'orientation par l'échec reste aussi fréquente au niveau du collège, alors que cette détestable pratique est dénoncée depuis de nombreuses années. Il faut se rendre

à l'évidence : l'organisation et les pratiques éducatives les plus répandues au collège exigent un effort d'adaptation que de nombreux élèves ne parviennent pas à produire durablement. Alors que l'adolescence est l'âge de la croissance rapide et de la réalisation de soi par l'action, les rythmes et les méthodes qui prévalent sont encore trop tournés vers un apprentissage cérébral de l'abstraction ; elles minimisent l'apprentissage par l'agir et, de ce fait, pour de nombreux enfants, n'atteignent pas leur but. L'habileté de la main a formé l'intelligence de l'homme. Ce qui est vrai à l'échelle de l'espèce humaine se reproduit au niveau du développement personnel. Ajoutons que la distance maintenue entre les familles, les éducateurs et l'environnement économique constitue un autre handicap regrettable pour les adolescents.

Notre quatrième remarque voudrait simplement saluer les initiatives retenues dans le « plan de cohésion sociale » proposé actuellement par le gouvernement au parlement pour améliorer l'attractivité de l'apprentissage et l'efficacité de la taxe d'apprentissage, tout en accompagnant 800 000 jeunes en difficulté vers l'emploi durable. Ces orientations nous semblent particulièrement désirables, tout comme celles qui concernent l'accompagnement des enfants et des collégiens en fragilité.

La cinquième est liée à notre réflexion sur la conduite du changement. Plus nos appareils administratifs sont massifs et centralisés, moins l'innovation y trouve son chemin, plus l'expérimentation y apparaît nécessaire. Il nous a donc semblé qu'il serait particulièrement utile de faire fond sur le désir de beaucoup de jeunes enseignants qui ne se résignent plus à ce que l'école mette en échec les enfants qui ont beaucoup de mal à adhérer à son projet, de participer – en vraie grandeur – à des tentatives de rénovation de l'école. On pourrait, pour cela, mettre en place – à titre expérimental et sous clause d'évaluation après quelques années – des établissements publics d'un type nouveau, sous la responsabilité de collectivités territoriales. Ces établissements, sous contrat, prépareraient aux diplômes nationaux, accueilleraient tous les enfants qui le demanderaient, sans sélection. Les enseignants seraient recrutés par la direction de l'établissement dans un corps de professeurs ayant les certifications requises. Ils seraient placés sous un autre type de contrat que celui de l'éducation nationale : à côté de leur enseignement proprement dit, ils assureraient l'accompagnement d'élèves, du travail interdisciplinaire (en équipe avec leurs collègues), de la concertation, des relations avec les familles sur le temps de service qui serait très supérieur à 18 heures (autour de 26 heures). Une telle expérimentation, qui est d'ailleurs inspirée d'initiatives isolées et réussies, permettrait de tirer d'utiles leçons. Elle établirait une heureuse émulation, y compris avec l'enseignement libre ; elle pourrait rendre espoir à beaucoup de familles dont l'une des pires souffrances est la souffrance même de leurs enfants, actuellement perdus dans un système qu'ils ne sentent pas fait pour eux. Elle pourrait offrir, enfin, aux enseignants après un début de carrière dans les établissements ordinaires, une intéressante diversification et une utile expérience d'une autre manière d'exercer leur métier.

## **Les tensions du système d'enseignement supérieur et de recherche**

Nos exigences sur lui sont grandes. On attend qu'il réponde à une demande sociale de plus en plus exigeante et diversifiée : un nombre d'étudiants en croissance rapide, en particulier au sein des universités<sup>(1)</sup> ; l'assimilation de nouveaux publics, en attente de reconversion ou de promotion sociale, demandeurs de formation professionnelle et continue ; la prise en compte d'une demande forte de professionnalisation (création des IUT, des IUP, des DESS, des MST, MSG, écoles internes d'ingénieurs) ; le développement de la recherche fondamentale ; enfin, la valorisation de cette recherche et le transfert de technologie en réponse aux demandes de l'environnement socio-économique.

Ce système se développe dans un environnement marqué par une concurrence internationale qui s'élargit et se renforce chaque jour. La mondialisation, on l'a dit, est aussi de plus en plus celle des qualifications. Sur l'ensemble de la planète les sites d'enseignement et de recherche accueillent indifféremment des enseignants, étudiants et chercheurs de toutes nationalités. Il est impossible aujourd'hui de penser l'enseignement supérieur et la recherche sans tenir compte de cette compétition.

Notre système ne bénéficie, enfin, que de ressources limitées. On connaît les chiffres : la dépense totale par étudiant en France est égale au tiers de celle des États-Unis (ce qui, même en tenant compte d'un financement privé de 50 % dans ce pays, laisse encore apparaître un écart contributif des collectivités publiques). Inversement, nous consacrons à chaque élève du secondaire des sommes beaucoup plus élevées qu'à chaque étudiant du supérieur, et la justification d'un tel écart n'apparaît pas de façon évidente.

Or nous avons besoin d'un enseignement supérieur et d'une recherche de tout premier rang. Nous en avons besoin car c'est la marque d'un grand pays de donner à ses enfants l'accès aux plus hautes connaissances. L'accès libre à l'université fait aujourd'hui partie des valeurs communes, partagées dans notre démocratie. Nous en avons également besoin parce que la qualité de cet enseignement et de cette recherche est probablement l'élément crucial de la compétitivité à long terme de notre économie et de sa performance de croissance. Dans la bataille mondiale des qualifications, qui sera celle du XXI<sup>e</sup> siècle, c'est l'arme ultime de la victoire ou de la défaite.

Compte tenu des réflexions déjà avancées élaborées dans d'autres enceintes, en particulier des États généraux de la recherche, organisés conjointement par le comité d'initiative et de proposition présidé par les professeurs Baulieu et Brézin, certaines universités et le collectif « Sauvons la recherche », le groupe n'a pas jugé opportun d'entrer dans le détail des propositions concernant l'organisation de la recherche publique, se concentrant sur l'enseignement supérieur et son lien avec la recherche.

(1) Les effectifs des universités sont passés de 660 000 en 1970 à 1 470 000 en 1995, puis ont connu une relative stabilité depuis (1 420 000 en 2003). En tout, les effectifs de l'enseignement supérieur sont de l'ordre de 2,1 millions d'étudiants.

Il affirme, cependant, que la recherche constitue un enjeu de premier ordre pour l'avenir économique de la France, et qu'elle doit être gérée sur la base de la recherche d'excellence, sans que prévale comme parfois une logique d'aménagement du territoire.

### L'état des lieux n'incite pas à l'optimisme

Il y a d'abord le désastre du premier cycle. Des taux de redoublement excessifs et une durée moyenne pour obtenir le DEUG indigne<sup>(1)</sup>. D'où un triple gâchis : gâchis humain ; gâchis d'intelligence ; gâchis d'argent. On connaît le diagnostic : une incohérence lourde, faute de régulation, entre les flux d'étudiants et les besoins de la société. Des professeurs qui ne veulent plus enseigner en premier cycle et qui laissent ce soin aux jeunes maîtres de conférences, à peine sortis du doctorat, où à des professeurs agrégés du secondaire affectés dans le supérieur. Un taux d'encaissement pédagogique et administratif décroissant lorsque les effectifs augmentent, soit l'inverse du régime qui prévaut pour les classes préparatoires aux grandes écoles. Deux sessions d'examen, au début de l'été et au début de l'automne. L'université s'apparente à une vaste machine à contrôler ceux qu'elle n'a pas formés.

Au total, ce qu'on appelle la sélection par l'échec est une réalité. Elle résulte de l'ignorance de la réalité des débouchés tandis que de nombreuses qualifications restent inexploitées, de nombreux talents laissés en friche et de nombreux métiers non pourvus. Cet état de fait est profondément corrosif pour le tissu humain et la cohésion sociale et pose la question de l'orientation des étudiants.

En second lieu, notre système universitaire en tant que tel est de moins et moins performant au plan international. Nous avons de très grands chercheurs et enseignants, nous sommes leaders mondiaux dans plusieurs secteurs, et nous avons des « grandes » écoles et certaines universités de premier rang. Mais ces remarquables performances n'empêchent pas, au plan collectif, une marginalisation progressive à l'échelle mondiale. Nos diplômes, même les plus prestigieux, sont peu connus et reconnus. En nombre croissant, nos chercheurs choisissent d'exceller à l'étranger. Hors les programmes institutionnels d'échanges européens, nous accueillons de moins en moins d'étudiants étrangers en provenance des pays développés ou émergents. Les statistiques mondiales de citations, de publications et de brevets d'enseignants et de chercheurs résidant en France sont peu encourageantes.

Cette contradiction entre les performances individuelles et collectives incite à s'interroger sur le système lui-même. Réussir dans la compétition repose généralement sur au moins trois conditions :

- pouvoir bénéficier d'un effet de taille ;
- trouver les bonnes spécialisations ;

(1) Le taux d'obtention du DEUG en deux ans est de 45,5 %, en trois ans de 21,1 %, en quatre ans de 7,7 %, en cinq ans de 2 %. Au total, le taux d'obtention du DEUG est de 76,4 %.

- être en mesure de mobiliser et redéployer, si nécessaire, des ressources suffisantes.

Nulle part, dans notre système d'enseignement supérieur et de recherche, ces trois conditions sont aujourd'hui simultanément réunies. Celle de nos universités qui ont la taille critique ne disposent ni des ressources ni de la spécialisation. Nos grandes écoles ont la spécialisation, mais jamais la taille critique et parfois manquent de ressources.

On voit bien que le diagnostic de l'insuffisance de moyens, pour incontestable qu'il soit, ne suffit pas. La question des structures, à l'évidence, se pose. Il ne s'agit pas de transposer tel modèle étranger. L'enseignement supérieur est un grand service public. Mais, comme beaucoup d'autres, il est soumis à une exigence de performance d'autant plus forte que les attentes sont élevées et que cette performance est essentielle pour notre croissance et notre prospérité future.

Nous pensons qu'il est possible à la recherche et l'enseignement supérieur français de mener la bataille de l'excellence au plan mondial et simultanément de remplir, au service de la société tout entière, leur fonction de création et de transmission du savoir. La stratégie :

- doit être globale, c'est-à-dire qu'elle doit se situer à la fois au niveau des moyens, notamment l'emploi scientifique, et au niveau des structures et plus encore peut-être de leur fonctionnement ;
- doit s'appliquer dans un même mouvement aux établissements universitaires et aux établissements publics scientifiques et techniques (EPST) ;
- doit prendre en compte la nécessité de constituer des pôles de recherche solides et performants capables d'affronter la compétition internationale avec des chances raisonnables de succès ;
- doit s'inscrire résolument dans la constitution de l'Espace européen de la recherche.

Dans cette perspective, nous suggérons quatre grandes orientations

**Conduire une politique spécifique et intégrée de l'enseignement supérieur et de la recherche**

À de rares exceptions près, l'organisation gouvernementale a toujours associé dans l'histoire l'université à l'enseignement scolaire et dissocié la recherche de l'université. Cette organisation traduit un double décalage avec la réalité :

- le scolaire est relativement protégé de la concurrence internationale, tandis le supérieur y est tout entier immergé ;
- les problématiques ne sont pas les mêmes : on ne demande pas au scolaire de produire de la connaissance, mais seulement de la transmettre, si possible dans son dernier état.

Nous pensons que l'intérêt collectif serait mieux servi par une structure différente, avec un ministère de plein exercice rassemblant l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation et les technologies ; l'Éducation nationale se concentrant alors sur ses énormes responsabilités du primaire et du secondaire.

## **Une autonomie indispensable des universités**

Il faut d'abord en préciser le contenu. Elle implique, selon nous : des présidents pouvant se présenter aux élections avec une équipe de vice-présidents ; l'allocation d'un budget global comportant la masse salariale des universitaires et non universitaires ; l'amortissement des investissements ; la propriété et la responsabilité du patrimoine ; la fongibilité des crédits au sein de la masse salariale, d'une part, et pour toutes les autres dépenses d'autre part ; la plus grande déconcentration possible de la gestion du personnel universitaire ; l'affectation d'emploi de cadres dirigeants de haut niveau.

L'autonomie pourrait trouver à s'exercer également en matière d'accueil des étudiants étrangers. Il serait ainsi souhaitable que les bourses, actuellement du seul ressort du ministère des Affaires étrangères, soient transférées au ministère de l'Enseignement supérieur pour être immédiatement déconcentrées au sein des établissements. Eux seuls, en effet, peuvent adopter des politiques cohérentes d'accueil d'étudiants étrangers, sur des bases académiques et non pas seulement sociales.

Cette autonomie devrait s'accompagner nécessairement de procédures d'évaluation ex-post des politiques pédagogiques, scientifiques, institutionnelles.

Outre ses avantages intrinsèques, l'autonomie serait en soi un puissant moteur de changement :

- elle ouvrirait d'abord la voie à des partenariats divers, choisis, et négociés sur une base équilibrée : partenariats européens et internationaux, partenariats avec les entreprises. Dans ce contexte, il conviendrait en particulier d'assouplir les règles actuellement en vigueur en matière de contractualisation avec les collectivités territoriales : les universités doivent aujourd'hui en ce domaine accéder à l'âge adulte, et être en situation de négocier et de signer leur contrat de développement avec les régions (et les collectivités territoriales qui leur sont associées) sans plus relever, comme aujourd'hui, de la tutelle des préfets de région, et a fortiori des recteurs ;
- elle permettrait de mieux articuler l'enseignement supérieur et la recherche. Les laboratoires sont déjà, pour les trois-quarts, composés d'universitaires ; ils sont déjà, le plus souvent, localisés dans les locaux universitaires. Ce sont les universités qui forment les doctorants et alimentent le recrutement des enseignants chercheurs.

Certes, toutes les universités ne sont pas prêtes pour remplir une telle mission et, dans ces conditions, des inquiétudes légitimes peuvent naître chez les chercheurs à propos d'une intégration plus poussée de la recherche dans des universités insuffisamment autonomes et souvent mal armées pour mettre en œuvre des politiques de recherche ambitieuses. Mais ce constat, même s'il était avéré, ne saurait guider une réflexion prospective sur l'avenir de notre enseignement supérieur et de notre recherche. Dans cette perspective, l'une des missions principales des grands établissements de recherche, et notamment du CNRS, serait de nouer des partenariats solides avec les universités capables de développer des pôles de recherche puissants et compétitifs comme de véritables écoles doctorales et de mettre à leur disposition les moyens dont elles ont besoin dans une

logique contractuelle fondée sur l'égalité. Des procédures d'évaluation de la recherche faisant notamment une place importante aux experts étrangers devraient permettre de fonder et de légitimer ces partenariats

### **La recherche de la taille critique**

En ce domaine nous avons des problèmes majeurs : l'absence de taille critique de la plupart des grandes écoles ; l'absence de toute recherche, et donc de formation par la recherche, dans la vaste majorité des grandes écoles d'ingénieurs et de commerce. Et, dans le système universitaire, la dispersion des efforts de recherche et des moyens. Nous nous privons ainsi des synergies et économies d'échelle que donne le rassemblement, dans un espace concentré, de talents, d'équipements et de compétences. C'est aussi une cause profonde de la non-visibilité internationale de nos institutions.

Il est important de rechercher, avec la sélectivité que cela implique, la création de pôles de recherche et d'enseignement supérieur forts, regroupant, sur un même site ou sur une aire géographique pertinente, universités, organismes de recherche, grandes écoles, grands équipements et départements Recherche et Développement d'entreprises. Ces pôles de compétences formant chacun – et chaque année – plusieurs milliers d'étudiants de haut niveau, mettraient en commun (pour la partie publique) les moyens, les ressources et les infrastructures générales.

### **Diversification et spécialisation**

Dans le cadre d'un service public d'enseignement supérieur de haut niveau, la recherche de la taille et de la visibilité internationale impose une diversité qui doit être pleinement assumée.

C'est dans ce cadre, notamment, qu'il faut penser la question de la sélection et dépasser, pour ce faire la distinction souvent avancée entre grandes écoles et universités. Dans tous les grands pays, il existe, quel que soit par ailleurs leur statut, des établissements sélectifs et des établissements non sélectifs (à commencer par les États-Unis où deux-tiers des établissements n'opèrent pas de sélection à l'entrée).

En France, la sélection touche un tiers des 2,1 millions d'étudiants : les élèves de BTS, ceux des classes préparatoires aux grandes écoles, les étudiants d'IUT, ceux des actuels DEA et DESS, les doctorants font l'objet d'une sélection au sens où, même munis du diplôme nécessaire pour demander à être inscrits, leur candidature est souverainement acceptée ou rejetée par un jury.

Dans cet esprit, nous aurions tout intérêt à prendre à bras-le-corps la question des 1<sup>ers</sup> cycle universitaire, pour limiter les sorties non qualifiantes et les diplômes dévalorisés.

Les licences professionnelles ont été un premier pas intéressant dans cette direction. Il faut aller plus loin en réfléchissant à ce qu'on a perdu avec la suppression de la propédeutique, se demander si, compte tenu de ce qu'est aujourd'hui la culture générale et la formation méthodologique d'un bachelier moyen, il ne faut pas ouvrir de façon expérimentale

et facultative, des premiers cycles sans orientation disciplinaire, un peu à la manière des collèges anglo-saxons dont les élèves continuent d'étudier toutes sortes de matières, se forment au travail individuel comme au travail en équipe, acquièrent des méthodes qui leur permettent de trouver un emploi la licence en poche, et ne choisissent que progressivement une « majeure » disciplinaire en fonction de leurs goûts et de leurs talents, déterminés lors de leurs deux premières années d'études postsecondaires. Il faudra y mettre de l'argent, sur la base d'engagements contractuels, avec évaluation *ex post* à partir d'indicateurs objectifs. On doit y parvenir, car au-delà de la question de la croissance économique, il en va de la cohésion sociale et nationale.

Une alternative ou un complément à cette approche serait de revenir sur l'absence d'orientation à l'entrée de l'université. Tous les bacheliers resteraient assurés d'entrer à l'université, tous ne pourraient pas, en revanche, accéder à toutes les filières en fonction du baccalauréat qu'ils ont obtenu.

### Quel rôle pour l'État dans un grand service public de l'enseignement supérieur ?

Ce qui retient dans la voie de l'autonomie, c'est la peur d'une dissolution du service public de l'éducation : la crainte de l'abandon des valeurs d'égalité et de démocratie dont il est porteur pèse lourdement sur la recherche de formules d'autonomie, de concurrence et de spécialisation dans l'enseignement supérieur. Cette crainte doit trouver une réponse. Il ne s'agit pas, dans l'esprit des propositions qui sont formulées, de transposer tel quel tel ou tel modèle étranger. Mais, à l'aune même des ambitions du service public, il faut mieux définir le rôle de l'État dans un système rénové d'enseignement supérieur et de recherche :

- il lui revient d'abord de procurer des ressources financières. La nécessaire augmentation de l'effort est aujourd'hui inhibée par le risque de saupoudrage et de dispersion. Pour sortir de la dialectique paralysante des moyens et de l'efficience, nous pensons que les moyens nouveaux devraient être dissociés des moyens structurels existants. Ils seraient attribués pour une grande partie sur des appels à projets (contrôlés par des instances scientifiques indépendantes) ; enfin, non systématiquement reconductibles ;
- il lui faut ensuite assurer l'intégrité et la valeur des diplômes, ce qui veut dire aussi promouvoir leur valeur internationale ;
- cela implique une action ferme et sans complaisance en faveur des regroupements géographiques et fonctionnels nécessaires. Le service public n'est pas défendu par l'uniformisation des structures et l'émission des moyens. Il revient à l'État de pousser, contre les particularismes et les corporatismes, aux évolutions nécessaires ;
- il faut mieux assurer l'égalité devant la charge financière de l'éducation. Augmenter le montant des bourses attribuées aux étudiants et verser celles-ci en temps utile. Pour financer cet effort nécessaire, il pourrait être mis fin à l'aide au logement des étudiants sans condition de ressources (ALS), allocation hautement antiredistributive ;

– enfin, il est essentiel de définir et mettre en œuvre une vraie politique de l’emploi scientifique. Dans un contexte de vieillissement des personnels de la recherche, l’inquiétude exprimée par les jeunes face aux perspectives offertes par les métiers de la recherche et de l’enseignement supérieur est réelle et doit être prise en considération. L’attractivité du métier de chercheur s’affaiblit en France, phénomène préoccupant dans le contexte d’une compétition internationale croissante. Le rajeunissement des personnels de la recherche constitue un enjeu central pour l’avenir du pays. La création indispensable de postes non permanents et de bourses pour les postdoctorants ne doit pas se faire au détriment des emplois scientifiques stables. Les étudiants qui aspirent à devenir chercheur ou enseignant-chercheur doivent savoir quelles sont les perspectives de recrutement et de carrière offertes sur une période relativement longue. Dans ce domaine, les prévisions pluriannuelles sont absolument nécessaires. Les chercheurs confirmés doivent se voir attribuer un poste stable. Les emplois dans la recherche doivent être suffisamment bien rémunérés pour être attractifs, non seulement au niveau national mais aussi international.

### Deux propositions finales

#### **Ouvrir un grand débat démocratique sur la question des droits d’entrée et de la quasi-gratuité de l’enseignement supérieur**

C’est un sujet sur lequel personne ne peut prétendre détenir toute la vérité. Il existe, dans de larges segments de l’opinion, la crainte que la tarification ne conduise, même avec un renforcement des bourses et la multiplication des possibilités d’emprunt, à l’apparition de nouvelles inégalités, plus subtiles et insidieuses que celles qui existent aujourd’hui.

D’un autre côté, qui dit quasi-gratuité, dit universités pauvres, c’est-à-dire impossibilité de mutualiser au profit de tous des services indispensables à chacun : des bibliothèques universitaires aux collections richement dotées et aux horaires d’ouverture étendus ; des équipements informatiques en libre accès ; des services d’orientation professionnelle efficaces ; des aides financières d’un montant suffisant ; des logements ; des restaurants universitaires. En l’absence de ces services, chaque étudiant est livré à lui-même en fonction de sa connaissance du système, de son milieu social, de ses ressources. Entre massification et démocratisation, là réside la différence.

#### **Conserver une capacité critique en matière de recherche**

La recherche et l’innovation doivent être fortement encouragées pour favoriser la croissance à moyen et long terme.

Le corollaire de cet effort doit être un renforcement des capacités d’évaluation et de régulation de l’innovation. En effet, si l’on veut à la fois favoriser la diffusion de l’innovation et son acceptation par le public, il convient de garantir que les éventuels effets négatifs de l’innovation ont été évalués de manière approfondie et indépendante et que la surveillance des risques est assurée de manière proportionnée à l’ampleur de ceux-ci. Dans

un passé récent, l'insuffisance de l'évaluation et de la régulation a été à l'origine de crises graves, parfois sur le plan sanitaire, toujours sur le plan économique.

Ceci suppose qu'à côté des partenariats entre secteur public et secteur privé soit maintenue une recherche indépendante de l'innovation et du secteur privé, disposant des mêmes compétences et ne souffrant pas de retard sur le processus d'innovation. Cela impose également que dans l'ensemble des domaines où l'évolution des techniques peut avoir des répercussions sur la santé ou l'environnement, l'État se dote ou préserve ses capacités d'expertise et d'évaluation. Cela doit signifier enfin que les procédures de diffusion de l'innovation soient plus transparentes et puissent donner lieu à l'expression de choix politiques explicites selon des procédures démocratiques pour éviter des déconvenues ou des blocages préjudiciables tant à la sécurité qu'à l'économie.

En ce domaine où la prise de risque conditionne le succès, le pendant de ce risque réside dans la garantie d'une contre-expertise possible, visant à éviter à la fois les dérives et les fantasmes en matière d'innovation scientifique.

## **La formation continue**

Afin de lutter contre le chômage des moins qualifiés, une solution première consiste à chercher en permanence à éléver leur niveau de qualification. Pour cela, la formation tout au long de la vie doit être renforcée. Les montants engagés sont cependant déjà importants sans être toujours efficaces. Parallèlement à la montée en puissance du droit à la formation, il faut donc absolument s'assurer qu'il permettra effectivement une meilleure participation au marché du travail.

Plus généralement, la formation tout au long de la vie est un défi majeur pour un fonctionnement harmonieux de la société et de l'économie française. Elle vise tout d'abord à faciliter le développement personnel et à accroître les compétences des salariés, ce qui est la clé pour répondre aux nouvelles exigences de mobilité de la main d'œuvre. La formation assure que cette mobilité sera à la fois possible et bien vécue. Elle est ainsi la garantie d'une main-d'œuvre de qualité et compétitive pour l'économie française. Retenons cependant qu'organiser efficacement la formation tout au long de la vie est une tâche ardue, et que compte tenu des enjeux aussi bien humains que financiers et économiques, l'erreur n'est pas permise.

## **Une chance pour l'avenir**

Bien consciente de l'importance de la formation, l'ensemble des organisations d'employeurs et de salariés représentatives au plan national et interprofessionnel a conclu, le 20 septembre 2003, après 3 ans de négociations, un accord national interprofessionnel relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle. Ce consensus est suffisamment rare pour être souligné. La première partie de la loi Fillon

du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle et au dialogue social a repris, en grande partie, l'accord national.

### Faire que la dépense soit efficace

Toutes contributions confondues (État, Régions et entreprises), l'argent dépensé dans la formation chaque année représente une somme considérable : plus de 18 Mds d'euros en 2001, soit plus d'un point de PIB. Malheureusement, l'efficacité de cette organisation de la formation est menacée par au moins trois risques, auxquels l'accord formation n'a, semble-t-il, que partiellement remédié.

Le financement est fort complexe, voire opaque, et assez peu interprofessionnel : 5 à 8 % des dépenses seulement sont mutualisées à ce niveau. Or ce sont les secteurs les moins organisés et les PME qui ont le plus besoin de la formation. De plus, les moyens sont relativement concentrés au niveau national alors que l'efficacité est à rechercher dans un schéma territorial et transversal, en partenariat avec les régions. Ceci nécessiterait un réexamen d'ensemble.

Par ailleurs, les études disponibles ne sont pas très encourageantes sur l'efficacité des formations actuellement dispensées. Or les causes de cette inefficacité peuvent être multiples. Il peut s'agir à la fois d'un problème d'inadéquation de la formation à la réalité de la vie professionnelle, d'une conséquence du « saupoudrage » des heures de formation, qui, en ne ciblant pas les publics prioritaires, perd en efficacité ou encore d'un faible rendement intrinsèque de la formation pour les publics les moins qualifiés.

Le meilleur ciblage recherché par l'accord formation est donc primordial. Toutefois, parallèlement, le contenu des formations doit être repensé, et la qualité des prestataires contrôlée. Pour cela, les entreprises ont un rôle moteur à jouer : il n'est pas admissible que l'achat des formations ne soit pas soumis à une évaluation coût/bénéfice pour le salarié et l'employeur aussi strict que n'importe quelle dépense de l'entreprise. Les dépenses de formation doivent dépasser une simple logique quantitative. Une plus grande exigence de la demande améliorerait la qualité des prestations offertes.

Les limites de la formation tout au long de la vie quand elle s'adresse aux publics les moins qualifiés imposent deux constats : la formation continue ne doit pas empêcher d'autres politiques en faveur des moins qualifiés ; le fait d'être peu qualifié renvoie aux défaillances de la formation initiale. Il existe pour l'instant une fracture entre l'Éducation nationale et le monde professionnel. L'Éducation nationale dirige trop peu vers la formation professionnelle des jeunes qui pourraient y trouver une voie d'insertion dans la vie active et de promotion sociale. La formation tout au long de la vie ne doit pas être vue comme une « seconde chance ». Elle offre bien plus d'espoir si elle est une « chance continue », c'est-à-dire fondée sur une formation initiale réussie et adaptée. Elle devient aussi plus attractive, si, se situant au niveau de l'entreprise, elle invite le salarié à imaginer un meilleur avenir professionnel, aboutit à valider l'acquis de

son expérience sur le tas par l'octroi d'un diplôme reconnu et si, enfin, elle s'appuie sur des méthodes adaptées aussi peu livresques que possible.

#### **La formation continue doit être prioritaire tant pour les employeurs que pour les pouvoirs publics**

Le Groupe souhaite insister sur plusieurs axes de progrès qui doivent faire l'objet d'un haut degré de priorité :

- prévenir les défauts d'orientation dans le système de l'Éducation nationale, qui conduisent à une orientation par l'échec vers des formations non choisies ;
- développer la validation des acquis professionnels et leur reconnaissance par tous, afin que la pratique et la formation permettent d'acquérir des « diplômes professionnels », favorisant la mobilité professionnelle des travailleurs ;
- mettre en place des systèmes de formation professionnelle adaptés, en particulier pour les moins qualifiés : pour les publics qui sont sortis du système scolaire car il n'était pas adapté à leurs qualités, d'autres voies doivent être utilisées, faisant davantage place aux compétences pratiques qu'aux savoirs abstraits. Ceci vaut, en particulier, pour les services à la personne, appelés à se développer (*cf. infra*), et n'est pas contradictoire avec l'objectif de délivrer un « diplôme » attestant de la qualification ;
- sensibiliser les employeurs à la nécessité de valoriser leurs ressources humaines. Sur le long terme, ce sont les entreprises qui savent investir dans le développement des hommes et des femmes qui la constituent qui tirent leur épingle du jeu et obtiennent les meilleurs résultats.

---

## **Favoriser le développement d'une économie innovante**

Comme on l'a déjà dit, nos grandes entreprises se sont déjà admirablement adaptées aux exigences des marchés internationaux. Nous ne jugeons pas indispensable de prendre des mesures particulières à leur endroit.

En revanche, c'est au niveau des petites et moyennes entreprises (PME) que se situent des difficultés importantes. C'est donc en leur direction que nous suggérons des mesures pour financer et soutenir le développement d'une économie innovante.

### **Une politique de soutien pour les PME**

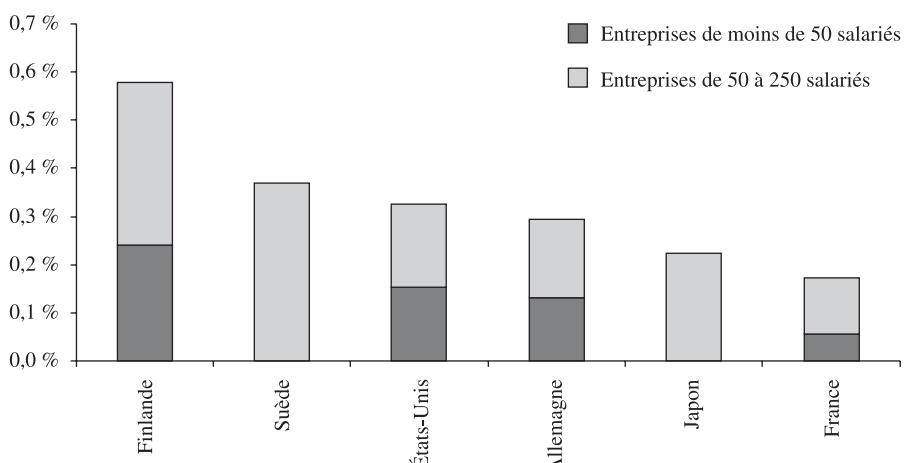
Une politique de soutien aux PME est bénéfique

Deux justifications militent pour une politique publique active pour favoriser le développement des entreprises petites ou nouvelles.

Tout d'abord, la réglementation constitue un coût quasiment fixe pour les entreprises. Ainsi, à titre d'exemple, l'obligation de respecter des normes d'hygiène et de sécurité de haut niveau est relativement moins coûteuse pour un site qui compte 1 000 salariés que pour un site qui en compte 10. Cet effet pèse donc proportionnellement plus sur les PME, qui ont ainsi plus de mal à remplir leurs obligations. Cette complexité réside également dans les obligations fiscales et sociales des entreprises, même si des évolutions ont été annoncées, comme le titre emploi entreprise<sup>(1)</sup>, ou la création d'un portail unique des obligations sociales des entreprises<sup>(2)</sup>. Aux États-Unis, cette dimension du coût fixe de la réglementation a été solennellement prise en compte par le *Small Business Act*, créant la *Small Business Administration*. Un des rôles fondamentaux de cette agence est de mesurer l'effet spécifiquement négatif éventuel des projets de lois et de règlements et de proposer des dispositions dérogatoires pour les PME.

Ensuite, les PME innovantes constituent une source irremplaçable d'innovation. En effet, la recherche et développement au sein des PME et des grandes entreprises ne sont pas tout à fait substituables : les innovations radicales proviennent davantage d'entreprises nouvelles, qui ouvrent des marchés. Les grandes entreprises peuvent intervenir pour structurer le marché, voire pour coordonner les recherches de PME partenaires. Or, parmi les pays où les dépenses de recherche sont élevées, la France est celle où la dépense provenant des entreprises de moins de 250 salariés est la plus faible :

#### **Dépenses en R&D des PME en point de PIB**



Source : OCDE

(1) Aux États-Unis, on peut noter qu'un phénomène se développe de plus en plus parmi les PME, notamment innovantes, celui du « co-employment » : un nombre croissant de ces entreprises, souvent dirigées par des ingénieurs ou des chercheurs, délèguent à une tierce entreprise une large part de leurs obligations d'employeurs (réalisation des fiches de paye, des plans de formation, contrôle des obligations réglementaires vis-à-vis des salariés) en transférant le risque juridique à l'entreprise en question. En France, des sociétés de portage de ce type se sont développées, mais suscitent de la part de l'administration une suspicion extrême alors que, pour peu qu'elle soit encadrée, leur activité pourrait grandement faciliter la vie des toutes petites entreprises.

(2) [www.netentreprises.fr](http://www.netentreprises.fr)

Dans ce phénomène, il est probable que la faiblesse de l'essai-mage des organismes de recherche et des établissements d'enseignement supérieur vers la création de PME innovantes comparativement aux autres pays dont l'effort de R&D est soutenu, joue un rôle important.

En effet, malgré les efforts non négligeables consentis depuis 1998, la chaîne de l'innovation comporte encore en France des maillons parfois très faibles :

- la prise de brevets par des organismes de recherche ayant beaucoup de mal à définir une « politique de brevets » à la hauteur des résultats de la recherche, en particulier parce que les chercheurs sont rarement évalués sur ce critère ;
- la faiblesse du secteur des « Business Angels », appelés à financer les premiers pas de l'entreprise en assurant une fonction d'accompagnement du créateur. La mise en place des incubateurs publics a permis de corriger en partie cette situation pour les chercheurs ayant des postes au sein des grands organismes, mais n'est d'aucune utilité pour les créateurs potentiels n'entrant pas dans ce cadre ;
- la France a créé des fonds d'amorçage, notamment au niveau local, mais ils sont généralistes et peinent à financer certains domaines, comme les biotechnologies.

Tous ces éléments, qui diffèrent par rapport aux pays les plus en avance en la matière, comme les États-Unis et le Royaume-Uni, ont incité les pouvoirs publics à concentrer leurs initiatives sur les jeunes entreprises innovantes (*cf. infra*).

Surtout, le développement d'entreprises innovantes suppose l'existence d'un « écosystème »<sup>(1)</sup>, rassemblant dans une grande proximité des laboratoires publics de recherche décentralisés, des étudiants, des créateurs d'entreprises et des entreprises mieux établies. Ces pôles de compétitivité comprennent notamment les éléments suivants :

- des capacités immobilières spécialisées ;
- des moyens financiers pour lancer des projets ;
- des équipes professionnelles de grande qualité pour accompagner les créateurs.

Ils supposent que l'organisation des différents acteurs soit suffisamment souple pour permettre les collaborations sans entrave entre eux et suffisamment coordonnée pour éviter la déperdition d'énergie et de moyens financiers dans des structures n'ayant pas la taille critique.

### Un développement relativement pauvre en emplois

En partie grâce à l'accent mis ces dernières années sur l'importance de la création d'entreprises, le nombre de nouvelles entreprises en France a atteint un niveau satisfaisant : avec plus de 290 000 entreprises

(1) Ce terme est emprunté au titre du rapport parlementaire de Christian Blanc, député, remis au Premier ministre le 30 mars 2004, intitulé *Pour un écosystème de la croissance*, qui développe la nécessité de mettre en place en France des pôles de compétitivité de niveau mondial.

créées en 2003, le ratio de création de nouvelles entreprises par rapport au stock créé n'est plus si éloigné de celui des États-Unis, pays où l'esprit d'entreprise est particulièrement marqué, et nous rapproche des standards européens.

En revanche, l'un des traits marquants et préoccupants de l'économie française par comparaison avec d'autres n'est pas tellement le fait que la moitié des jeunes entreprises disparaissent dans les cinq ans, mais plutôt la faible part d'entre elles qui atteignent un niveau de développement avancé. Une barrière invisible semble empêcher, davantage qu'ailleurs, les jeunes entreprises de venir rivaliser avec de plus grandes. Cet élément est dommageable, car il n'incite pas les entreprises en place à se remettre en cause face à l'émergence de jeunes concurrents. Or, cette remise en cause, facteur de progrès technique et d'amélioration de la productivité, contribue puissamment à la croissance d'une économie. La comparaison avec les États-Unis est très éclairante :

	États-Unis	France	Allemagne	Italie
Taux de renouvellement des entreprises (taux d'entrée + taux de sortie)	23 %	20 %	17 %	17 %
Taux de survie des nouvelles entreprises après quatre ans	61 %	51 %	52 %	58 %
Emploi après quatre ans dans les entreprises qui ont survécu (emploi à la création = 100)	215	115	132	135
Emploi après sept ans dans les entreprises qui ont survécu (emploi à la création = 100)	226	107	122	132

Source : *Productivité et Croissance, Artus & Cette, 2004*

Il s'agit là d'une situation dommageable, car le dynamisme de la création d'emploi est plus à rechercher dans le développement des PME qu'au sein des multinationales.

Il convient à ce stade de distinguer entre deux types de PME, qui relèvent de logiques totalement différentes :

- les PME « traditionnelles », qui s'inscrivent dans un marché existant, mais peuvent être pénalisées par rapport aux grandes entreprises par un contexte administratif complexe ;
- les PME « innovantes », issues de résultats de la recherche, qui développent de nouvelles applications de technologies et ouvrent un marché.

Les premières représentent un enjeu en matière d'emploi et de territoires. Les secondes constituent un vecteur fondamental de l'innovation technologique pour notre économie, et leur développement une condition de notre croissance future.

## Favoriser les PME innovantes

La loi de finances pour 2004 a défini un statut particulier pour les « jeunes entreprises innovantes », c'est-à-dire les petites ou moyennes

entreprises de moins de 8 ans qui engagent des dépenses de recherche et de développement représentant au moins 15 % de leurs charges. Ces entreprises bénéficient alors de dispositions très favorables :

- exonération totale des bénéfices pendant 3 ans, puis exonération partielle de 50 % pendant 2 ans ;
- exonération totale d'imposition forfaitaire annuelle ;
- possibilité d'exonération de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties par les collectivités locales pendant 7 ans<sup>(1)</sup> ;
- exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale pour l'ensemble du personnel associé directement à la recherche et au développement (chercheurs, techniciens, juristes chargés de la protection industrielle, etc.) ;
- possibilité de cumul avec le crédit d'impôt recherche.

Ce cadre est extrêmement favorable en termes financiers et était appelé de ses vœux par la communauté des innovateurs. Couplé avec le statut fiscal particulier du « *business angel* » défini également par la loi de finances pour 2004, il lève un certain nombre de freins au développement d'entreprises innovantes. Il est bien évidemment trop tôt pour évaluer l'activité et l'emploi ainsi créés, mais cette évaluation devra être conduite.

Par ailleurs, la stimulation de création d'entreprises innovantes dépendra des réformes qui seront accomplies pour approfondir l'ouverture des mondes de la recherche publique, de l'enseignement supérieur et des entreprises. Le renforcement de la logique de pôles d'excellence, développée par le rapport Blanc, paraît une bonne voie à suivre. Il convient surtout d'insister dans les directions suivantes :

- éviter les cadres et statuts rompant la fluidité entre la situation d'étudiant, de chercheur, de professeur, d'entrepreneur ;
- développer au niveau local des logiques de réseau et de contractualisation ;
- avoir des systèmes nationaux de financement et d'évaluation assurant l'émergence et le renforcement de pôles d'excellence atteignant la masse critique ;
- relier ces évolutions à la nécessaire amélioration de notre système d'enseignement supérieur (*cf. supra*).

Il ne s'agit, bien évidemment, que de grandes orientations, qui nécessitent un plan d'action vigoureux. Une évolution profonde de nos organisations à ces niveaux semble possible ; les différents acteurs impliqués y sont plus près aujourd'hui qu'hier. Ainsi, la méfiance traditionnelle qui pouvait animer les mondes de la recherche publique et de l'enseignement supérieur vis-à-vis du secteur privé a tendance à se réduire, de même que les réflexes de repli identitaire.

(1) L'ensemble des aides fiscales accordées à ces entreprises ne peut excéder le plafond des aides *de minimis* fixé par la Commission européenne à 100 000 € par période de 36 mois, pour ne pas entrer dans le cadre du dispositif des « aides d'Etat ».

## **Poursuivre l'effort d'allègement des contraintes administratives sur les PME**

### **Comment éviter que la surréglementation ne conduise à des effets pervers ?**

En France, le souci d'épargner aux plus petites entreprises des surcoûts liés à la réglementation ou à la fiscalité a donné lieu à la mise en place de seuils pour l'application de certaines dispositions. Ces seuils <sup>(1)</sup> sont de plusieurs ordres :

- au niveau des prélèvements fiscaux : par exemple le régime fiscal simplifié de la micro entreprise ne s'applique pas aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires de plus de 76 000 € ;
- au niveau des prélèvements sociaux : les cotisations pour la formation professionnelle sont discontinues en fonction du nombre de salariés : 0,15 % de la masse salariale pour les entreprises employant de 1 à 9 salariés, 0,90 % pour les entreprises ayant entre 10 et 49 salariés, 1,50 % pour les entreprises ayant plus de 50 salariés <sup>(2)</sup> ;
- au niveau des dispositions réglementaires à respecter : de nombreuses réglementations relatives à l'entreprise sont soumises à une contrainte de seuil, celui-ci étant différent selon la réglementation.

Ces seuils ont donc pour vocation de favoriser les PME par rapport aux plus grosses entreprises. Pour éviter que les effets des différentes réglementations ne concourent à limiter par trop la croissance des PME, la stratégie d'adoption de ces seuils a utilisé trois modes d'action principaux :

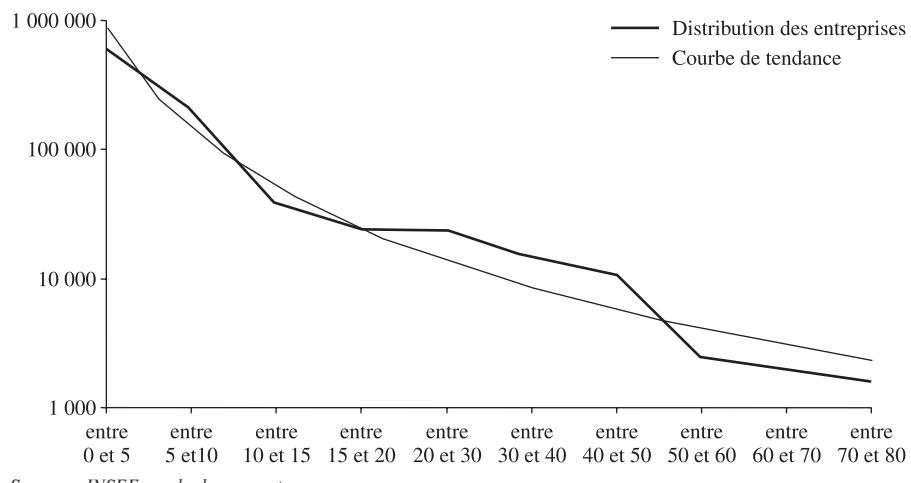
- éviter de concentrer les nouvelles obligations autour d'un même seuil, d'où leur multiplicité ;
- retenir des modes de calcul différents pour le nombre de salariés pour lisser l'impact autour de ces seuils. Cette approche a néanmoins pris fin avec l'ordonnance de simplification du droit du travail du 26 juin 2004, qui a harmonisé le mode de calcul de ces seuils ;
- lisser l'effet de ces seuils dans le temps, notamment pour le seuil de 10 salariés, puisque dans certains cas, l'entreprise qui franchit un seuil a trois ans pour remplir ses nouvelles obligations.

Cette stratégie réglementaire a probablement contribué à limiter l'effet négatif de ces seuils pour l'activité et l'emploi. Cependant, il semble que les seuils de 10 et de 50 salariés ont un effet sur la démographie des entreprises. Ainsi, le graphique ci-dessous retrace la répartition du nombre d'entreprises en fonction de l'effectif. Par rapport à la courbe de tendance, on constate trois effets apparents : un effet initial, qu'on peut imaginer au passage à un salarié, et des effets au niveau du passage du seuil de 10 employés, et surtout de celui de 50. En l'absence d'études plus précises, il ne s'agit néanmoins, à ce stade, que d'indices.

(1) Les seuils traités ici sont ceux qui donnent lieu à une discontinuité de traitement correspondant à un certain niveau de développement

(2) Le surcoût du dixième salarié en termes de cotisations pour la formation professionnelle est ainsi estimé à 2 250 € par an en moyenne, et du cinquantième à environ 9 000 € par an.

### Nombre des entreprises par tranches d'effectifs/échelle logarithmique



Source : INSEE ; calculs rapporteurs

De plus, on constate deux effets pervers de l'existence de seuils, qui attestent de leur impact sur l'économie des PME :

- les allers et retours des entreprises autour de ces seuils sont fortement dissymétriques : si de nombreuses entreprises franchissent le seuil puis repassent en dessous, peu font le chemin inverse. On assiste donc bien à un renoncement de certaines entreprises devant ces nouvelles obligations ;
- on observe une sous-représentation des entreprises de plus de 50 salariés et la multiplication de « microgroupes »<sup>(1)</sup>, dont la structuration est probablement en partie liée à l'existence du seuil de 50 salariés, qui constitue la marche la plus grande à franchir. Les entreprises seraient ainsi prêtes à supporter les coûts fixes liés à un découpage en filiales pour éviter les contraintes liées à la réglementation.

Il ressort de cette analyse et du graphique ci-dessus que les seuils d'un, de dix et surtout de cinquante salariés sont probablement des freins au développement des entreprises, et en particulier de leur niveau d'embauche.

Il serait utile de remédier aux effets de ces seuils, mais aucune solution ne s'impose comme évidente, d'autant qu'il faut éviter tout retour en arrière en matière de participation des salariés ou de conditions d'hygiène et de sécurité.

Le Groupe estime cependant qu'en la matière une expérimentation pourrait s'avérer utile. Ainsi, les seuils principaux (10 et 50 salariés) pourraient être repoussés (par exemple à 15 et 75 salariés) de manière

(1) Groupes composés uniquement d'entreprises de moins de 50 salariés. Leur nombre aurait augmenté de 6 000 entre 1990 et 1998.

temporaire (par exemple pour 3 ans). Au terme de cette expérimentation, une évaluation serait menée pour en mesurer le résultat en terme de création d'emplois, mais aussi d'éventuels manquements à des droits des salariés, et la décision de poursuivre ou d'abandonner cette logique serait prise sur cette base. Ceci est un des domaines où nos suggestions sur la législation expérimentale et la « clause crépusculaire » pourraient trouver à s'appliquer. Pendant la période concernée, pour éviter que les salariés ne se voient priver d'outils de représentation que le Groupe recommande, au contraire, de valoriser (*cf. infra*), les salariés des PME dans lesquels il n'y aurait pas de délégué syndical pourraient, si nécessaire, utiliser les services de représentants syndicaux de la branche, nommés par le Préfet sur liste syndicale, qui pourraient les assister dans leurs relations avec les chefs d'entreprise.

### Une priorité : simplifier l'embauche

En tout état de cause, et même si le principe de cette expérimentation n'était pas retenu, une simplification immédiate doit être apportée en matière d'embauche pour éliminer des obstacles aux créations d'emplois.

En effet, même si cela est rarement explicité clairement, la vérité est qu'une forte inhibition freine l'embauche de salariés dans les toutes petites entreprises. Qui ne connaît un artisan ou un fournisseur de services qui ne peut pas satisfaire la demande, mais qui n'embauche pas par crainte des complications qu'il rencontrera et des difficultés à attendre s'il doit se séparer de ce salarié, soit parce que le salarié ne convient plus, soit parce que la demande aura faibli ?

L'embauche des salariés dans les toutes petites entreprises doit donc être puissamment encouragée. Les transformations préconisées par ailleurs dans ce rapport sur la nature du contrat de travail et les procédures de licenciement lèveront une partie des obstacles. Il faudrait rendre aussi beaucoup plus facile la paye d'un salarié. Pourquoi ne pas étendre ici la simplification radicale qu'a apportée le système des chèques emplois service ? Toute entreprise devrait pouvoir employer jusqu'à trois salariés en ayant recours pour la paye à ce système. Il ne s'agit pas d'externaliser le service de paye sur l'administration, mais bien de simplifier radicalement la fiche de paye pour les salariés en question et leurs employeurs.

Nous suggérons qu'un taux de forfait global soit appliqué en représentation de l'ensemble des cotisations sociales à un taux légèrement moins élevé que la norme des cotisations actuelles de façon à créer une incitation supplémentaire à l'emploi. En contrepartie, certains systèmes de contrats aidés pourraient être supprimés, élaguant ainsi le maquis de ces systèmes d'aide qui ne trouvent leur véritable justification que dans les niveaux excessifs de prélèvements sociaux et donc du coût du travail.

En outre, la réduction du travail au noir et l'emploi supplémentaire qui en résulterait devraient permettre de rendre l'opération financièrement neutre sinon avantageuse pour les systèmes de protection sociale.

## Soutenir le développement par l'accompagnement et le conseil

L'administration est, par nature, au service des citoyens. Pour améliorer le bien-être collectif, elle est amenée à faire peser sur eux des contraintes, qu'il s'agisse de prélèvements obligatoires ou de réglementations, dont il convient de contrôler le bon respect. C'est une nécessité civique, bien évidemment, mais aussi économique puisqu'elle évite que des comportements illicites ne viennent perturber le jeu d'une concurrence saine.

Pour un patron de PME, ces contrôleurs sont de trois ordres : l'administration fiscale, les URSSAF, chargées du recouvrement des cotisations sociales, et l'inspection du Travail, chargée du respect du code du Travail.

Ces trois institutions sont parfois injustement critiquées. Cette réalité ne doit pas masquer le fait qu'une meilleure coopération entre les instances de contrôle et les entreprises est souhaitable.

En effet, les entreprises sont soumises à une complexification croissante de la réglementation fiscale (parfois d'ailleurs à leur avantage sous forme de niches fiscales), de la réglementation sociale (notamment dans le cadre des lois sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, qui a considérablement compliqué le calcul des cotisations sociales) et du code du travail. Ces évolutions ne justifient certainement pas la fraude. Elles peuvent, en revanche, rendre les erreurs plus fréquentes.

Peut-on imaginer, dans ces conditions, que la logique de contrôle soit combinée avec celle de prévention, c'est-à-dire de conseil ? C'est l'orientation qu'a prise l'administration fiscale britannique, qui adopte vis-à-vis des PME une logique de conseil. Chaque PME dispose d'un interlocuteur attitré, qui lui rend visite chaque année à titre de conseil pour discuter des éventuelles difficultés ou opportunités que comportent les évolutions du droit fiscal.

Passer d'une logique de défiance à une logique de conseil, ce qui n'exclue, bien évidemment, ni le contrôle, ni la sanction, constituerait une avancée significative pour des PME qui n'ont pas les moyens d'avoir des services juridiques ou fiscaux comme les grandes entreprises, notamment dans leur phase de développement.

Les choses bougent, d'ailleurs, dans les administrations concernées : la direction générale des impôts (DGI), entrée dans une logique de contrat, est en cours de réalisation de l'interlocuteur fiscal unique pour les entreprises, ce qui constitue un préalable nécessaire. De plus, la mise en place d'une mission « qualité de service » en son sein atteste de la prise en compte croissante de la dimension de service.

En ce qui concerne les URSSAF, la mise en place de net-entreprises, qui permet aux entreprises de réaliser la totalité de leurs obligations sociales par Internet, constitue une avancée importante. Il serait souhaitable, cependant, que la coordination entre les interventions des services

fiscaux et sociaux soit améliorée pour éviter que des contrôles administratifs trop fréquents ne perturbent par trop le bon fonctionnement des PME.

Enfin, la direction des relations du travail est en cours de définition d'indicateurs pour piloter davantage l'activité de l'Inspection du Travail, dans le cadre de la LOLF. La possibilité de développer leur rôle de conseil à l'égard des PME, déjà prévu par les textes, pourrait être activement recherchée.

Il ressort, d'autre part, de certaines études<sup>(1)</sup> que plusieurs pays (en particulier le Royaume-Uni, dont le système des « *Business Links* » est, de ce point de vue, remarquable) ont mis l'accent sur l'accompagnement des chefs d'entreprises dans leurs projets de développement, qu'il s'agisse de soutien en matière de démarches administratives ou de conseils à valeur ajoutée (*marketing, design, etc.*). En la matière, les organisations efficaces sont celles qui parviennent à mettre en réseau les différents acteurs existants, à piloter leur performance, et à recourir à des professionnels chevronnés, rémunérés en conséquence. Ces trois éléments se retrouvent aussi bien pour le conseil aux entreprises « traditionnelles » qu'innovantes, même si la nature de l'accompagnement et les qualifications des personnes habilitées à l'exercer sont différentes.

Par rapport à ces exemples étrangers, la situation française paraît moins favorable. Si des acteurs de l'accompagnement existent (dans les chambres consulaires en particulier<sup>(2)</sup>), leur mise en réseau et leur niveau paraissent très disparates, et en tout état de cause, peu évalués. Un acteur fort pour assurer cette fonction n'a pas émergé et le système est donc peu visible pour les chefs d'entreprise. Enfin, dans le domaine de l'innovation, la dimension de l'accompagnement est insuffisamment prise en compte et souvent confiée à des chercheurs vieillissants mal préparés à s'y investir.

Cette dimension de l'accompagnement relève à la fois de l'État pour sa politique générale et l'octroi de crédits, et des collectivités régionales pour assurer une mise en réseau des acteurs sur le terrain. Elle suppose toutefois, pour devenir réellement efficace et plus utile qu'aujourd'hui, que les différents acteurs intervenant dans ce champ acceptent d'être coordonnés sous le leadership d'une collectivité responsable.

## **Financer les initiatives**

### Mieux financer l'innovation

L'accès au financement pour les entreprises en développement constitue une condition fondamentale, qui peut se heurter à la faible

(1) En particulier le rapport d'enquête conjoint de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des mines sur les dispositifs étrangers d'aide à la création et au développement des entreprises d'octobre 2002.

(2) Il est à noter que certaines chambres de commerce et d'industrie avaient eu recours à des emplois jeunes pour effectuer le conseil aux chefs d'entreprise, ce qui n'est probablement pas une allocation efficace de moyens.

appétence du secteur bancaire pour le risque et à l'asymétrie d'information entre le financier et l'entrepreneur. Compte tenu de l'intérêt en général du développement d'entreprises, et en particulier lorsqu'elles sont innovantes, il est logique que les pouvoirs publics interviennent pour corriger les déficiences du marché.

Il convient de différencier deux situations qui n'appellent pas les mêmes réponses :

- l'accès au financement bancaire, notamment pour les PME « traditionnelles ». Le système français de garantie publique des prêts aux PME SOFARIS constitue un excellent outil, qui pourrait encore être renforcé ;
- la dotation en fonds propres, notamment des entreprises innovantes, pour lesquelles le financement bancaire n'est pas adapté. Beaucoup a été fait en la matière pour rattraper le retard initial constaté à la fin des années 1990. Il convient néanmoins de continuer à s'interroger sur l'accès aux fonds propres des entreprises innovantes françaises et de concevoir des financements plus adaptés de la part d'instances publiques, comme le prêt participatif, développé en Finlande. À ce titre, la fusion entre l'ANVAR et la BDPME est porteuse de promesses, puisqu'elle devrait permettre d'accompagner davantage dans la durée les projets les plus prometteurs.

### Favoriser l'accompagnement financier des PME dans la durée

Un problème récurrent est posé par le financement des nouvelles entreprises. Non que les banques rechignent à financer des créations. Non qu'elles le fassent à coût prohibitif : les marges sont resserrées et le coût du crédit en France est parmi les plus bas d'Europe, plus bas même qu'aux États-Unis ou pourtant le taux de la banque centrale est moins élevé. C'est plutôt dans l'accompagnement des premières années, cruciales, que les banques peuvent se montrer défaillantes, faisant preuve d'une excessive prudence ou au contraire d'aveuglement.

Plusieurs responsables monétaires et financiers estiment à cet égard que l'une des raisons des réticences des banques trouverait son origine dans une législation qui permet de les traîner en justice aussi bien pour défaut de financement de l'entreprise (« rupture abusive ») que pour maintien de leurs concours (« soutien abusif »). Cette question devrait être abordée par un projet de loi sur la sauvegarde des entreprises prochainement soumis au Parlement. Il est à espérer que ses dispositions permettront de clarifier et de conforter la situation juridique des banques contribuant au redressement des entreprises. De même, les efforts en cours<sup>(1)</sup> en vue de proposer de créer ou d'aménager des procédures visant à faciliter le crédit aux PME, en favorisant des prises de garanties efficaces et simples par les banquiers, avec notamment une « hypothèque mobilière », sûreté immobilière unique et sans dépossession destinée à remplacer les différentes sûretés existantes, sont à encourager.

(1) Travaux en particulier de Paris Europlace.

## Financer davantage les chômeurs créateurs d'entreprise

En 2003, les créations d'entreprises par des chômeurs ont représenté le tiers du total des créations, soit 80 000 entreprises. Ceci souligne toute l'utilité d'un effort particulier en direction des plus petites entreprises et des emprunteurs potentiels les plus démunis. Il y a là, en effet, des possibilités de faire accéder au statut d'entrepreneur bon nombre de personnes en situation précaire.

Des initiatives fort prometteuses sont prises en cette direction. Selon la Présidente d'une association qui joue un rôle pionnier dans notre pays à cet égard<sup>(1)</sup>, sur les 22 000 microentreprises créées avec son soutien par des chômeurs ou des titulaires du RMI sans accès aux réseaux bancaires, « les résultats en terme de remboursement des prêts (94 %) et de survie des entreprises (64 % après deux ans) sont meilleurs que la moyenne des entreprises individuelles et témoignent de l'esprit d'initiative et du courage des personnes qui veulent sortir, par leurs propres moyens, de l'exclusion ».

Diverses autres associations poursuivent en France, avec succès, des objectifs similaires<sup>(2)</sup>. Parmi les raisons de leur succès, on note :

- le soutien de certaines banques : compte tenu de l'absence de fonds propres de l'ADIE, les prêts ont été financés, dès 1994, dans le cadre d'un partenariat avec le Crédit mutuel, puis avec toutes les autres banques mutualistes. L'amendement à la loi bancaire suggéré par l'ADIE et soutenu par l'Association française des banques, permet désormais aux associations finançant les chômeurs et les allocataires des minima sociaux d'emprunter pour prêter ;
- le soutien de l'État, des collectivités locales et du Fonds Social Européen finançant les surcoûts du crédit et l'accompagnement des créateurs.

Pour permettre le développement de ces institutions, freinées dans le développement de leurs activités par l'étroitesse de leur base financière, les pouvoirs publics pourraient considérer l'adoption des mesures suivantes :

- accroître leur soutien aux dépenses nécessaires pour l'accompagnement des créateurs dont le projet est financé par ces institutions : le coût en est limité (2 000 à 4 000 euros, à comparer avec le coût annuel d'un chômeur : de l'ordre de 18 000 euros) ;
- fournir un environnement institutionnel plus favorable. Le rôle de l'État est de créer un environnement propice à la création d'activités économiques,

(1) Maria Nowak, présidente de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE).

(2) La Caisse sociale de Bordeaux, créée plus récemment, se situe dans une optique de microcrédit. D'autres institutions interviennent en matière de financement de la création d'entreprises sur un segment de clientèle supérieur et avec des approches différentes. C'est le cas de la fondation France Active qui garantit les prêts bancaires, de France Initiative Réseau qui fait des prêts d'honneur à taux zéro, ou encore de la Caisse solidaire du Nord/Pas-de-Calais, etc.

qu'il s'agisse de travail indépendant ou salarié. Deux actions fondamentales dans ce domaine seraient :

- l'assouplissement du taux d'usure pour les prêts aux entreprises individuelles et pas seulement aux sociétés. Par un singulier paradoxe, en effet, la réglementation du taux d'usure qui a longtemps utilement protégé les plus pauvres contre les usuriers, se retourne aujourd'hui où les taux du marché sont très bas, contre les entreprises individuelles auxquelles il interdit d'emprunter à des taux qui leur seraient pourtant tolérables. Son blocage crée une véritable défaillance du marché (seulement 20 % des entreprises en création bénéficient de l'accès aux banques) ;
- l'exonération dégressive des cotisations sociales pour les microentreprises au démarrage permettant d'éviter la « trappe au travail au noir » dans laquelle tombent beaucoup de ceux qui mènent des activités génératrices de revenu<sup>(1)</sup>.

De telles mesures – au demeurant peu coûteuses – méritent la plus grande attention, la clientèle potentielle étant estimée de l'ordre de 300 000 candidats à de tels financements. Pour ces personnes, on peut considérer que les contributions de ces institutions de microcrédit constituent un utile « sas d'entrée » vers les concours bancaires traditionnels et ouvrent des perspectives d'espoir à des personnes menacées de marginalisation.

Faut-il aller au-delà et suggérer aux grandes banques commerciales de s'engager, elles-mêmes, directement dans des opérations de ce type ? Elles auront de bons arguments pour expliquer que si elles ne manquent pas de ressources, elles n'ont ni les agents, ni les savoir-faire nécessaires pour ce type d'opération dont le succès dépend autant de la qualité de l'accompagnement dont elles sont l'occasion que des ressources mobilisées. Nous suggérerions donc qu'elles soient plutôt invitées à identifier les institutions de microcrédit qui commencent à exercer un travail prometteur en ce domaine et à leur fournir – éventuellement en un partenariat tripartite avec des collectivités publiques apporteuses de subventions pour l'accompagnement – les compléments de fonds propres et les modestes lignes de crédit qui rendraient moins précaires leurs conditions d'existence. Elles devraient rendre compte dans leurs rapports publics de leurs interventions dans ce domaine.

(1) Compte tenu des effets de seuil, un microentrepreneur dont le revenu est équivalent au RMI paie 54 % de cotisations sociales. La proposition de l'ADIE est d'exonérer les travailleurs indépendants dont le revenu est inférieur au niveau du RMI de toutes les cotisations sociales et d'accorder une exonération dégressive à ceux dont le revenu se situe entre le RMI et le SMIC en déduisant de l'assiette un montant équivalent au RMI.



---

## **Chapitre V**

---

# **Travail, économie, société : préférer l'emploi à l'assistance**

## **Travailler plus : qu'est-ce à dire ?**

Pour retrouver le rythme nécessaire de création d'emplois, une croissance plus forte est indispensable. Mais c'est l'emploi qui, pour l'essentiel, crée la croissance s'il est bien vrai que celle-ci générera, à son tour, de nouveaux postes de travail. Cette relation circulaire serait décourageante si nous avions les yeux fixés sur le court terme. Dans une dynamique de réforme, elle est la clé du progrès.

Augmenter l'emploi est donc l'objectif premier ; pour s'en rapprocher, deux réalités doivent être bien prises en compte :

- les obstacles au travail ne se trouvent pas, loin de là, sur le seul marché du travail. Travailler plus signifie aussi agir sur le marché des biens, éliminer les obstacles à l'entrée dans de nombreuses activités, réformer les réglementations restrictives, favoriser la croissance des PME. Des chapitres sont consacrés à ces questions ;
- toutefois les institutions du marché du travail au sens large influencent à l'évidence le marché de l'emploi et il importe d'examiner lucidement leurs effets réels sur son fonctionnement. Chaque jour c'est 10 000 emplois environ qui sont détruits en France, et 10 000 qui sont créés. Ce sont autant d'anticipations ou de réponses face à l'évolution des entreprises et de l'économie... Ces institutions ont la délicate mission de réguler les pratiques des partenaires sociaux pour garantir l'équité et de promouvoir la solidarité, sans freiner les réallocations de main d'œuvre nécessaires à l'accroissement de la richesse nationale.

Les interrogations suivantes doivent alors être abordées :

- comment développer les taux d'activité ?
- comment concilier protection des salariés et efficacité économique ?
- comment faciliter les créations d'emploi, en particulier pour les moins qualifiés ?
- comment réhabiliter le travail dans la société en le faisant aimer des employeurs et des employés ?

Ces sujets doivent être abordés sans tabous mais sans pessimisme. En effet, concilier une plus grande fluidité du marché du travail avec une assurance chômage généreuse doit être une ambition centrale

d'un modèle de croissance rénové, de même qu'un effort pour développer l'emploi des travailleurs peu qualifiés tout en leur fournissant un revenu suffisant. Nul ne peut pour autant se dissimuler l'extrême difficulté de la tâche. Plus de trente ans d'efforts continus des uns ou des autres n'ont abouti qu'à stabiliser le chômage au mieux entre huit et dix pour cent. Notre groupe ne prétend pas avoir découvert la pierre philosophale. Il résume ci-dessous les réponses qu'il lui semble raisonnable d'apporter aux quatre séries d'interrogations ci-dessus. Il affirme cependant qu'elles seraient de peu de valeur si d'une part elles ne faisaient pas l'objet avant leur adoption d'une concertation ouverte et approfondie avec les partenaires sociaux et si d'autre part et simultanément – au moment où l'on propose de travailler plus – on ne s'attachait pas, avec la même détermination, à promouvoir une meilleure reconnaissance du rôle social du travail.

Pour accroître les taux d'activité, il nous faut commencer par corriger deux exceptions françaises particulièrement préjudiciables : le sous-emploi des *seniors* et des jeunes les moins qualifiés.

---

## Permettre aux *seniors* de travailler plus longtemps

On l'a dit, les taux d'activité des *seniors* et des jeunes sont faibles dans notre pays par rapport à nos principaux partenaires. Les réformes à entreprendre sur le marché du travail concernent donc prioritairement l'augmentation de l'emploi de ces deux classes d'âge.

Le taux d'emploi des 55-64 ans est particulièrement bas en France, de près de 15 points inférieurs à la moyenne de l'OCDE. Cette situation a été plus ou moins consciemment organisée dans un esprit de partage du travail. Ainsi, des dispositifs divers de départ à la retraite anticipée ont été mis en place.

Conformément à l'esprit de la réforme des retraites, il convient de profiter d'une partie de notre allongement de durée de vie pour travailler plus longtemps. Il faut cependant faire en sorte que le retour sur le marché du travail des *seniors* ne se solde pas par une augmentation de leur taux de chômage, mais bien par une remontée de l'emploi. Il faut ainsi agir à la fois sur l'offre et la demande de travail.

Une première réforme dans cet esprit que nous proposons de prendre immédiatement est d'autoriser sans restriction le cumul d'un emploi rémunéré et de la retraite. Elle devrait s'accompagner en second lieu du démantèlement de tous les dispositifs de retraites anticipées (du type « cessation d'activité de certains travailleurs salariés ») en veillant à ce que d'autres dispositifs ne soient pas détournés pour les remplacer. Ces deux dispositions devraient être accompagnées par les trois orientations suivantes.

### Agir sur les mentalités

Une action de communication d'ampleur mettant en valeur les compétences des *seniors* permettrait de faire évoluer les représentations

collectives concernant l'emploi après 50 ans. En effet, malgré l'assombrissement des perspectives démographiques et la probable pénurie d'emplois dans de nombreux secteurs à moyen terme, il existe encore en France un consensus très large entre les salariés et les employeurs en faveur d'un retrait précoce du marché du travail : un sondage récent indique que l'âge considéré comme « normal » par les salariés pour un départ à la retraite est de 57 ans.

Dans le même esprit, une large partie de l'opinion publique continue de considérer que l'emploi des travailleurs âgés constitue un obstacle à l'embauche des jeunes. Cette mobilisation des acteurs pourrait dans un premier temps prendre la forme d'actions d'information auprès des employeurs comme des travailleurs. Ce type de campagne a montré son efficacité dans les pays du Nord de l'Europe.

## **Améliorer la gestion des ressources humaines**

### **Favoriser la demande de travail**

Pour stimuler la demande de travail des *seniors*, très insuffisante aujourd'hui, il conviendrait de reconSIDérer la contribution Delalande. Cette contribution, créée en 1987, oblige les entreprises qui licencient des travailleurs de plus de 50 ans à verser une contribution supplémentaire à l'UNEDIC, allant de 1 mois à 1 an de salaire brut selon l'âge du travailleur et la taille de l'entreprise. Elle visait à l'origine à éviter des préretraites ASSEDIC, qui n'existent plus aujourd'hui. En accroissant le coût du licenciement, elle a contribué à freiner les embauches des travailleurs de plus de 45 ans, les entreprises craignant de ne pas pouvoir s'adapter à un retournement de conjoncture.

S'il faut encourager l'embauche des *seniors* par le secteur privé, l'État a également un rôle à y jouer. Dans la limite de sa politique de recrutement discutée plus précisément dans le chapitre suivant, il pourrait allouer une place aux *seniors*. Ainsi, au-delà de l'exemple, il limiterait le déséquilibre de sa pyramide des âges.

### **Favoriser la formation**

Aujourd'hui, les salariés de plus de 40-45 ans bénéficient très peu de la formation continue, ce qui accroît les risques d'inadaptation aux évolutions technologiques. Afin de prolonger l'activité d'un nombre croissant de travailleurs âgés et d'éviter leur exclusion du marché du travail, il est nécessaire de préserver et de renforcer leur employabilité par la formation.

De plus, il conviendrait de tenir mieux compte du fait que toute amélioration des conditions de travail, et notamment toute diminution de la pénibilité, est en elle-même un facteur permettant de maintenir plus longtemps un *senior* à son poste.

## **Améliorer la gestion prévisionnelle des effectifs des entreprises en mettant l'accent sur les tranches d'âges les plus élevées**

Les entreprises devraient être davantage incitées à mettre en place une gestion prévisionnelle des ressources humaines même en l'absence de difficultés économiques immédiates. Cette dimension des relations sociales pourrait s'intégrer dans les domaines relevant de la négociation annuelle obligatoire dans l'entreprise. Dans ce but, le dispositif d'aide public d'appui à l'élaboration des plans de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans les PME devrait être mis en place. Ce dispositif est prévu par la loi de modernisation sociale mais n'a pas reçu de décret d'application. La conférence tripartite devrait pouvoir chaque année faire un point sur l'évolution prévisionnelle des besoins et des ressources de travail par branche et par métiers. Ces évaluations pourraient ensuite permettre de mieux réduire les dispositifs de préretraite.

## **Encourager l'offre de travail des plus âgés**

La réforme des retraites incite déjà fortement les travailleurs âgés à travailler plus longtemps, et permet de manière assez souple le cumul emploi retraite dans la limite du dernier salaire. L'autorisation sans restriction, que nous préconisons, du cumul emploi retraite permettrait de redonner une véritable marge de manœuvre salariale à la négociation aux âges les plus élevés. Les *seniors* qui reprendraient le travail continueraient naturellement à cotiser.

La surcote qui a été instaurée dans le cadre de la réforme des retraites consiste à majorer les prestations versées si l'on travaille plus que le temps requis pour avoir accès à une retraite à taux plein. Son augmentation serait donc également un signal efficace pour montrer que le travail des *seniors* est une priorité. Dans la fonction publique, il faudrait examiner la possibilité sur la base du volontariat et dans le respect de l'intérêt du service d'autoriser le dépassement de la limite d'âge.

---

## **Permettre une meilleure intégration des jeunes**

Le taux d'emploi des jeunes est très faible en France. Certes, cela s'explique en partie par la rareté du cumul emploi/études dans notre pays. Toutefois, la situation des jeunes les moins qualifiés face à l'emploi et à l'autonomie est particulièrement difficile.

## **Une situation préoccupante pour les jeunes les moins qualifiés**

Les comparaisons internationales montrent que les jeunes non qualifiés en France sont plus exposés au chômage et à la dépendance vis-à-vis de leur famille que dans les autres pays. En effet, si l'accès à l'indépendance des jeunes qui ont achevé leurs études n'est pas en moyenne beaucoup plus tardif que celui des jeunes européens les plus précoce, il n'en va pas de même pour ceux qui terminent leurs études à un niveau au plus égal au premier cycle du secondaire. Un jeune sur quatre ayant achevé ses études à ce niveau en 1992 n'avait acquis aucun des attributs de l'indépendance en 1996 et ce pourcentage est plus proche de celui des pays méditerranéens que des pays anglo-saxons et nordiques. En France, les jeunes les moins diplômés semblent donc souffrir, pour accéder à l'indépendance, d'un handicap spécifique qui les distingue, plus que dans d'autres pays, du sort moyen de l'ensemble des jeunes.

L'accès tardif des jeunes Français à l'indépendance induit une très forte dépendance vis-à-vis de leurs parents : cinq ans après la fin de leurs études, 21 % des jeunes n'ont ni logement ni travail propre. En France, la précarité de ces jeunes est gérée de façon privée et familiale : les transferts sociaux à l'intention des jeunes sont en effet inférieurs à la moyenne communautaire ; la famille reste une protection privilégiée contre l'exclusion. Mais les jeunes de milieux favorisés qui ont la plus grande propension à faire des études sont davantage aidés par leurs familles que les précaires. D'où le fossé qui s'ouvre devant ceux qui ne disposent plus du soutien de leurs parents : en 1999, d'après l'enquête emploi de l'INSEE, au moins 80 000 jeunes de 15 à 29 ans se trouvaient dans une situation d'isolement et d'absence de ressources.

## **Tout faire pour permettre un premier emploi « qualifiant »**

Les imperfections de la protection de l'emploi et le niveau du coût du travail, sur lesquels nous reviendrons ci-dessous, sont des obstacles particuliers pour les jeunes lors de leur entrée sur le marché du travail, puisqu'ils ne disposent pas d'expérience, et ne sont pas, par définition, en emploi. Une protection de l'emploi trop rigide « désincite » donc leur embauche, sans les protéger. Les améliorations que nous proposerons ci-dessous devraient donc améliorer leur sort.

La logique des politiques de l'emploi vis-à-vis des jeunes est avant tout de leur mettre « le pied à l'étrier », en leur fournissant une première expérience professionnelle venant compléter leur formation. Tous les dispositifs favorisant une réelle forme d'apprentissage sont favorables : la principale faiblesse du revenu minimum d'activité (RMA) provient de son déficit en obligation de formation.

Pour les cas les plus difficiles, des dispositifs ont fait leurs preuves, en mettant les jeunes en relation avec une personne « référente » et en les insérant dans un contrat aidé. Ce sont cependant des dispositifs lourds.

Plus généralement, comme pour les *seniors*, il est nécessaire de faire évoluer les mentalités sur certains points. En effet, il y a une fracture entre les qualifications proposées par l'école et les possibilités d'emplois. Les représentations négatives dans l'opinion publique de certains types d'emploi (souvent manuels) y sont pour beaucoup. L'Éducation nationale dirige trop peu vers la formation professionnelle des jeunes qui pourraient y trouver une voie d'insertion dans la vie active et de promotion sociale. Des dispositifs tels que le plan « 100 000 emplois », qui visent précisément à mettre en contact les jeunes avec de réelles possibilités d'emplois butent sur ces difficultés : soit les jeunes ne sont pas formés pour certains de ces emplois, soit ils sont repoussés par l'image qui leur est attachée. Les branches professionnelles devraient entreprendre un programme de revalorisation du travail manuel incluant les conditions de travail, la formation, la qualification et le développement de carrière et la rémunération. Une campagne nationale serait à mener en relation avec le service éducatif. D'une manière générale, l'ensemble des mesures proposées par le plan de cohésion sociale pour le plein emploi des jeunes appelle une mise en œuvre aussi rapide et générale que possible. Il s'agit notamment de l'accompagnement, sur cinq ans, dans le cadre de « contrats d'avenir » de 800 000 jeunes sans emploi ni qualification ; l'accompagnement personnalisé est renouvelable jusqu'à l'accès définitif à l'emploi durable ; une allocation intermédiaire est servie quand le jeune est entre deux contrats pour qu'il n'y ait pas de rupture de revenu. 350 000 d'entre eux accéderont à l'emploi par une formation en alternance ; 350 000 seront conduits vers l'emploi marchand avec un droit à formation ; 100 000 seront recrutés en alternance dans le secteur public. Parallèlement, l'État prend une série de mesures pour accroître en cinq ans l'apprentissage de 40 % et le porter à 500 000 en 2009. De sérieux espoirs peuvent être placés dans cet ensemble de dispositions. Leur évaluation périodique devrait permettre de leur apporter, chemin faisant, les ajustements nécessaires.

## Vers plus d'autonomie

En plus de l'accès à l'emploi, une réflexion sur l'insertion sociale des jeunes ne peut s'affranchir d'une réflexion sur l'autonomie. La Commission nationale pour l'autonomie des jeunes, présidée par M. Jean-Baptiste de Foucauld, a rendu au Premier ministre un rapport « Pour une autonomie responsable » en 2002. Cette Commission concluait sur une stratégie en deux étapes, dont la première serait une expérimentation sur 5 ans de certaines dispositions, qui seraient étendues après évaluation à l'issu de cette période. Les conclusions retenaient :

- la reconfiguration du service public d'orientation pour les jeunes, organisé sur une base locale et multipartenaire ;
- l'ouverture d'une négociation entre l'État, les régions et les partenaires sociaux afin de rendre aussi effectif que possible le droit des jeunes à une expérience professionnelle et à un emploi qui leur convienne, en utilisant plus efficacement et plus équitablement l'argent public ;
- l'institution d'une allocation de formation versée sous un même barème de condition de ressources de leurs familles, aux jeunes en formation de

plus de 16 ans, qui se substituerait, sur une base élargie, au système actuel des bourses ;

- la possibilité de reporter cinq annuités de cette allocation dans le temps pour en bénéficier plus tard (éventuellement jusqu'à un âge limite), si elle n'a pas été utilisée entre 18 et 25 ans ;
- la mise en place progressive d'un « revenu contractuel d'accès à l'autonomie » pour les jeunes en difficulté qui ne bénéficient ni de formation, ni de travail rémunéré, ni de revenu, évidemment sous plafond de ressources et un dispositif d'accompagnement approprié.

Cette stratégie à évidemment un coût, qu'il convient d'analyser dans le cadre plus général de l'état de nos finances publiques et contenu du dispositif mis en place dans le cadre du plan de cohésion sociale. Son importance pour l'avenir de ces jeunes et de la cohésion sociale du pays justifie qu'une haute priorité lui soit attribuée.

---

## **Une protection des salariés plus juste et plus efficace**

La protection des salariés devrait s'attacher d'abord à faire face à la dualité du monde du travail, en mettant en place un contrat de travail unique. Dans le même temps, il convient de s'interroger sur l'intervention forte du pouvoir judiciaire, y compris en matière de licenciement économique, qui constitue une spécificité française. La protection de l'emploi a été renforcée avec la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, notamment en ce qui concerne l'emploi à durée limitée et les licenciements collectifs. Certains articles de la loi ont été suspendus jusqu'en juillet 2005 au plus tard par la loi du 3 janvier 2003 portant relance de la négociation collective en matière de licenciement économique. Doit-on à nouveau, et si oui dans quelles directions, modifier le dispositif de la protection de l'emploi ?

### **Réunifier le monde du travail : pour un contrat unique**

La dualité du marché du travail est une des réalités dramatique de notre économie, et elle touche particulièrement les jeunes, pour lesquels les CDD succèdent aux CDD.

L'emploi à durée limitée – CDD et intérim – constitue aujourd'hui le mode le plus fréquent d'embauche. L'usage de cette forme d'emploi s'est fortement intensifié depuis la fin des années 80, tout d'abord avec le développement du CDD puis, plus récemment avec l'essor de l'intérim. S'il ne représente environ que 12,5 % de l'emploi total, il concerne plus des trois-quarts des créations d'emploi, ce qui s'explique par la faible durée moyenne des CDD. Le recours croissant aux CDD a eu

un impact positif sur la dynamique du marché du travail, en augmentant les flux de créations et de destructions d'emplois. De plus, l'emploi temporaire, une fois écarté les emplois saisonniers, est transformé en moyenne en CDI dans les deux-tiers des cas.

Toutefois, force est de constater que cette plus grande flexibilité de l'emploi n'a pas permis une réduction significative du chômage. La coexistence de deux types de contrat de travail a plutôt instauré une certaine dualité du marché du travail. La protection de l'emploi inhérente au CDI est par définition plus importante que celle d'un CDD. Mais les avantages apportés par le CDI s'étendent au-delà du cadre du marché du travail : pour obtenir un prêt ou un bail par exemple.

Cette dualisation du marché du travail ne serait qu'apparente si les individus étaient égaux dans leur chance de voir leur CDD transformé en CDI. Pour les jeunes, on l'a dit, mais aussi les femmes et les peu qualifiés, le CDD ne constitue pas toujours un tremplin vers le CDI. Ces personnes sont alors souvent vouées aux emplois temporaires. Des inégalités se retrouvent aussi au niveau sectoriel. Les CDD rempliraient ainsi un rôle d'ajustement de l'emploi suivant l'activité dans l'industrie, offrant peu de perspectives d'intégration à l'entreprise, alors qu'ils constitueraient plutôt un moyen de sélectionner la main d'œuvre dans les services. On assiste ainsi à une concentration des risques sur les publics fragiles dans les secteurs les moins porteurs.

Le groupe considère qu'une piste intéressante sur laquelle les partenaires sociaux devraient réfléchir est la création d'un contrat unique. Convenablement conçu, il permettrait de résoudre de fait la dualisation du marché du travail.

La forme précise de ce contrat est naturellement à débattre. Mais une idée peut être avancée : la suppression du CDD et la création d'un contrat unique à durée indéterminée dans lequel les droits relatifs à la protection d'emploi et à l'indemnisation se renforceraient progressivement. Sans tenter ici de préciser exagérément les contours d'un tel contrat, on voit bien que les anciens cas de recours aux CDD constitueraient des cas de motif réel et sérieux de rupture dans les premiers temps du contrat. Ainsi s'intégreraient sans heurts les embauches antérieurement opérées en CDD et cette nouvelle souplesse faciliterait l'insertion durable dans l'entreprise. Les procédures de licenciement connaîtraient une progression comparable, permettant à l'entreprise de gérer son personnel en fonction de ses besoins réels et non par des pratiques contestables de ruptures successives. En cas de rupture précoce, l'actuelle prime de précarité pourrait être majorée.

## **Protéger les personnes, non les emplois existants**

Dans l'environnement changeant rapidement que nous connaissons aujourd'hui – ouverture des marchés, évolution technologique

rapide – les entreprises doivent s’adapter face à une concurrence forte. Cette adaptation passe par des destructions d’emplois sur certains sites ou dans certaines fonctions et des créations d’emplois dans d’autres.

Ces mouvements sont extrêmement nombreux. Chaque jour en France, environ 27 000 personnes quittent leurs emplois. Sur ces 27 000 départs, seuls 540 correspondent à des licenciements économiques tandis que près de 14 300 sont liés à des fins de contrat à durée déterminée. L’ensemble du dispositif de la protection de l’emploi est ainsi centré sur les 540 licenciements économiques journaliers et fait finalement peu de cas des autres pertes d’emploi. Ce dispositif reflète une stratégie de défense des emplois existants, plutôt qu’une stratégie de défense de l’emploi en général.

On ne peut toutefois laisser le processus de destruction d’emplois conduire à des situations individuelles ou collectives inacceptables. La première des protections pour le ou la salarié[e], c’est qu’en cas de perte d’emploi, il ou elle puisse en trouver un autre rapidement, dans de bonnes conditions évitant la précarité. La seconde, c’est qu’il ou elle bénéficie d’allocations chômage tant que la société n’est pas en mesure de lui proposer un emploi correspondant à ses compétences et à ses caractéristiques personnelles. On voit bien qu’il est plus raisonnable de faire reposer cette protection des salariés sur la collectivité que sur des entreprises qui licencient. Cela ne signifie pas que les entreprises ne supportent aucun coût lié à leur politique sociale, alors que celle-ci peut avoir un coût important pour la société. Mais la responsabilité de ces entreprises en matière de chômage doit s’exprimer vis-à-vis de la société, qui aura à faire face aux problèmes des personnes licenciées si elles ne sont pas convenablement traitées au niveau de l’entreprise.

Pour favoriser l’emploi et l’inclusion sociale, il faut donc accepter la suppression des emplois lorsqu’elle s’avère indispensable, mais refuser la destruction des individus à laquelle conduit l’exclusion de l’emploi. Une réflexion doit être engagée pour permettre de concilier la nécessaire mobilité du travail et l’indispensable sécurité des travailleurs. Les éléments de cet équilibre existent déjà largement à travers les différents systèmes de protection sociale, mais leur diversité, leur hétérogénéité créent des lacunes dans les dispositifs d’appui aux personnes. Il s’agit donc de simplifier, articuler et lisser les différents droits sociaux légaux et conventionnels pour faciliter les adaptations rendues nécessaires par les aléas de la vie professionnelle ou par la mise en œuvre de projets personnels. Ces dispositifs devraient porter une attention particulière aux situations de transition entre deux emplois. C’est ce que l’on appelle un statut du travailleur, formule qu’il faudrait comprendre comme un soutien pour un parcours professionnel mieux assuré et non comme un abri contre tout changement.

On aboutirait ainsi à moins protéger les emplois existants et à mieux protéger les salariés.

## **Mieux protéger les salariés**

### **Une assurance chômage plus généreuse mais plus incitative**

Le service public de l'emploi en France n'atteint que partiellement son but. Pourtant, la première protection à apporter à un salarié est bien de lui assurer une aide efficace lorsqu'il se retrouve au chômage. Cette période ne doit pas être abordée de manière passive par l'administration : le but est bien le reclassement, et pas l'enfermement dans l'assistance.

Le service public de l'emploi est à l'heure actuelle complexe dans son utilisation et son organisation, insuffisamment efficace dans l'aide qu'il apporte et peu contraignant pour le chômeur. Toute réforme de ce système doit donc aller dans le sens d'une simplification de l'organisation et d'une aide effective pour les chômeurs qui en ont réellement besoin. En revanche, des devoirs assortis de sanctions crédibles doivent être la contrepartie des soutiens mis en place.

À première vue, le service public de l'emploi en France n'est pas très bien doté en moyens humains :

	Royaume-Uni	Suède	Allemagne	France
Demandeurs d'emplois/ agents du SPE	45	35	85	75/85

De surcroît, ces moyens humains ne sont pas utilisés de manière efficiente. Des doublons peuvent exister entre l'ANPE et l'UNEDIC. Surtout, l'accompagnement des chômeurs n'est pas suffisamment différencié. Le ciblage sur les demandeurs d'emploi qui ont réellement besoin d'un accompagnement personnalisé peut être amélioré. Le récent rapport de M. Marimbert montre que 2/3 environ des demandeurs d'emploi n'ont pas besoin de l'appui lourd prévu par le dispositif « plan d'aide personnalisé » (PAP). Les structures comparables dans les autres pays ont mis en place un ciblage de l'accompagnement (Pays-Bas et Royaume-Uni). Le profil des demandeurs d'emploi devrait être mieux établi pour définir leurs besoins réels.

La coordination et le partage de l'information entre l'ANPE et de l'UNEDIC sont également nécessaires pour assurer le meilleur suivi possible des demandeurs d'emplois. Le service public de l'emploi utilise également de nombreux sous-traitants (entretien d'orientation, psychologues, formateur,...). Leur efficacité, notamment celle des cellules de reclassement, devrait être systématiquement contrôlée.

Les moyens ainsi recentrés sur les cas réellement difficiles permettraient d'effectuer en contrepartie un meilleur contrôle de l'implication des chômeurs dans la recherche d'emploi. Le versement des aides devrait être conditionné à l'obligation d'accepter – après un certain nombre de refus – un emploi « convenable ». Les conditions dans lesquelles l'indemnité de remplacement s'éteint, telles qu'elles sont définies par la loi,

donnent une définition satisfaisante de cet emploi convenable. Force est de constater qu'elles ne sont pas appliquées : la question principale est donc celle de la mise en œuvre des textes existants. Cette question de l'« emploi convenable » doit être dédramatisée : reprendre un emploi qui n'est pas exactement aussi bon que le précédent n'est pas un engagement à vie. Même après reprise d'un emploi, la recherche d'un emploi meilleur peut continuer d'être menée.

Cette obligation est logique puisque l'indemnisation a aussi pour objet de permettre que la personne puisse retrouver sa place dans l'appareil productif au bénéfice de tous. De plus, dans un bassin d'emploi difficile, le demandeur d'emploi percevra durablement ses allocations, car il n'existera probablement pas d'emploi convenable. En revanche, le cadre de haut niveau licencié ne pourra plus vivre deux ans aux frais de la société alors qu'il est rapidement réembauché.

Il importe que le suivi de la bonne recherche d'emploi soit assuré en coopération entre le service public de l'emploi et l'Unedic. Ce suivi nécessite un accompagnement personnalisé chaque fois que la personne éprouve des difficultés particulières dans sa recherche d'emploi. L'expérience des conventions de conversion (accord interprofessionnel d'octobre 1986) a montré dans ce cas tout l'intérêt d'un pilotage fort des partenaires sociaux et d'une contractualisation poussée avec le service public de l'emploi.

Le dispositif pose évidemment la question des critères d'extinction de l'indemnisation. La législation prévoit que la décision appartient au directeur départemental du travail et de l'emploi. L'avant projet de loi de programmation pour la cohésion sociale confirme les droits et devoirs des demandeurs d'emploi, qui doivent être équilibrés, et introduit la possibilité de réduire l'indemnisation sans la supprimer totalement. Entre une automatичité qui serait source d'injustices et la répugnance des agents à sanctionner des personnes, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics doivent s'accorder sur une mise en œuvre responsable de leurs décisions.

### Mieux aider les exclus du marché du travail

La première préoccupation concerne l'accompagnement des personnes. Pour lutter contre l'exclusion et le chômage et pour permettre l'insertion, l'accompagnement des personnes est un facteur déterminant. Cette importance, soulignée depuis longtemps par les associations, commence à être reconnue par les pouvoirs publics, comme le montre le plan de cohésion sociale. Mais l'accompagnement demande une mobilisation très forte au sein des services publics, comme dans le monde du travail. Les pays qui ont réussi à inverser la courbe du chômage ont tous investi massivement dans les dispositifs d'accompagnement.

C'est pourquoi le rapport recommande de renforcer le service public de l'emploi. Mais il est également nécessaire de développer la fonction d'accompagnement au sein de l'entreprise, faute de quoi les emplois

aidés dans le secteur marchand ne déboucheront pas sur une véritable insertion dans un emploi durable.

Pour cela, la fonction d'accompagnement (tutorat, formation, écoute, suivi, évaluation, etc.) devrait être reconnue, encouragée, valorisée. Ainsi, dans le débat sur les « 35 heures », il pourrait être proposé que cadres et non-cadres puissent augmenter leur temps de présence dans l'entreprise au bénéfice de l'accompagnement des personnes, sur une base volontaire. Cela permettrait de renforcer la solidarité et de marquer l'engagement de l'entreprise à favoriser une véritable insertion.

Par ailleurs, il est souhaitable d'introduire plus de fluidité dans les dispositifs d'aide à l'emploi

Dans le cadre du plan de cohésion sociale, les dispositifs d'aide à l'emploi ont été en partie simplifiés (transformation du contrat emploi solidarité et du contrat emploi consolidé en contrat d'accompagnement à l'emploi) et en partie diversifiés en fonction des cibles (jeunes, chômeurs de longue durée, allocataires de minima sociaux) ou du secteur marchand ou non marchand. On peut cependant se demander si la logique selon laquelle les personnes doivent répondre aux critères prédefinis et non pas les dispositifs s'adapter aux personnes ne continue pas à prévaloir. En outre, le système est rendu plus complexe par l'intervention de plus en plus fréquente des collectivités locales (à travers la décentralisation du RMI comme à l'initiative de ces collectivités).

Pour augmenter la fluidité des dispositifs, la loi devrait reconnaître une possibilité d'adaptation et de dérogation sur des critères définis, au niveau local, par les différentes parties prenantes : partenaires sociaux élargis aux associations de lutte contre l'exclusion, collectivités territoriales, Etat. Les maisons de l'emploi pourraient être les lieux de cette discussion, si elles étaient des instances ad hoc et possédaient des compétences leur permettant de le faire. Les mêmes acteurs devraient se voir confier un rôle dans le suivi des dispositifs, la mise en place de procédures d'évaluation à échéances rapprochées ainsi que dans la négociation des conditions de transition entre les emplois aidés et les emplois conventionnels. En effet, outre les rigidités des différents dispositifs, leur faiblesse réside dans le décalage entre leur affichage comme « emploi d'insertion » et la fréquence du retour à la case départ pour le bénéficiaire.

Au total, il convient de continuer à corriger une situation actuelle dans laquelle les « *insiders* », chefs d'entreprise et salariés, rejettent la responsabilité du traitement de l'exclusion sur l'Etat, en renforçant, par ailleurs, leur situation par rapport aux « *outsiders* ». Les partenaires sociaux et les associations luttant contre l'exclusion, avec les collectivités locales, doivent participer activement à l'accompagnement des exclus. Leur participation est la condition du succès de l'insertion.

Tout ceci plaide pour l'organisation au niveau du bassin d'emploi d'un dialogue social renouvelé entre collectivités locales, partenaires sociaux, associations s'occupant de l'exclusion, pour offrir aux exclus une approche personnalisée et cohérente.

## Rendre l'indemnisation du licenciement plus équitable

### **Attacher les droits à la personne et pas à l'emploi**

Afin que les risques ne se concentrent pas sur les personnes les plus fragiles, une première mesure consiste à limiter au maximum les conséquences négatives d'un changement de poste. La perte des droits attachés à un emploi peut devenir un obstacle à un changement nécessaire. Il importe donc d'attacher autant que possible les droits à la personne, non à l'emploi.

La création du droit à la formation contenue dans l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 et repris dans la loi Fillon du 4 mai 2004 est un exemple de ce type de droit « portable ». Il s'agit d'un droit individuel de 20 heures par an, cumulable sur 6 ans. La formation se déroule en dehors du temps de travail, avec le versement par l'employeur d'une allocation de formation égale à 50 % du salaire. Surtout, les droits capitalisés par le salarié restent acquis en cas de licenciement, sauf en cas de faute grave.

La réflexion sur ce type de droit doit être lancée, ils permettent en effet d'amortir pour le salarié une partie du risque inhérent à la mobilité professionnelle. Toutefois, plusieurs types de risques majeurs sont déjà couverts en France indépendamment de l'ancienneté dans l'entreprise. Ainsi, l'assurance maladie et les droits à la retraite ne sont pas attachés à un emploi, et n'entravent donc pas la mobilité des salariés.

### **« Taxer » les entreprises qui licencient**

Le couple « indemnité de licenciement/prestation chômage » aujourd'hui n'est pas équitable. Une employée administrative d'une PME en difficulté dans une zone sinistrée pourra après dix ans de bons et loyaux services être licenciée avec trois à six mois de salaires pour toute indemnité et très peu de chance de retrouver un emploi rapidement, alors que la même personne en région parisienne dans une grande banque qui souhaite réduire ses effectifs se verra offrir vingt à trente mois de salaires et un accompagnement sur mesure qui devrait lui permettre de retrouver sans trop de mal du travail dans les trois mois qui suivent. Les abus au niveau des cadres performants qui peuvent quitter une entreprise avec une indemnité de départ totalement défiscalisée de plus d'un an de salaire brut, alors qu'ils ne passeront sans doute même pas par une réelle période de chômage, existent également.

Le système actuel fragilise donc les plus démunis face au chômage. Il serait souhaitable pour y remédier d'échanger les garanties individuelles que peut fournir une entreprise – et qui sont par nature très différentes – contre une garantie collective. Seules ces garanties collectives de gestion du chômage permettent de proportionner l'aide apportée aux risques encourus.

Diverses études<sup>(1)</sup> soulignent la nécessité d'introduire une plus grande logique économique et sociale dans la protection de l'emploi. Un

(1) Blanchard O. et J. Tirole, « Protection de l'emploi et procédures de licenciement », rapport du CAE n° 44 ; Cahuc P. « Pour une meilleure protection de l'emploi ? », document de travail du COE-CCIP n° 63.

système de bonus-malus sur les cotisations sociales payées par l'entreprise tenant compte du nombre d'embauches et de licenciements au cours de l'année pourrait être instauré. L'idée est d'inciter à l'embauche, et de « désinciter » les licenciements, en adoptant une approche économique, i.e. plus rapidement et plus sûrement que par la voie judiciaire. En effet, à l'heure actuelle, les contributions des entreprises à la caisse d'assurance chômage sont basées sur la masse salariale, et sont donc indépendantes du comportement des entreprises en matière de licenciement. L'entreprise ne tient donc pas compte lorsqu'elle licencie du coût de ce licenciement pour la collectivité. Pour inciter l'entreprise à le prendre en compte, un dispositif financier convenablement calibré a tout son sens.

Cette transposition du système *d'expérience rating* américain – qui fait payer plus les entreprises qui licencient plus – au cas français demanderait évidemment des travaux supplémentaires. Il faudrait par exemple pouvoir tenir compte d'une certaine solidarité face au chômage entre les secteurs en déclin et les secteurs dynamiques. Mais il doit être possible d'en conserver l'esprit, à savoir remplacer la gestion juridique du licenciement par une incitation à l'embauche et une désincitation au licenciement purement économique.

Une autre piste peut également être explorée. Les conditions de rupture d'un CDI pourraient être déterminées sur la base un minimum légal proportionnel à l'ancienneté avec un double plafond en mois de salaires et en valeur absolue. Les parties resteraient contractuellement libres au moment de l'embauche de définir des montants plus élevés que le montant légal. Toutefois, toutes les sommes versées au-delà du minimum légal devraient être normalement fiscalisées afin d'introduire plus d'égalité dans le système et plus de ressources pour le financement des garanties collectives.

### Rendre les coûts de licenciement plus prévisibles pour les entreprises

Les licenciements assortis d'une transaction ou d'un plan social coûtent en moyenne en France 1,5 fois le salaire brut médian. Les clauses de licenciement collectif alourdissent, cependant, sensiblement le coût par rapport à un licenciement individuel.

Ce coût est cher, mais il est encore plus élevé chez certains de nos partenaires. En revanche, il ne comprend pas la perte d'efficacité ni les ressources mobilisées en interne durant la procédure longue et incertaine que nécessitent les licenciements collectifs (neuf à douze mois pour une grande entreprise), qui sont une caractéristique française. Ceci est en partie lié au fait qu'avec la disparition du contrôle administratif de licenciement, le rôle du juge s'est à ce propos considérablement accru.

Or l'appareil judiciaire n'est pas armé pour traiter rapidement et efficacement du licenciement économique. Les approches retenues prêtent à discussion, notamment lorsque la Cour de Cassation accepte les licenciements visant à « conserver » la compétitivité de l'entreprise, mais

non à « l'améliorer », alors qu'entre conserver et améliorer sa compétitivité, il n'y a parfois qu'une question de délai, que le système judiciaire est mal en mesure d'apprécier.

Vouloir s'opposer à la destruction d'emploi par la voie judiciaire est illusoire : le délai gagné en allourdisant le coût du licenciement se paye en emplois. Cette méthode n'évite finalement que peu les licenciements individuels. Le bénéfice pour les salariés est limité lorsqu'il existe. En revanche, elle complique les procédures. Cette complexité réduit l'incitation à créer des emplois et déforme la structure du marché du travail vers les formes d'emplois les moins protégées (CDD, intérim). Ce phénomène défavorise relativement les PME en matière de création d'emploi puisque le coût de la réglementation est plus élevé pour celles-ci que pour les grandes entreprises. Enfin, l'incertitude entourant l'intervention, grandissante, des tribunaux conduit les entreprises à anticiper un coût potentiellement élevé en cas de licenciement. Ces anticipations reposent in fine sur tous les salariés sous forme de moindres augmentations salariales et pour l'ensemble de l'économie par une moindre création d'emploi.

Une stratégie centrée sur ces modalités de protection des emplois se traduit par des inégalités très fortes devant le chômage. Elle s'accompagne de la multiplication des procédures et de l'augmentation des délais de jugement, en un mot elle instaure l'insécurité juridique. Il est très difficile de gérer l'incertitude : un coût élevé mais sûr est toujours préférable à une loterie, aussi bien pour l'entreprise que pour le salarié.

Le rapport de Virville « pour un code du travail plus efficace » présente de nombreuses propositions afin d'assurer un droit du travail plus lisible, plus cohérent et plus prévisible. Il conviendrait d'appliquer rapidement celles visant notamment à assurer une plus grande sécurité juridique pour l'entreprise et le salarié. Elles recommandent en particulier une refonte constructive du droit du travail, une meilleure information des salariés, un appui plus systématique sur des commissions paritaires, la mise en place d'une « veille juridique » des partenaires sociaux et des magistrats, l'instauration de délais maximum pour certains types de recours et une définition plus claire du contrat de travail.

Le groupe estime qu'il faut parallèlement réexaminer les modalités de mise en œuvre du contrôle du licenciement pour motif économique. Ce concept est né en 1945 pour permettre une allocation optimale de la main-d'œuvre. Il a été reconfiguré en 1975 pour éviter l'effet d'aubaine d'une indemnisation favorable du chômage consécutif à un licenciement d'origine économique, indemnité spécifique qui n'existe plus aujourd'hui. Depuis 1986, le jeu d'aménagement législatif et jurisprudentiel a abouti à la complexité actuelle de toute opération de licenciement pour motif économique et de la liaison juridique entre la procédure collective de consultation et la procédure individuelle de rupture du contrat.

Il serait judicieux de bien cantonner juridiquement les deux dispositifs : d'une part la rupture du contrat, où la rupture abusive se résout en dommage et intérêts ; d'autre part les procédures collectives. Concrètement, il s'agirait de supprimer la spécificité relative au licenciement pour

motif économique. Ainsi, un défaut, ou un déficit, dans le processus de consultation se traduira par une sanction pénale adaptée à la gravité de la faute commise par l'employeur, et s'agissant du contrat, seule donnerait lieu à sanction l'absence de motif réel et sérieux.

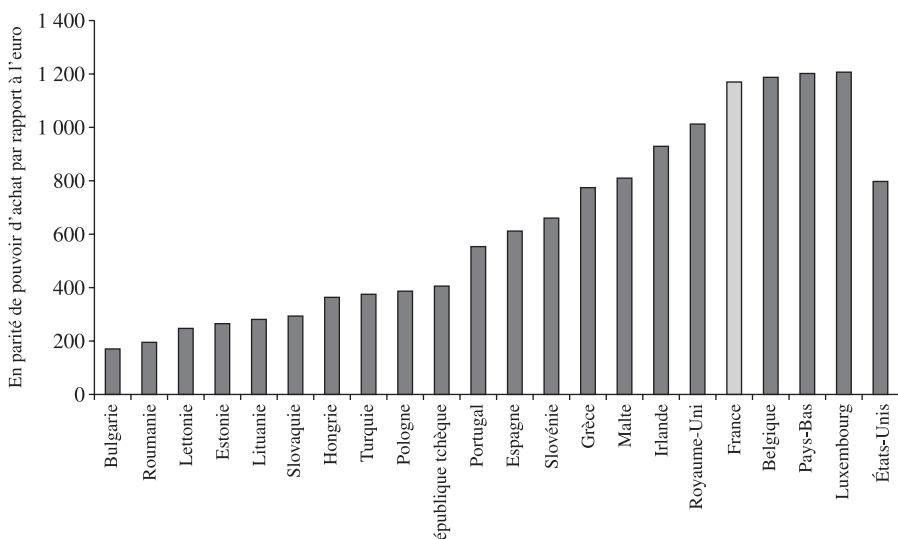
---

## **Coût du travail et création d'emploi : concilier évolution des niveaux de vie et coûts salariaux des entreprises**

### **Le niveau du SMIC et les allègements de charges**

Assurer un revenu décent en contrepartie de son travail est une des bases du modèle social français. L'outil pour ce faire a principalement été le SMIC, successeur du SMIG en 1970. Son évolution a toutefois été rapide, et semble avoir joué contre l'emploi des personnes non qualifiées. Il est à l'heure actuelle de 7,6€ de l'heure y compris les charges salariale, ce qui se monte à 11€ charges employeurs comprise avant allègement. Après allègement, le coût est ramené à 9,2€. Le niveau du SMIC en France est ainsi l'un des plus élevés en Europe<sup>(1)</sup>.

#### **Comparaison internationale des salaires minimums mensuels (2003)**



Source : Eurostat

(1) Le graphique ci-dessus ne concerne que les pays pour lequel un salaire minimum légal existe, ce qui n'est pas le cas, en particulier, de l'Allemagne et de l'Italie.

De plus, la proportion de travailleurs rémunérés au minimum légal, atteignant 14 %, est l'une des plus élevées d'Europe.

L'analyse économique n'est pas univoque quant à l'impact de l'existence d'un salaire minimum sur l'emploi. En effet, l'employeur, en situation de force dans sa négociation avec son employé, risque sans contraintes légales d'en profiter pour fixer un salaire très bas, plus faible que la productivité de cet employé, juste suffisant pour que celui-ci accepte de rester dans l'entreprise. La fixation d'un salaire minimum cherche à rétablir l'équilibre dans la relation salariale. Tant que le salaire minimum ne dépasse pas la productivité de l'employé, la diminution de la rente de l'employeur est favorable au marché du travail car des salaires plus élevés incitent plus d'individus à se porter sur ce marché. En revanche, un salaire minimum trop élevé exclut du marché du travail les personnes trop peu qualifiées : ce qu'elles peuvent apporter à l'entreprise est inférieur à ce que celle-ci devrait leur verser. L'effet du salaire minimum sur l'emploi n'est donc pas tant lié à son existence qu'à son niveau. Or la plupart des études suggèrent que le niveau actuel du coût du travail au niveau du SMIC en France est trop élevé. Le salaire minimum garantirait un revenu décent à ceux qui ont un travail, mais empêcherait les moins qualifiés qui n'en ont pas d'en trouver un.

Pour corriger cet inconvénient, une idée directrice des politiques de l'emploi depuis 1993 a été de désolidariser l'évolution du SMIC de celle du coût du travail au niveau du SMIC, afin de rendre les moins qualifiés rentables pour les entreprises tout en leur assurant un certain niveau de revenu. Pour ce faire, les charges sociales patronales sur les bas salaires ont été allégées par vagues successives : entre 1993 et 1998 divers dispositifs aboutissent à la ristourne dite « Juppé » ; entre 1998 et 2002, les allègements Aubry I et Aubry II, visant à compenser l'augmentation du coût du travail lié aux 35h remplacent cette ristourne ; enfin entre 2003 et 2005, les allègements devraient être progressivement fondus en un barème unique instauré par la loi Fillon. Les cotisations sociales patronales représentent 45 points du salaire net, dont 10 points au titre de l'assurance chômage et 30 points au titre des assurances sociales (vieillesse, maladie/maternité/invalidité/décès, allocations familiales et accidents du travail). À l'heure actuelle, les allègements de charge représentent déjà 26 points sur ces 30 pour les salariés au niveau du SMIC et décroissent progressivement pour s'annuler à 1,7 SMIC. Les diverses études menées ont prouvé que les politiques de baisse de charge ciblées sur les bas salaires ont créé des emplois.

Toutefois, ces fortes créations d'emplois ont coïncidé avec un ralentissement des gains de productivité apparente du travail. Ceci est temporairement normal lorsque l'on cherche précisément à réintégrer sur le marché du travail des personnes moins qualifiées. Ce ralentissement serait inquiétant s'il se révélait durable. Les dernières analyses du FMI semblent cependant confirmer l'idée que ce meilleur fonctionnement du marché du travail est porteur d'améliorations futures de la productivité, car il permet une meilleure allocation de la main d'œuvre.

Cette politique d'allègement de charges, cependant, coûte cher : elle représente aujourd'hui un coût annuel de plus de 1 point de PIB,

soit plus de 15 Mds d'euros, alors que la troisième vague d'allégements de charges n'est pas encore achevée. Or ce coût est payé par la collectivité : il faut donc veiller à conserver un équilibre entre l'incitation à embaucher des non-qualifiés et l'augmentation des prélèvements nécessaire en contrepartie, susceptible de peser sur l'emploi en général.

Si la politique d'allègement de charges doit être conservée elle peut difficilement, compte tenu des contraintes budgétaires de l'État, être accentuée. De plus, le niveau du SMIC s'est rapproché du salaire moyen depuis le milieu des années 1995. Il faut donc tenter de maîtriser différemment le coût du travail au niveau du SMIC et pendant quelques années, au moins, s'en tenir à une progression très modérée de celui-ci.

Pour cela, il conviendrait que l'évolution du SMIC ne soit plus accentuée par des « coups de pouce ». Une version améliorée de la PPE devrait être l'instrument à utiliser pour revaloriser le niveau de vie des salariés ayant de faibles revenus. Ce nouveau mode d'évolution du SMIC redonnerait par ailleurs une marge de négociation salariale sur les bas salaires dans les entreprises. Une évaluation des résultats de ce dispositif devrait impérativement être réalisée au bout de quelques années.

## **La lutte contre les trappes à inactivité : la PPE**

Afin de supprimer les situations où prendre un emploi au SMIC est moins rémunérateur que de ne pas travailler, plusieurs mesures ont été prises au cours des cinq dernières années, et en particulier l'introduction de la prime pour l'emploi (PPE) et du dispositif d'intéressement :

- la PPE est un crédit d'impôt annuel sur les revenus du travail, créé en 2001. Elle a permis d'améliorer la rémunération des travailleurs peu qualifiés et d'accroître les gains financiers engendrés par la reprise d'emploi. Pour un montant global de 2,4 Md€, elle bénéficie à plus de 8 millions de ménages qui touchent à ce titre en moyenne 250€ par an en réduction (ou remboursement) d'impôt à partir de l'année qui suit la reprise de l'emploi ;
- l'intéressement consiste à autoriser un cumul du minimum social et des revenus d'activité pendant une période transitoire suivant la reprise d'emploi. Il a été renforcé à partir de 1998. Tous les bénéficiaires des minima sociaux peuvent bénéficier de ce dispositif. À titre d'exemple, la reprise d'un emploi à mi-temps rémunéré au SMIC horaire par un ancien RMIste se traduit par le versement entier de son RMI (environ 400€) au cours de 6 premiers mois suivant la reprise d'emploi, puis d'une partie seulement du RMI pendant encore 9 mois.

Ces deux dispositifs appellent deux remarques fortes : ils sont économiquement et socialement souhaitables, mais ils nécessitent tous les deux des améliorations pour porter pleinement leurs fruits.

La PPE pêche par son manque de visibilité pour les bénéficiaires et son ciblage insuffisant sur les populations victimes de « trappes à inactivité ». Elle est versée parfois plus d'un an après la reprise d'activité. Ce décalage est source d'incompréhension et de perte d'efficacité. De

plus, la PPE est à la fois peu ciblée et peu généreuse pour les populations concernées : les personnes qui sortent des minima sociaux pour prendre un emploi à temps partiel ont vu leur situation s'améliorer grâce à la PPE, mais le supplément de revenu demeure faible : 79 € par mois pour une personne au SMIC à mi-temps, contre 47 € hors PPE.

De façon un peu similaire, le principal défaut du dispositif d'intéressement actuel est d'être mal connu et mal compris par les personnes qui en bénéficient. De fait, il n'existe pas à proprement parler un unique « dispositif d'intéressement ». Il existe simplement, pour les différents minima sociaux, des possibilités diverses de cumuler revenus d'activité et minimum social. Les montants et les possibilités de cumul diffèrent d'un minimum social à l'autre.

Dans les deux cas, il convient donc tout d'abord d'augmenter la visibilité des deux dispositifs et d'assurer le maximum d'information des publics visés : il devrait être très simple pour chaque chômeur de savoir combien il gagnerait à reprendre un travail. L'intéressement pourrait être unifié. En ce qui concerne la PPE, il n'est pas sûr, compte tenu de son montant actuel, que sa visibilité sur la fiche de paye soit plus marquée qu'un unique chèque important. Ce que l'on gagnerait en temps serait sans doute perdu en effet « psychologique ». L'avance sur impôt qui avait été mise en place allait en revanche dans le bon sens, mais son application semble avoir pris du retard.

Concernant l'évolution du barème, il serait souhaitable de renforcer le ciblage de la PPE sur les personnes pour lesquelles le gain de revenu associé à la reprise d'emploi demeure faible, c'est-à-dire les travailleurs à temps partiel. Ceci est de plus cohérent, nous y reviendrons, avec les pratiques du secteur des services, du commerce et de l'hôtellerie restauration, où se situe notre principal déficit d'emploi. Les études tendent également à montrer qu'il serait souhaitable de se concentrer sur les individus plutôt que sur les ménages, pour ne pas « désinciter » le travail du conjoint.

Parallèlement, une action de sensibilisation et d'information auprès des collectivités locales pour que celles-ci modifient les mécanismes actuels d'allégements des tarifs locaux (cantes, bibliothèques,...) devrait être engagée. En effet, en discriminant entre les inactifs ou chômeurs et les actifs faiblement rémunérés, les collectivités locales ont tendance à réduire les gains financiers à la reprise d'un emploi et à accentuer les situations de « trappe à inactivité » que l'on cherche à réduire au niveau national.

Une PPE améliorée et augmentée pourrait ainsi être couplée avec l'évolution modérée du SMIC. Une évolution du dispositif revalorisation du SMIC/allégements de charge/PPE est donc envisageable à moyen terme en garantissant la participation des salariés aux plus faibles revenus aux fruits de la croissance. L'évolution proposée devrait avoir comme objectif de réduire le nombre de travailleurs pauvres, c'est-à-dire de personnes qui, bien que titulaires d'un emploi, vivent en dessous du seuil de pauvreté, sans pour autant peser sur le coût du travail.

## **L'aménagement de la durée hebdomadaire du travail**

La polémique actuelle autour des 35 heures reflète le conflit entre deux préoccupations de la société française :

- celle qui fait de la réduction par paliers successifs de la durée du travail, depuis 1936 et les 40 heures, un des symboles clés du progrès social ;
- celle de l'éradication du chômage de masse, alors même que la stratégie du partage du travail a montré ses limites.

Notre groupe est évidemment très sensible à ces deux préoccupations. Il garde en mémoire cependant que le problème majeur de notre pays est celui plus global du déficit de travail tout au long de la vie par rapport aux autres grands pays. Pour ce qui est de sa durée hebdomadaire, il ne serait pas loin de penser qu'au terme de la période de programmation qu'il retient – 2015 – notre économie et les économies environnantes auront connu des évolutions qui ne feraient plus des 35 heures un obstacle dirimant à l'optimisation de notre croissance.

Dans l'intervalle, et avec le souci d'éviter qu'un handicap supplémentaire pèse d'ici là sur notre économie, il considère que les partenaires sociaux et le gouvernement devraient rechercher – en tenant le plus grand compte des contraintes propres à chaque type d'entreprises et des souhaits personnels des travailleurs – les assouplissements (beaucoup sont autorisés par les textes actuels) qui permettraient d'effacer les inconvénients manifestes à court terme de cette loi. Il devrait être admis cependant qu'il est désormais impossible de pérenniser une compensation massive du coût du dispositif par des contributions budgétaires. Nous avons dépassé le seuil où de tels accroissements de charges publiques se retournent contre leurs objectifs sociaux. Des négociations étant actuellement en cours entre partenaires sociaux, il nous semblerait déplacé de proposer ici un dispositif précis d'arrangements. Nous aimeraisons néanmoins signaler l'intérêt d'une approche prenant en compte la très grande diversité des souhaits des personnes :

- de celles qui n'entendent pas renoncer aux avantages de la RTT, y compris parmi les jeunes cadres ;
- de celles qui souhaiteraient travailler plus pour gagner plus ;
- d'autres, enfin, qui sont prêtes à s'adapter à un régime souple tenant compte des contraintes propres de l'entreprise.

Diverses méthodes pourraient à cet égard être retenues :

- l'une, qui ne fait pas l'unanimité, consisterait à appliquer à la loi sur les 35 heures les dispositions de renégociations prévues par la loi Fillon sur la négociation collective, qui lui est postérieure. Les renégociations pourraient alors se faire directement au niveau des entreprises ;
- l'autre consisterait à envisager une nouvelle notion d'heures supplémentaires, individuelles et non obligatoires, ni pour le salarié, ni pour l'employeur. Ceci respecterait le socle du contrat de travail négocié collectivement et protégé légalement mais l'employeur aurait, en plus de l'usage des heures supplémentaires collectives dont on ne changerait pas le régime, la possibilité de proposer individuellement aux salariés de travailler plus, et de gagner effectivement plus. Le salarié aurait toute latitude

pour accepter ou refuser, et cette possibilité resterait bien sûr dans la limite des durées maximales de travail. Il faudrait incorporer dans ces dispositifs de solides garanties pour que les nouvelles possibilités ne puissent en aucun cas devenir obligatoires par exemple dans les nouveaux contrats de travail conclu par l'employeur. Les structures publiques devraient se voir accorder la même possibilité.

---

## Le travail dans l'entreprise et la société

« Qui suis-je si je ne participe pas ?  
J'ai besoin pour être de participer. »  
(Saint-Exupéry)

L'ensemble des évolutions économiques et technologiques modifie en profondeur l'organisation et la vie des entreprises et entraîne des répercussions importantes sur les conditions d'emploi et de travail des salariés. La croissance économique subit elle-même les contre-coups de ces transformations. La place que le travail prend dans notre société a une influence évidente sur la croissance et donc sur la création de biens et de services. Ici aussi cependant la relation est circulaire. Notre groupe de travail s'est arrêté à cette question à la lumière du rapport de M. Bernard Vivier adopté en 2003 par le Conseil économique et social, aux conclusions duquel il souscrit.

Pour que le travail reprenne toute sa place dans notre société des choix de société doivent être effectués ou confirmés. Parallèlement à la revalorisation du travail manuel et à la conciliation de la mobilité de la main-d'œuvre avec sa sécurité, que nous avons déjà développées, les propositions suivantes nous semblent devoir être retenues. Toutes s'inspirent du souci de veiller à ce que l'amélioration continue de la condition des travailleurs accompagne l'accroissement de leur nombre et les progrès de l'économie.

### Réaffirmer la place centrale du travail

Malgré le chômage massif et l'incertitude croissante sur le déroulement des parcours professionnels, le travail demeure une valeur centrale pour notre société. C'est la raison pour laquelle notre groupe préconise une politique de multiplication du travail et des politiques sociales orientées autant qu'il est possible vers le plein emploi. Réussir avec et par les personnes, tel est le fil directeur de nos réflexions pour une croissance forte et durable. Les politiques publiques doivent donc converger vers

l'objectif majeur de réconcilier nos concitoyens, employeurs et salariés, avec les valeurs portées par le travail. Tout doit être fait pour que les salariés trouvent dans leur travail une réponse à leurs besoins de ressources et d'épanouissement et s'y attachent et pour que les employeurs aient à cœur de développer leur entreprise, et de la développer en y associant dans la durée des salariés traités en partenaires. La crise que nous traversons nous fait trop souvent oublier que pour l'entreprise le travail est une ressource – sa ressource principale – avant d'être un coût.

## **Repenser le contenu du travail**

### **Protéger la santé et améliorer les conditions de travail**

L'évolution des conditions de travail crée sa part de risques professionnels, y compris de nouveaux risques et la santé au travail va être un défi réel pour les années à venir. Négocier l'organisation du travail et la maîtrise du temps, assurer un vrai libre choix pour le travail à temps plein ou à temps partiel, pour le partage entre activités professionnelles et responsabilités familiales tout au long de la vie : ce sont des domaines qui conditionnent le bien vivre des travailleurs et donc indirectement leurs performances professionnelles. On connaît le lien qui existe entre absentéisme et conditions de travail.

### **Permettre aux acteurs de participer à l'organisation du travail**

Les légitimes revendications d'autonomie et d'initiative appellent à faire évoluer le travail avec le concours des personnes concernées. De plus en plus le travail a une dimension collective. Rares sont les activités qui ne sont pas intégrées dans un réseau de compétences complémentaires, où la vision partagée conditionne la performance. La première forme de participation est d'être informé et autant que nécessaire consulté. À terme les entreprises gagnantes seront celles qui parviendront à se donner de vrais projets de développement et qui sauront y associer leurs salariés.

## **Élaborer les bases d'une nouvelle forme de participation sociale**

### **Développer la participation des salariés et réaffirmer les modes légaux de participation**

Le dialogue social, la négociation ne sont pas des alternatives possibles dans la conduite des affaires économiques. Ils en font partie intégrante et doivent être conduits à leur terme pour toute décision d'importance. La forme accomplie de participation s'exprime dans l'association aux décisions qui concernent le travail du salarié. Notre groupe reconnaît l'utilité, pour les entreprises de capitaux les plus importantes, du développement des formules de gouvernance sous la forme du Directoire et du

Conseil de surveillance, dans lequel les salariés peuvent être représentés. La participation aux résultats, comme l'intéressement, est une autre manière essentielle de mobiliser les équipes de travail. Encore faut-il que ces mesures ne soient pas dénaturées en de simples compléments de rémunération. Notons aussi que la cohésion sociale et le développement des PME trouvent un soutien dans la loi du 19 février 2001 qui ouvre, pour la première fois, à l'ensemble des entreprises, y compris aux très petites entreprises, l'accès aux dispositions financières très favorables de l'épargne salariale librement négociée. Celle-ci, qui encourage les investissements socialement responsables, mérite d'être largement diffusée dans l'intérêt de tous.

### Déontologie des rémunérations

Dans la vie des entreprises, certaines décisions peuvent avoir un impact particulièrement important sur la qualité de la cohésion sociale dans l'entreprise et le pays. Il en est ainsi, notamment, de celles qui touchent à l'échelle des rémunérations. Le sentiment d'écart croissants entre leurs extrêmes pèse d'autant plus sur l'esprit public que les conditions de leur fixation échappent à la transparence. À un moment où, dans notre combat contre le chômage et pour l'emploi de tous, nous recommandons une stricte discipline dans la progression des bas salaires, nous invitons les entreprises et les banques à faire preuve d'une particulière retenue dans la fixation de la rémunération de leurs dirigeants. Nous savons que celle-ci ne peut ignorer les signaux des marchés, mais nous pensons que cette considération ne peut être la seule ; les conseils d'administration dont nous respectons les responsabilités en ce domaine, doivent faire preuve également de sensibilité aux contraintes que traverse actuellement la société dans laquelle les entreprises prennent racine. Nous les invitons, en conséquence, à prendre, pour le moins, toutes les dispositions nécessaires pour que la transparence totale prévale en ce domaine. Les rapports à l'assemblée générale devraient être, à cet égard, parfaitement explicites sur la politique conduite en matière de rémunération pour l'ensemble des agents et les montants versés aux hauts dirigeants. Une circonspection particulière devrait être exercée dans les cas où l'entreprise se sépare de dirigeants dans le cas d'échecs de ceux-ci. L'opinion ne peut comprendre que de tels départs puissent s'assimiler à des aubaines pour les intéressés.

### Intensifier la construction du droit social communautaire

Les orientations ci-dessus, si nécessaires pour consolider le lien social dans notre pays, ne peuvent trouver tout leur sens que si elles s'insèrent dans une évolution d'ensemble au plan européen. Une croissance forte et harmonieuse en Europe suppose que la négociation et l'élaboration d'un droit social communautaire accompagnent l'accroissement des échanges entre les pays membres de l'Union. La France devrait suggérer l'intensification des travaux de l'Union dans ce domaine.

## **Élargir la vie économique à la dimension de la gratuité**

Notre travail porte sur la partie de l'économie dont les effets sont mesurables sur la croissance, perçue et évaluée en termes financiers. Cette manière de mesurer la croissance ne prend donc que très indirectement en compte d'autres aspects de l'économie. Elle ignore une part importante de ce qui fait l'activité des personnes et la contribution au développement aussi bien personnel que collectif. Le travail éducatif des parents en est certainement un des exemples majeurs. Il est des formes d'activité tout à fait essentielles pour la vie en société dans les domaines les plus variés, qui n'apparaissent que très marginalement dans le PIB. La garde d'enfant par un tiers a un impact direct sur la mesure de la croissance. Lorsque ce travail est fait par un parent, il est ignoré. Et nul ne contestera qu'il s'agit là d'une tâche tout à fait essentielle. Le dévouement de bénévoles dans des domaines importants pour la vie en société, la sécurité routière ou des incendies, la protection de l'environnement par exemple, échappe également à cette forme de mesure du mieux vivre ensemble. Si l'on recherche la réalité de la croissance au niveau des personnes on s'aperçoit que les dimensions mesurables au plan financier sont loin d'être les seules et peut être même les principales. Il importe donc que le rôle du secteur non-marchand soit pleinement pris en compte dans un modèle de développement fondé sur la circularité entre efficacité économique et cohésion sociale.

C'est donc bien en termes de développement humain et pas seulement de croissance économique qu'il convient de penser. L'action publique, par la réglementation fiscale et administrative notamment, accompagne et peut accompagner davantage ce versant non marchand de l'économie. Il y aurait certainement lieu d'engager une réflexion sur la meilleure manière de faire plus de place au fur et à mesure de la réduction du temps de travail à l'enrichissement culturel et à la formation générale des personnes. La vie associative est un facteur tout à fait important de vitalité et de cohésion sociale. Elle doit être encouragée dès l'adolescence. Notre groupe considère qu'une politique globale pour une nouvelle croissance doit inclure une stratégie de valorisation de l'économie du don d'argent ou de temps, en parallèle avec la place qu'elle doit occuper dans nos relations avec les pays en développement.

Au-delà des déductions fiscales attachées aux dons financiers à des organisations reconnues d'utilité publique et autres, il y aurait lieu de se demander s'il ne faudrait pas définir d'autres formes de reconnaissance et d'encouragement de l'économie du don tels que mécénat, don de temps, etc.

---

## **Chapitre VI**

---

# **Assurer l'efficacité des marchés des biens et services**

Une croissance forte est synonyme d'un marché des biens et services dynamique. Pour cela, il faut que ce marché soit le plus vaste possible, et qu'il puisse fonctionner librement et dans la transparence. De plus, ses acteurs, les entreprises, doivent être performants, toujours à la recherche de nouvelles idées et à la pointe des processus productifs. Cela ne peut aller sans une action des pouvoirs publics qui concourt à l'amélioration de la concurrence, à l'accroissement de l'investissement et à l'intensification de la recherche.

Cette logique, l'Union européenne se l'est fixée par l'agenda de Lisbonne. Des progrès en ce sens sont à réaliser par tous les pays européens : chaque pays a matière à une amélioration de la réglementation du marché des biens et service vers plus d'intégration et de fluidité, et vers un meilleur environnement pour la croissance de ses entreprises. Toutefois, la France, avec l'Allemagne et la Grèce, est plutôt parmi les pays de l'Union qui mettent le moins rapidement en œuvre les directives qui traduisent ces objectifs. Ceci est d'autant plus regrettable que les marchés français – des biens, des services et du crédit – restent encore marqués par une concurrence insuffisante. Ceci pénalise à la fois les consommateurs, les entreprises qui cherchent à se développer en contestant les positions acquises, et l'emploi. De ce fait, il est urgent de promouvoir plus de concurrence et d'adapter les réglementations sur le marché des services – distribution, services aux particuliers, crédit. Ce secteur libéré d'entraves paralysantes devrait contribuer à résorber une partie très significative de notre déficit d'emplois.

Ceci passe par une révision en profondeur de notre appareil réglementaire, moins axée sur la protection de l'entreprise installée, plus propice à l'entrée de nouveaux acteurs économiques.

---

## **Supprimer les réglementations qui visent essentiellement à protéger des situations acquises**

L'environnement réglementaire français du marché des biens et services s'est profondément modifié au cours de la seconde moitié du siècle dernier, notamment avec les efforts réalisés pour la création du marché unique. Le contrôle des prix a été abandonné, la libre circulation des biens et la concurrence au sein de l'Union assurée. Des améliorations très récentes ont également eu lieu : les obligations administratives pour la création d'entreprise étaient parmi les plus restrictives de l'OCDE lors de sa dernière étude sur le sujet en 1998. Elles ont été fortement allégées par les nouvelles dispositions de la loi sur l'initiative économique de 2003. Du point de vue des monopoles publics, France Télécom est désormais largement soumise à la concurrence.

Parallèlement, dans les vingt dernières années, le secteur financier français s'est profondément restructuré et doté de bases saines.

Toutefois, l'environnement réglementaire des activités est plus contraignant que la moyenne des pays de l'OCDE, notamment dans certains secteurs de services. Cela est regrettable, car, sauf circonstances particulières, les bienfaits de l'allègement des réglementations sont désormais bien établis.

### **Faire le tri parmi les réglementations**

Les réglementations existant sur le marché des biens et services ont bien sûr des buts de justice sociale<sup>(1)</sup>, d'ordre public, ou tout autre relevant de la bonne organisation de la société. Certaines sont indispensables à l'établissement d'une économie de marché. Sans droit, et droit du contrat notamment, une économie de marché saine ne peut prospérer.

Chaque réglementation a cependant un coût, surtout lorsqu'elle crée une rente de situation pour ceux qui répondent à ses critères et qu'elle limite l'entrée de nouveaux acteurs. Ce coût peut être économiquement justifié s'il permet un meilleur déroulement des transactions. Ces justifications doivent cependant être périodiquement vérifiées.

Au surplus, le fait que certaines réglementations soient utiles ne signifie pas que toutes le soient. Certaines réglementations peuvent être utilement remplacées. Parfois la combinaison de prix libres et d'une information adéquate du consommateur peut y suffire. Cette analyse coût/bénéfice afin de trouver la meilleure méthode est complexe lorsqu'elle est possible. Elle est donc rarement menée. Lorsqu'elle l'est, elle est rarement mise à jour.

(1) Le souci de protéger le locataire, par exemple.

Ainsi, le système réglementaire vieillit, et il vieillit d'autant plus vite que les personnes ou les biens et services sur lesquels il s'exerce – les TIC par exemple – évoluent rapidement. Il importe d'éviter alors que la diffusion du progrès technique soit limitée par une stagnation de la réglementation.

### **Quelques réglementations à faire évoluer en prenant davantage en compte l'intérêt de tous les citoyens**

Sous couvert de continuer à protéger l'emploi, les consommateurs ou certaines industries jugées fragiles, des réglementations inadaptées ne font plus que nourrir les rentes de ceux qui sont installés, au détriment de ceux qui ne le sont pas, entravent en fait l'investissement, l'initiative, l'innovation, les gains de productivité et poussent les prix à la hausse, y compris parfois ceux du logement ou les loyers. In fine, elles limitent généralement l'emploi et sont défavorables aux consommateurs.

On notera ici quelques exemples, qui nous placent dans une situation particulièrement atypique par rapport à nos partenaires. À côté du très désuet droit de mouture dans la meunerie, on trouve des réglementations touchant au commerce, à l'information et au transport :

- le régime des annonces judiciaires et légales, qui suppose une habilitation préfectorale pour les journaux et dont les prix sont encadrés, s'est muté en une forme d'aide déguisée à la presse. À l'heure de l'information sur Internet, des adaptations semblent nécessaires ;
- de manière générale, tous les pays ont des réglementations pour les activités de prestation portuaire, mais la France est le pays le plus réglementé d'Europe : seule la manutention est libre. Cela a créé des monopoles de fait, et des prix réputés élevés ;
- plusieurs professions « fermées » existent aussi en France. On ne reviendra pas une fois de plus sur le cas des taxis parisiens, dont la solution ne réside vraiment que dans l'augmentation du nombre de licences. Le cas des pharmacies est également spécifique à la France. Si partout en Europe l'activité de pharmacie est encadrée, cet encadrement est beaucoup plus strict en France, puisqu'il concerne la répartition du capital : un pharmacien ne pouvant être propriétaire de plus d'une officine, la constitution d'une chaîne officinale permettant une diminution des prix est impossible. Dans le même secteur, la France est l'un des rares pays à étendre le monopole de vente des médicaments sur prescription aux médicaments hors prescription, ce qui empêche une distribution plus large accompagnée d'une diminution des prix.

Ce ne sont là que quelques exemples des obstacles à la concurrence subsistant en France. La constitution d'une commission chargée de recenser les réglementations trop restrictives, en prenant en compte davantage l'intérêt de tous les citoyens plutôt que l'intérêt particulier de telle ou telle profession est donc nécessaire.

Face à ces barrières « à l'entrée », des barrières « à la sortie » entravent également l'activité économique. Par exemple, le coût d'une hypothèque est rehaussé par la présence de frais élevés et de procédures lourdes en cas de revente du bien avant la fin du terme normal de l'emprunt. Ceci interdit le développement du marché hypothécaire primaire en France par rapport aux États-Unis. Or celui-ci a été un vecteur majeur de la transmission efficace des impulsions de la politique monétaire outre-atlantique.

La difficulté de la remise en cause de ces réglementations réside dans le fait que la disparition de l'une d'entre elles produira des effets certes favorables, mais dilués et peu perceptibles dans toute l'économie, alors que leurs bénéficiaires actuels sont eux bien au fait de la rente qu'elles rapportent. Il y a ainsi plus de forces d'inertie que de forces de changement. Il convient d'en tenir compte au moment d'entreprendre la mise à jour de notre système réglementaire pour accompagner les évolutions de notre société, plutôt que d'y faire obstacle de manière contre-productive et injuste.

## **Hâter la transposition des directives européennes**

Alors que nous avons adhéré sans réserve aux objectifs de la stratégie de Lisbonne, visant à faire entrer l'Europe dans l'économie de la connaissance, nous prenons un retard injustifiable dans la transposition des directives qui visent à la mettre en œuvre.

Ainsi, avec un taux de transposition de 42,5 % au 1<sup>er</sup> janvier 2004, nous figurions en 13<sup>ème</sup> position, seule l'Allemagne et la Grèce ayant un taux inférieur. Une telle situation n'est pas acceptable puisqu'elle consiste à retarder l'entrée dans notre droit de dispositions utiles et que nous avons votées à Bruxelles.

Une démarche immédiate s'impose pour accélérer le processus de Lisbonne dans notre pays ; il est dans notre intérêt d'adapter le plus rapidement possible nos réglementations, en particulier celles qui ont trait à l'accroissement de la concurrence.

Pour ce faire, deux stratégies, au demeurant complémentaires, sont envisageables :

- prendre une « ordonnance balai » transposant d'un coup toutes les directives en retard pour nous mettre en conformité avec nos obligations communautaires ;
- faire en sorte, pour l'avenir, que, passé le délai de transposition, une directive non transposée s'intègre directement dans notre droit, imposant ainsi une forte contrainte sur les administrations, si elles veulent éviter qu'une telle transposition automatique, déjà retenue par l'Italie par exemple, ne conduise à ajouter de la confusion dans notre arsenal juridique.

---

## **Le marché des services : un enjeu fondamental pour l'emploi et la compétitivité**

Des progrès considérables ont été réalisés dans le domaine de la concurrence sur le marché des biens grâce au marché unique. En revanche, le marché unique des services, notamment du fait des différences de réglementations, est loin d'être achevé. Or ce secteur bénéficierait également de pouvoir élargir à l'ensemble de l'Europe son champ d'action. En effet, de nombreux services sont aujourd'hui comparables à des biens « échangeables », et notamment les services aux entreprises. De plus, il existe un coût fixe à se mettre en conformité avec une réglementation : ce coût est plus facilement amorti sur un marché plus étendu.

Les services participent pleinement à la compétitivité des entreprises : des études menées en Italie ou en Allemagne montrent qu'en moyenne, ils représentent 40 % des *inputs* de la valeur ajoutée produite par les autres secteurs. Or, sans choix délibérés des pouvoirs publics, la réglementation de ce secteur est moins susceptible d'être influencée par les meilleures pratiques étrangères que le secteur des biens.

L'Union européenne a donc inscrit dans le programme de Lisbonne une « stratégie sur le marché intérieur des services », dont les buts sont de faciliter les prestations transfrontalières, et l'établissement dans un pays autre que son État d'origine. L'Espagne, le Danemark et le Royaume-Uni ont profité de cette impulsion européenne pour mener une analyse exhaustive de leur système réglementaire s'appliquant aux professions libérales. Une telle initiative en France serait également souhaitable. Au-delà, diverses actions devraient être menées.

### **La priorité : introduire ou développer trois libertés dans le commerce**

Le secteur du commerce appelle des initiatives à un double titre. Par rapport aux États-Unis, il est l'un des secteurs où le sous-emploi est le plus marqué, et, parallèlement, l'un des secteurs où la croissance de la productivité du travail a été la plus faible. Pour améliorer cette situation et créer des centaines de milliers d'emplois, trois libertés doivent être renforcées en ce qui concerne le commerce.

#### **Plus de liberté sur les jours d'ouverture**

Compte tenu de l'évolution des conditions de vie – nécessité de concilier les activités professionnelles et familiales, diversification croissante des modalités du travail – le groupe inclinerait à donner plus de liberté aux commerçants sur l'ouverture de leurs magasins tous les jours de la semaine s'il était avéré que ceci devait constituer une source importante d'emplois, notamment pour les jeunes, et à condition que les possibilités

d'ouverture soient réglées par des négociations de branche et d'entreprises assorties de compensations pour les salariés volontaires.

### Liberté sur les dates des soldes

La fixation administrative des dates de soldes entraîne des rigidités et des distorsions de concurrence entre départements. Le développement des ventes sur Internet accroît encore ce phénomène. Les commerçants, notamment au moyen de leurs chambres consulaires, pourraient très bien les organiser librement sans que la définition des soldes et les contrôles sur leur réalité et leur sincérité soient modifiés. Cela permettrait de revenir sur une exception française : celle qui voit l'État décider de l'organisation des promotions commerciales.

### Liberté d'installation et de fixation des prix

Aujourd'hui, l'exercice du commerce est à la fois réglementé en ce qui concerne les implantations de magasins, mais également en ce qui concerne les prix :

- afin de protéger le commerce de proximité, les lois sur l'urbanisme commercial de 1973 et 1996 ont soumis l'ouverture des surfaces de vente de plus de 300m<sup>2</sup> au contrôle des commissions départementales d'équipement commerciales composées d'élus locaux, de représentants consulaires et de représentants des associations de consommateurs. Depuis 1996, un recours est possible devant une Commission nationale ;
- afin de rééquilibrer les relations entre fournisseurs et distributeurs, la loi dite « Galland » de 1996 a imposé un calcul beaucoup plus strict du seuil de revente à perte : les ristournes consenties par les fournisseurs aux distributeurs au titre de la coopération commerciale – les fameuses « marges arrière » – ne peuvent être prises en compte dans ce calcul.

Ces lois ont eu des « effets secondaires » importants. Au niveau régional, la localisation géographique des établissements ayant été restreinte, des monopoles locaux se sont développés. Au niveau national, la venue de nouveaux concurrents a été entravée et la croissance des *maxi-discounts* limitée. Ces freins à la concurrence ont eu des effets défavorables sur l'activité, et partant sur l'emploi. Ils ont également entraîné des prix plus élevés et donc une diminution du pouvoir d'achat.

Parallèlement, la loi Galland a encouragé le gonflement des marges arrière – qui peuvent atteindre 40 % du prix d'un produit – plutôt que la concurrence par les prix, cette dernière ayant de toute façon un intérêt réduit pour un monopole local. Or l'augmentation des marges arrière force le fournisseur à augmenter ses prix de vente pour pouvoir la supporter. Le distributeur répercute cette augmentation du prix sur le consommateur.

Des études ont été menées pour mesurer l'ampleur des coûts de ce « détournement » des buts premiers des réglementations. On estime l'effet de la loi Galland à un surplus d'inflation de 0,1 à 0,2 point par an. Les professionnels les plus allants annoncent pouvoir restituer de l'ordre de 5 % du prix au consommateur si la loi était modifiée, soit, compte tenu

de la part du marché occupé par les grandes surfaces, environ 3 % de pouvoir d'achat. La perte des consommateurs est évaluée entre 0,7 et 1,3 milliard d'euros par an. Parallèlement, l'effet sur l'emploi a été évalué par une étude de Bertrand et Kramarz qui tend à montrer que la loi Royer de 1973 aurait coûté environ 1300 emplois par an.

L'augmentation du prix des produits en grande surface touche non seulement directement le pouvoir d'achat du consommateur, mais en particulier celui des plus modestes, car l'achat de ces biens représente une part plus importante de leur budget. Sans préjuger des conclusions de la Commission Canivet, il semble qu'une révision en profondeur de cette réglementation soit souhaitable.

### **Une orientation d'avenir : l'accroissement des services aux particuliers et aux personnes<sup>(1)</sup>**

Si l'emploi dans les services est l'un des points faibles de la France, l'arrivée des technologies de l'information et de la communication ouvre un réel espoir. Elles devraient permettre de réduire notre déficit d'emploi, en particulier, dans le secteur des services aux particuliers et à la personne. Les premiers relèvent d'une logique de consommation de services, les seconds de besoins médicaux ou sociaux.

En effet, le développement d'un nouveau secteur de services à destination des particuliers devrait permettre de créer rapidement en France beaucoup d'emplois de qualité ne nécessitant pas de qualification universitaire et de renforcer durablement la croissance. Pour donner une idée de l'ampleur du phénomène, il suffit de savoir que si chaque ménage français consommait deux heures de services de ce type par semaine, cela permettrait de créer deux millions d'emplois. De plus, le développement de ce secteur peut s'effectuer sans aide publique supplémentaire. Parallèlement, il est clair que les besoins en services à la personne vont très fortement progresser tant ils ont déjà du mal à être satisfaits. Le vieillissement de la population, en particulier, a un effet massif sur l'augmentation des besoins en la matière.

#### **Pourquoi ce secteur peut-il se développer aujourd'hui ?**

La demande de services aux particuliers devrait être soutenue au cours des prochaines années par l'amélioration du niveau de vie des Français et la complexité croissante de leur vie quotidienne. Avec la généralisation du travail des femmes et le vieillissement de la population, ces services deviendront progressivement des éléments majeurs de l'amélioration de la qualité de la vie et donc de la croissance. Ils seront de plus en plus ressentis comme nécessaires au fur et à mesure que les biens

(1) Cette partie a été rédigée avec la collaboration de Madame Michèle Debonneuil.

fortement différenciés, utilisant aujourd’hui l’électronique et demain les biotechnologies, seront plus complexes à utiliser et à entretenir. Plus les ménages prendront conscience de cette nouvelle réalité, plus ils valoriseront ces services, moins leur prix sera ressenti comme un obstacle à leur demande.

Du côté de l’offre, les technologies de l’information fournissent de nouveaux outils d’accès à ces services, ce que la mécanisation n’avait pas pu faire. En effet, à l’époque de la mécanisation, les services aux particuliers avaient pris la forme, soit de services publics permettant à toute la population d'accéder à tout prix à des services de base qui nécessitaient un savoir ou un savoir-faire que tout le monde n'avait pas (transport, hôtellerie, postes, télécommunications, santé, éducation...), soit de services sociaux aux personnes (garde d'enfants, services aux personnes âgées et aux handicapés). Quant aux services sur le lieu de vie des personnes en pleine force de l’âge, qui n’avaient pu se développer, sauf sous une forme archaïque pour une minorité de personnes qui avaient accès à des services de domesticité à temps complet, ils prennent aujourd’hui une importance croissante. En permettant de mettre en face d’une demande d’une ou deux heures de service à domicile la personne capable de fournir la prestation, les technologies de l’information permettent à tous les consommateurs d'accéder à ces services et ainsi d’en faire de véritables services de « masse ».

L’organisation de ces services est donc à repenser de façon à développer dans le cadre du marché l'accès à de nouveaux services privés et à conserver, en les adaptant et en les articulant aux nouveaux, ceux des services anciens qui doivent rester publics, subventionnés ou solvabilisés.

### Les blocages à l'émergence de ce secteur

Le développement de ce secteur requiert la mise en place des plates-formes d'accès disponibles à grande échelle : les clients potentiels souffrent d'un manque d'information sur l'offre des services existants et d'un accès simple et peu coûteux à tous ces services. Par ailleurs, la qualité de la prestation et la confiance dans les prestataires restent une condition sine qua non au développement de ces services. Il y a là deux freins importants au développement des services.

L’offre de ces services doit donc être organisée de façon à satisfaire cette double exigence de facilité d'accès aux services et de qualité des prestations. Sans entrer dans le détail de l’organisation de cette offre, disons que sa complexité nécessite de procéder à des expérimentations sur des zones géographiques diverses (villes et campagnes) de façon à tester la façon dont pourrait fonctionner cette nouvelle « grande distribution de services ». L’organisation la plus efficace devrait consister à désigner, sur appel d'offre des collectivités locales, pour chaque zone géographique, une grande entreprise engageant son nom sur un accès commode et très peu coûteux de tous les administrés de la collectivité locale à tous les services anciens et nouveaux offerts par tous les prestataires (associations, privés, publics). Des expérimentations sont ainsi déjà prévues à Paris et en province dès 2005.

## Le rôle de l'État dans le développement de ce secteur

Le développement du secteur des services aux particuliers répondant à une logique de consommation pourra ainsi se faire sans aides financières supplémentaires de l'État. La contribution de l'État pourrait simplement consister à susciter au niveau départemental ou urbain quelques expériences de taille significative associant des entreprises spécialisées et des prestataires associatifs, à l'échelle de la collectivité intéressée. Ceci pourrait être assuré par une structure centrale très légère de promotion et de suivi.

Par ailleurs, l'extension des services à la personne constitue un enjeu majeur pour les collectivités publiques. Lorsque l'on songe par exemple à l'intérêt qu'elles tireraient de faciliter le maintien à domicile des victimes de la maladie d'Alzheimer (au nombre de 800 000) et de façon plus générale de la prise en charge à domicile de la dépendance, on imagine l'importance que pourrait revêtir de telles plateformes. Ces métiers sont certes à créer. Vu la montée de la dépendance, développer de tels emplois, après une formation appropriée, valorisant chez les candidats les qualités de contact et d'attention aux personnes, rendrait des services immenses et moins coûteux que la construction de centres d'hébergement de long séjour, pourtant nécessaires. Une promotion des premiers résultats de ces expériences devrait être méthodiquement conduite.

Dans l'économie du « quaternaire » qui est désormais la nôtre, les services n'ont plus le même rôle que dans l'économie de la mécanisation où l'on opposait le tertiaire non productif au secondaire productif. Désormais, la productivité est fondée sur la qualité des produits et non plus seulement sur la capacité à en produire davantage avec la même quantité de travail : dès lors, elle concerne la qualité des services autant que le prix des biens.

Quant aux Français qui sont exclus du marché du travail soit parce qu'ils ne trouvent pas d'emplois soit parce qu'ils ne les trouvent pas assez valorisants, le développement de ces services leur donnera la possibilité d'accéder à des emplois de qualité croissante ; ils seront assurés que leur salaire, certes faible au départ, progressera à la faveur des gains de productivité attendus.

Au total, il ne faut plus craindre la tertiarisation de l'économie. On peut même dire que c'est en développant un véritable secteur productif de services aux particuliers que la France maximisera la croissance, la productivité et l'emploi sur son territoire, c'est-à-dire se donnera les meilleures chances de rester leader sur les nouvelles technologies qui restent la base de la croissance future.

---

## **Éliminer les distorsions sur les marchés bancaires et financiers<sup>(1)</sup>**

Parmi les progrès réalisés dans notre pays au cours des deux dernières décennies, la modernisation du système financier public et privé mérite une mention particulière.

En plusieurs étapes, dont les plus importantes ont été la loi bancaire de 1984 et les innovations financières qui l'ont accompagnée, la loi de modernisation des activités financières de 1996, des initiatives réglementaires auxquelles il convient d'ajouter la douloureuse expérience de la crise des années 90, le système financier français a été profondément transformé. À l'origine très administré, peu concurrentiel et peu dynamique, il a, à la faveur des évolutions mentionnées, transformé ses modes de gestion, réorienté ses stratégies en diversifiant ses activités dans la banque de détail, la banque de marché et la banque de gestion, créé et développé des formules innovantes et modernes de financement et de placement. On donnera quelques exemples de cette transformation radicale, qui nous paraissent avoir été particulièrement favorables à la croissance : en faveur des entreprises et de leur financement, citons la disparition presque totale de l'escompte, procédé de crédit archaïque favorisant le crédit interentreprises, remplacé par des procédés souples et adaptés de crédits de trésorerie ; la création de formules de financement à court terme négociables sur les marchés, les billets de trésorerie dont le marché de Paris est le plus important d'Europe. Plus spécialement en faveur des ménages, on doit mentionner la création et l'essor des OPCVM<sup>(2)</sup>, qui ont permis d'attirer des millions d'épargnants vers des placements diversifiés et plus longs, instruments financiers pour lesquels notre système financier tient également une place dominante en Europe. Enfin, signe que les leçons des mécomptes des années 90 ont été tirées, on doit relever la bonne tenue des banques françaises au cours des dernières années, caractérisées pourtant par des sinistres majeurs : crise de la dette de plusieurs pays émergents, désastre boursier, le tout dans un contexte de ralentissement économique prononcé.

L'autre composante du système financier, le marché, a connu lui aussi depuis plus de vingt ans des évolutions très positives ; aujourd'hui, il est incontestablement l'un des plus modernes d'Europe continentale. Son rôle dans le financement de l'économie française n'a cessé de croître : il assure aujourd'hui environ le tiers des financements externes des entreprises, alors qu'au début des années 80, les banques avaient un rôle dominant dans ces financements.

(1) Les développements concernant les marchés financiers dans ce chapitre et celui sur l'Europe ont bénéficié de contributions de Monsieur Jean-Pierre Patat, directeur général honoraire de la Banque de France.

(2) Organismes de placement collectif en valeurs mobilières.

Au-delà de ces avancées, quelques évolutions restent toutefois encore souhaitables pour optimiser la capacité concurrentielle et la souplesse de fonctionnement des marchés. Sans prétendre être exhaustifs, nous soulignerions volontiers les trois suivantes.

### **Mettre fin au « ni ni »**

La non-tarification des chèques couplée à la non-rémunération des dépôts à vue est une particularité unique en Europe du système bancaire français, qui est parvenue à survivre à l'introduction de l'euro, circonstance qui aurait dû normalement entraîner sa disparition, au moins pour l'aspect non-rémunération des comptes.

La prolongation du « ni ni » résulte d'une complicité objective entre les banques et leur clientèle utilisatrice de chèques, complicité grâce à laquelle chacun croit trouver des avantages, mais qui en fait est préjudiciable à tous. Elle est en effet source de coûts excessifs, à l'origine pour les banques qui tentent de les amortir par de multiples procédés – souvent opaques – mais qui, en définitive, pèsent sur les clients et le système productif.

La prolifération des chèques, en particulier de petit montant, engendre des coûts de traitement plus élevés que ceux des autres instruments de paiement. La désaffection pour les dépôts à vue (puisque non rémunérés) très nette durant toutes les années 90 a suscité la conception et le lancement de multiples produits de placements supposés rendre le même service (moyen de paiement) tout en rapportant de l'argent, produits eux aussi coûteux, plus coûteux en tout cas pour les banques que ne le serait une rémunération (qui serait de toute manière assez modeste) des comptes à vue.

Ces coûts sont répercutés de multiples façons : commissions perçues pour les motifs les plus divers, tarifications dites « au forfait » permettant de facturer des services jusqu'ici gratuits, et bien entendu coût final du crédit. La clientèle, et pas seulement celle qui fait un usage abusif du chèque, est donc pénalisée.

Certains diront que le problème est en train de se résoudre puisque la part du chèque dans les règlements ne cesse de se réduire et que ses coûts de traitement vont également diminuer fortement grâce à la généralisation de « l'image chèque ». Mais le chèque représente encore 60 % des paiements en France. Et son rôle privilégié risque encore d'être conforté par l'image chèque. Il faut savoir aussi qu'une disposition légale impose aux banques de garantir en toutes circonstances le paiement des chèques de « petit » montant<sup>(1)</sup>, disposition qui n'est pas de nature à décourager l'usage de cet instrument de paiement.

En outre, la prédominance du chèque, très spécifique à la France, nous isole des circuits de paiement de nos partenaires européens et retarde la mise en place d'un système de règlements scripturaux unifié qui

(1) De l'ordre de 15 euros.

permettrait d'effectuer des règlements à coûts modérés, service normalement attendu d'une zone à monnaie unique.

Ajoutons enfin que l'existence de comptes à vue non rémunérés maintient dans le bilan des banques une proportion relativement importante de ressources dont le coût ne suit pas les mouvements de marché. Cela contrarie une bonne transmission des mouvements de taux d'intérêt résultant de la politique monétaire (*cf. infra*).

Pour toutes ces raisons il est nécessaire de mettre fin au « *ni ni* ». Faut-il s'en remettre pour cela à l'initiative individuelle des établissements de crédit ? Sans doute pas. Dans un passé pas si lointain, certaines banques ont essayé de « passer en force », en prenant le problème non par le biais de la rémunération des dépôts – légalement interdite – mais par celui de la tarification des chèques. Chacune de ces tentatives se solda par un échec face aux protestations des associations de consommateurs, mais également à l'opposition des pouvoirs publics.

Pour cela, il serait opportun de commencer par permettre la rémunération des dépôts à vue. Cette ouverture permettra d'associer la clientèle, par le biais notamment de ses organisations représentatives, à l'élaboration par les banques de conventions de services (conventions dont les conditions pourraient bien sûr être différentes selon les établissements). La loi de 1967 qui interdit la rémunération des comptes-chèques devrait donc être abrogée.

### **Éviter les distorsions de concurrence sur la fiscalité sur l'épargne**

La fiscalité de l'épargne, fruit d'une stratification complexe de dispositions obéissant à des préoccupations parfois hétérogènes, est un des domaines où notre dispositif financier appelle un sérieux effort de modernisation. L'ensemble des régimes particuliers actuels devrait être jugé à la lumière de leur contribution aux créations d'emplois et aux objectifs de Lisbonne. La recherche et l'innovation devraient bénéficier d'encouragements fiscaux amplement compétitifs par rapport à ceux qui prévalent au-delà de nos frontières. Le dispositif de faveur dont disposent les placements obligataires par rapport aux capitaux à risques devrait aussi être reconstruit, marqué qu'il est encore par le souci – qui a perdu largement sa justification – de faciliter le placement des titres publics.

### **Orienter les interventions économiques et financières de l'État vers l'économie de la connaissance**

Le soutien que nous avons proposé ci-dessus d'apporter aux PME innovantes donne le sens de la stratégie que nous recommandons aux pouvoirs publics d'adopter dans la conjoncture présente. Il n'est d'ailleurs qu'un élément – certes particulièrement important – de la stratégie d'ensemble que l'État doit mener pour contribuer à renforcer l'attractivité du « site France » et s'assurer non seulement que le flux des investissements

directs étrangers demeure amplement positif mais concourt à la spécialisation « haut de gamme » de notre pays. Cette action doit cependant être conduite dans un esprit d'accompagnement du secteur productif et être marquée par une grande sélectivité. Les justifications d'interventions publiques sont en effet, nombreuses à un moment où l'accélération des mutations économiques remet en cause bien des structures que l'on croyait si solides que l'on n'avait pas prêté grande attention à leur indispensable modernisation. Le catalogue actuel de nos aides publiques porte la marque de la multiplicité des secteurs où l'aide de l'Etat est sollicitée au nom de préoccupations légitimes. Leur dispersion compromet, cependant, et leur lisibilité et leur efficacité. Il ne nous a pas été possible bien évidemment de procéder à une analyse approfondie de leur bilan. Il nous apparaît cependant que celle-ci gagnerait à être faite rapidement. Cette analyse pourrait permettre aussi de formuler des propositions de réforme dans les directions suivantes :

- décentralisation énergique de l'action publique ; la région et le bassin d'emploi sont l'échelon approprié de l'action publique dans ce secteur ; elles sont le lieu où les transitions nécessaires peuvent le mieux se préparer et être conduites ;
- développement à ce niveau de la fonction de « veille », pour que les évolutions prévisibles des principales activités soient bien prises en compte et pour que, si nécessaire, la diversification des activités soit promue et la formation continue adaptée aux changements en cours ; il y a là un domaine d'application privilégié du renouveau d'un dialogue social qui, au cas particulier, devrait évidemment être étendu aux différentes collectivités publiques et privées intéressées ; ce n'est qu'ainsi que l'on pourra réduire au minimum les cas où la sphère publique est amenée à réagir « en catastrophe » à des situations autrement parfaitement maîtrisables ;
- remettre en ordre les modalités d'interventions des différentes collectivités publiques intéressées afin d'assurer la plus grande lisibilité possible des dispositifs. La non-concurrence des aides doit être la règle pour permettre une réelle sélectivité. Les interventions directes de l'Etat devraient être réservées, dans cet esprit de sélectivité, aux opérations à enjeux nationaux, nécessitant une expertise nationale ou bénéficiant d'effets d'échelle ; il conviendrait de veiller avec une particulière attention à la qualité du « montage » des dossiers pour éviter des constructions artificielles, et de fait sans avenir, reposant trop exclusivement sur un empilement de concours publics. Les règles qui président à leur octroi devraient, enfin, être resserrées pour que les opérations soient marquées par la plus grande transparence et que les obligations des bénéficiaires soient clairement établies, leur exigibilité étant requise en cas de manquement patent aux engagements pris.

Cette réflexion sur notre arsenal d'instruments d'intervention publique devrait, enfin, être étendue à un examen des conditions dans lesquelles les marchés publics concourent à la réalisation des priorités de notre politique économique. On sait avec quels résultats cet instrument est utilisé par d'autres grands pays pour orienter leur industrie vers les secteurs d'avenir. Il n'est pas certain que nous en usions avec la même efficacité. Elles devraient, pourtant, avoir toute leur place dans le cadre du projet industriel et technologique de notre pays.



---

## **Chapitre VII**

---

# **Agiliser l'État**

Pendant les « trente glorieuses », l’État a puissamment contribué à la vigueur de la croissance française, notamment par le lancement de grands projets innovants – centrales nucléaires, trains à grande vitesse, programmes spatiaux, etc. Aujourd’hui, dans un monde plus instable et où l’innovation a pris une place prépondérante dans la compétition mondiale, la sphère publique française semble au contraire peser davantage sur l’économie qu’elle ne la soutient. En profitant des circonstances favorables actuelles – évolution démographique de la fonction publique et adoption de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) –, il semble pourtant possible, et il est nécessaire, de rendre à l’État son rôle d’animation de l’économie dans un univers de plus en plus incertain et compétitif. Il faut, pour cela, lui rendre l’agilité qu’il a perdue. L’agiliser, si l’on veut bien nous pardonner ce néologisme.

Ceci remet, une fois de plus, la réforme de l’État à l’ordre du jour. Les quelques faits que nous allons énumérer en souligneront l’incontournable urgence. Après tant de tentatives avortées nous ne pouvons plus prendre le risque d’échouer dans ce domaine. Ce serait signer l’abandon de tout ou partie des priorités que nous venons de suggérer, pour deux raisons évidentes :

- parce que nous ne pourrons financer des priorités sociales essentielles qu’en réduisant le volume des dépenses improductives ;
- parce que ce n’est que si l’État s’engage hardiment dans sa propre réforme qu’il pourra entraîner l’ensemble des forces vives du pays sur la voie exigeante que nous essayons d’éclairer.

Dire cela conduit à souligner le lien qui unit la réforme de l’État et la réduction de la dépense publique. L’une ne va pas sans l’autre. Nous montrerons ci-dessous qu’il serait illusoire de tenter de réduire très significativement les effectifs de la fonction publique, sans supprimer un grand nombre de structures administratives qui ont perdu leur raison d’être, et sans entreprendre une profonde réforme statutaire de la fonction publique dont l’organisation en un millier de corps différents aboutit à un cloisonnement qui défie toute gestion moderne des ressources humaines. Il n’était pas dans notre mandat de formuler des propositions dans ce dernier domaine qui a fait l’objet de remarques fort suggestives dans le rapport public 2003 du Conseil d’État. Nous nous en tiendrons donc, ci-dessous, aux relations entre la maîtrise de la dépense publique et la réforme de l’État.

Qu'il nous soit permis, cependant, de soulever, au préalable, un point essentiel. Autant, sinon plus, qu'en tout autre domaine, le succès de la réforme dépendra ici de la qualité de l'association de la fonction publique à cette entreprise. Le problème n'est pas, en effet, de parvenir à lui faire accepter le changement, mais de le concevoir et de le promouvoir avec elle. Non qu'elle se sente, en quelque sorte propriétaire de l'État, mais parce que, compte tenu du sens élevé du service public de ses membres, elle a vocation à devenir un acteur majeur de cette réforme. L'État doit développer un dialogue constant et profondément renouvelé avec la fonction publique. Cet élément a manqué jusqu'ici ; il s'est souvent ankylosé dans des négociations catégorielles. Les enjeux d'aujourd'hui sont d'un autre ordre. Cette participation de la fonction publique à une réforme de l'État, dont elle perçoit l'inéluctable nécessité, doit donc être considérée comme le préalable de toutes les suggestions qui vont suivre. La réforme même, mais aussi sa qualité en dépendent. En poursuivant ce dialogue au fil de la réforme, les pouvoirs publics découvriront dans les rangs de la fonction publique un soutien plus ample probablement qu'on ne le soupçonne pour des réformes profondes. Si certains éprouvent découragement et scepticisme, nombreux sont aussi les fonctionnaires fiers de servir l'État et prêts à soutenir avec créativité et dévouement des changements assurant un meilleur service de la Nation.

Le Conseil d'État suggère, ici, un « saut qualitatif » dans le dialogue État/fonction publique et mentionne l'attente que soit renouvelé « le contrat social » de fait qui unit la fonction publique à la Nation. L'occasion nous en est, aujourd'hui, fournie. Il reste qu'outre les réformes d'ensemble suggérées ici, l'État est par excellence le domaine où la réforme gagnerait à l'expérimentation. Une capacité d'adaptation des règles générales devrait être reconnue au niveau des directions, des services, des établissements. Il convient de trouver une nouvelle manière de concilier les grands principes qui fondent l'État – à commencer par le principe d'égalité – avec des principes d'efficacité, d'équité, parfois de simple bon sens. La loi devrait prévoir les conditions dans lesquelles on pourrait lui déroger, en en respectant l'esprit davantage que la lettre, et les procédures destinées à ce que ces dérogations préservent la recherche de l'intérêt général.

---

## Maîtriser la dépense publique

Avec des dépenses publiques atteignant 54,7 % du PIB, la France souffre donc à l'excès du poids de l'État sur son économie par rapport aux résultats qu'il obtient. Par la charge injustifiable qu'elle place, par la dette, sur les épaules des générations futures, elle piétine un des principes majeurs du développement durable. En restreignant chaque année davantage la marge de manœuvre de l'État, elle construit son impuissance

face aux problèmes de demain. Dans l'immédiat et par comparaison avec les économies concurrentes, il s'agit, là aussi, d'un handicap structurel pour la croissance. Les ressources financières et humaines dégagées par une concentration radicale des moyens de la sphère publique sur ses missions irremplaçables, apporteraient un supplément notable – au fil du temps – à la croissance et au dynamisme de l'économie. L'action sur ce terrain doit donc être générale – affectant l'État, ses entreprises publiques, les organismes sociaux publics et les collectivités locales. Pour mettre toutes les chances de son côté, cette réforme doit être radicale, poursuivie avec persévérance et s'appuyer sur le professionnalisme et la capacité de dynamisme et de créativité de la fonction publique.

L'action de réforme doit intéresser différemment les dépenses et les recettes publiques. Pour les premières, la réduction est un impératif immédiat : nous nous y sommes donc intéressés particulièrement. Pour les secondes, il s'agit d'apprécier de façon plus fine l'impact de chacune en terme d'équité sociale et de portée économique. Nous n'avons pas disposé du temps nécessaire pour y procéder en détail. Nous ne formulerons donc que quelques recommandations que le bon sens nous semble suggérer pour l'immédiat.

Dans le domaine de la dépense, la situation est telle qu'il n'est de solution que dans une approche hardie de la réforme. Il ne peut plus s'agir seulement d'échenillage, et de gel des chapitres budgétaires, de « serrage de boulons », ni même de la stricte application d'un principe de non-replacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, ni même trois. Si l'appareil de l'État demeurait inchangé l'application rigoureuse de ces approches, par ailleurs nécessaires, n'aboutirait qu'à une paralysie accrue d'une machinerie surannée et au découragement de ses agents. Certes, ces disciplines pourraient contribuer à forcer des réformes, mais elles le feraient dans le désordre. Elles ne permettent donc pas de faire l'économie d'un projet gouvernemental majeur et urgent de concentration de l'action publique sur ses priorités essentielles. Il pourrait s'organiser autour des huit lignes directrices suivantes.

## Resserrer les structures gouvernementales

Il conviendrait que pendant toute la période de mise en œuvre de cette réforme majeure, l'action gouvernementale soit regroupée entre les mains d'un nombre restreint de ministres – quinze, par exemple – chargés de partager avec le Premier ministre la responsabilité première du resserrement de l'État autour de ses priorités essentielles. Il appartiendrait à ce « Quinze de France » de reconsiderer l'ensemble des instruments mis, au cours des années, à la disposition de la sphère publique, pour que son poids n'excède pas celui que connaissent les pays les plus performants partageant nos ambitions sociales et environnementales. L'effort d'allégement devrait être assez vigoureux pour permettre simultanément l'octroi

de moyens accus aux secteurs prioritaires actuellement mal dotés. Ces quinze ministres – parmi lesquels le ministre chargé de la réforme de l’État devrait se voir donner un statut prééminent – coordonneraient l’action de ministres délégués ou de secrétaires d’État regroupés en quinze groupes de responsabilités et auxquels ils délègueraient la gestion des crédits budgétaires qui leur seraient alloués. Cette délégation fournirait l’occasion d’un débat approfondi sur la réallocation des moyens de chaque groupe de ministères autour des priorités majeures. Ceci devrait fournir l’occasion d’un effort général – et, hélas, sans grand précédent récent – pour reconstruire l’affectation des ressources publiques, pour désencombrer l’État de tant d’organismes ou de procédure qui, justifiées à un certain moment, soit ont perdu leur raison d’être, soit pourraient voir leur mission remplie avec des moyens sensiblement plus modestes. Chacun des ministres en charge d’un budget serait responsable devant le Premier ministre et évidemment le Parlement de cet allégement des structures publiques qui seul peut conduire à un abaissement significatif et durable des dépenses de fonctionnement d’un État dont les fonctions essentielles, au terme de cette période de réformes, seraient regroupées dans ces quinze ministères, toute autre structure ministérielle devant disparaître.

Pour donner l’exemple d’une extrême rigueur dans la gestion des deniers publics, chaque ministre titulaire d’un des quinze budgets devrait limiter la taille de son cabinet à un maximum de cinq agents. Les autres devraient s’en tenir à trois. Outre son avantage en terme d’économies de personnel, cette mesure permettrait d’alléger sensiblement le poids des cabinets sur la vie des directions et de rendre à celles-ci toutes leurs responsabilités. Les directeurs devraient être invités à prendre une part active à l’action prioritaire de réorganisation et prendre l’initiative des changements générateurs de gains de productivité. C’est encore loin d’être aujourd’hui le cas. Les ajustements d’effectifs sont en effet souvent perçus par l’encadrement supérieur comme une contrainte, et très rarement comme une contribution positive à l’allègement des coûts pour la collectivité. Des objectifs de cette nature devraient être assignés, personnellement, parallèlement à d’autres objectifs relatifs aux politiques à mener, par les ministres à chaque directeur d’administration, éventuellement sur proposition des secrétaires généraux des ministères, eux-mêmes appelés à jouer dans cette dynamique d’agilisation de l’État un rôle essentiel.

Il va de soi que dans la définition de cette stratégie de réforme, chaque ministre devrait être guidé par le souci de ne conserver au sein de l’administration centrale que des fonctions stratégiques quitte à déléguer les tâches de gestion à des agences du type de celles dont l’expérience suédoise a démontré l’efficacité.

Cette action ministérielle pourrait être assistée dans chacun des quinze groupements ministériels par une mission de haut niveau – comprenant juristes, techniciens et financiers – chargée de formuler des propositions radicales de simplification de notre appareil législatif et réglementaire. Il s’agit de se débarrasser de ce lierre qui recouvre toute l’architecture de l’action publique et menace finalement de la détruire. Dans ce domaine, l’expérience américaine pourrait nous inspirer. On se

référera avec profit à la mission de « réforme du gouvernement » confiée par le président Clinton au vice-président Al Gore<sup>(1)</sup>.

## Décrue progressive des effectifs

C'est un fait bien connu, la pyramide des âges de la fonction publique est telle qu'elle va connaître un flux de départs à la retraite très conséquents dans les prochaines années.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2005/ 2015
Départs prévisionnels à la retraite dans la fonction publique civile d'Etat	71 000	77 000	80 500	81 000	81 000	80 000	79 000	77 500	76 000	74 500	73 500	851 000

Source : COR

Sur les dix prochaines années, plus de 50 % des effectifs actuels de la fonction publique d'État vont partir à la retraite. Cette perspective offre à l'État une marge de manœuvre unique pour repenser son organisation. En effet, la garantie d'emploi accordée aux fonctionnaires fait de la gestion du flux d'embauche par rapport aux départs naturels la seule variable d'ajustement du niveau des effectifs et de leur répartition entre les différentes tâches que l'État doit assumer. L'ampleur de ces départs peut donc permettre à l'État de rajeunir sa pyramide des âges, tout en repensant en profondeur l'allocation de ses moyens à ses objectifs et en améliorant l'efficacité de ses services.

En termes budgétaires, les choix dans le flux d'embauche qu'assureront l'État dans les dix ans qui viennent auront un impact lourd. Le tableau suivant chiffre les économies relatives par rapport à un scénario de remplacement intégral des départs à la retraite (rythme d'embauche de plus

(1) Le président Clinton le raconte dans ses mémoires : « À la mi-mars, j'ai annoncé une mesure de réforme développée par Al Gore dans le cadre de son projet de réforme du gouvernement. Il s'agissait d'améliorer nos efforts de protection de l'environnement en proposant des incitations économiques au secteur privé plutôt qu'en imposant une réglementation trop lourde. La réduction de 25 % du volume de documents à fournir lors des démarches administratives allait leur permettre d'économiser vingt millions d'heures de travail par an. Les efforts que nous faisions pour réformer le gouvernement commençaient à payer. Nous avions déjà réduit les effectifs fédéraux de plus de cent mille personnes et éliminé dix mille pages des manuels de gestion du personnel fédéral. Bientôt, nous allions gagner près de huit milliards de dollars en mettant pour la première fois aux enchères certaines ondes de télédiffusion : nous allions également éliminer seize mille pages de réglementation fédérale sans que cela nuise à l'intérêt public. Tous ces changements ont été décidés en fonction d'un seul principe : protéger les citoyens et non la bureaucratie, promouvoir les résultats et non les règles, mettre en avant l'action et non la rhétorique. Le travail très positif d'Al Gore a confondu nos adversaires et ravi nos alliés ; mais n'étant ni controversé ni spectaculaire, il est passé inaperçu aux yeux du grand public. »

de 77 000 personnes par an) en terme de coûts salariaux et de coûts de fonctionnement de scénarios d'embauche plus mesurée :

Rythme d'embauche moyen de l'Etat sur la période 2005-2015	Gain de productivité moyen par an	Effet positif sur les finances publiques en 2008 en point de PIB	Effet positif sur les finances publiques en 2015 en point de PIB
0	4,14 %	+0,61	+1,77
8 500	3,79 %	+0,54	+1,59
17 000	3,42 %	+0,49	+1,41
25 000	3,05 %	+0,43	+1,24
34 000	2,65 %	+0,36	+1,06
42 500	2,25 %	+0,28	+0,71
51 000	1,55 %	+0,19	+0,48
60 000	1,18 %	+0,14	+0,36
77 300	0,00 %	+0,00	+0,00

Ces départs permettent donc d'améliorer sensiblement le solde public tout en maintenant le rythme d'embauche nécessaire.

La situation démographique de la fonction publique nous place devant un choix qui nous engagera pour des dizaines d'années : le rythme d'embauche des nouveaux fonctionnaires déterminera la taille de la fonction publique et le niveau des dépenses de personnel. Si tous les emplois étaient remplacés, le poids des salaires et pensions connaîtrait une forte hausse puisque les fonctionnaires « sortants » deviennent pensionnés et que leurs pensions sont versées par le budget de l'État. À horizon 2020 et à réglementations inchangées, le poids supplémentaire des pensions sur le budget des administrations publiques est de l'ordre de 0,7 point de PIB d'après les prévisions du COR.

Simplement pour maintenir le niveau de la masse salariale et des pensions constant, il faut donc viser un flux d'embauche limité à 40 000 personnes par an, ce qui représente un effort de productivité de l'État de 2,25 % par an pendant 10 ans.

Si ce n'est pas le cas, il nous faudra nous résoudre :

- soit à voir d'autres dépenses que les dépenses de rémunérations réduites pour financer la hausse de celles-ci (0,7 point de PIB représente environ, en 2004, 10,5 milliards d'euros. À titre de comparaison, le montant des crédits du ministère de l'Enseignement supérieur s'élève à 9 milliards d'euros) ;
- soit à voir augmenter nos prélèvements obligatoires : pour financer une hausse des dépenses de 10,5 milliards d'euros, il faudrait, par exemple, augmenter l'impôt sur le revenu de 22 % ou multiplier par 5 le rendement de l'impôt de solidarité sur la fortune ;
- soit à voir augmenter notre déficit primaire, ce qui accroîtrait l'endettement.

Afin de doter l'État d'une souplesse suffisante pour renforcer quelques secteurs prioritaires encore insuffisamment dotés, la règle générale pour le remplacement des personnels partant à la retraite devrait donc être – pour en tout cas une durée de cinq ans – d'un sur trois. L'économie procurée par ce durcissement par rapport à la règle actuelle aurait pour objet de permettre de mieux allouer les ressources en fonction des priorités nouvelles, tout en assurant une décrue effective des effectifs de l'ordre de 1 sur 2. En effet, la décrue des effectifs ne signifie pas qu'on ne crée aucun emploi public nouveau, dans des domaines où ils feraient défaut. Pour disposer de cette souplesse il convient cependant que les objectifs de renouvellement permettent de constituer des marges de création d'emplois.

Ce principe général a déjà été posé, notamment dans les lettres de cadrage du Premier ministre du 20 mars 2004, qui indiquent « le non-replacement d'un départ à la retraite sur deux, s'il ne peut constituer une règle générale, et doit être mis en perspective avec les particularités de chaque métier au sein des ministères, peut constituer une référence ». Néanmoins, les outils pour parvenir à ce résultat n'existent pas. Il convient donc de prendre des dispositions permettant d'y parvenir, en abandonnant, purement et simplement, certaines activités dont l'impact sur la réalisation des missions de l'État est trop faible.

Ceci suppose de savoir concilier un cadrage général de la décrue des effectifs et le fait que seuls les gestionnaires publics et les fonctionnaires, au plus près du terrain, seront capables de déceler les véritables sources d'efficience dans leur pratique quotidienne. De ce fait, il convient d'adopter une organisation associant une fixation au niveau des programmes d'objectifs de gains d'efficience, sur une base pluriannuelle mais avec un rapport annuel au Parlement sur ces gains, et une souplesse à l'intérieur du programme pour que ces gains soient réalisés là où ils sont les plus pertinents. C'est toute la logique des contrats d'objectifs et de moyens, rappelée ci-dessous, qui mérite donc d'être mobilisée à cet effet.

## **Réduction du nombre d'échelons administratifs entre l'Union européenne et la commune**

La stratification des échelons administratifs et le coût qui en résulte sont une caractéristique singulière de notre pays. Elle nuit à son efficacité et pèse autant sur l'usager que le contribuable. Il convient donc de la reconSIDérer.

La commune ou les structures intercommunales sont bien placées pour gérer les politiques de proximité (aide sociale, insertion, urbanisme, transports urbains, etc.). La région, quant à elle, même si la France en compte relativement plus que les autres pays européens, est le cadre adéquat pour les décisions stratégiques ou celles dont l'intérêt excède les bassins de vie (infrastructures, aides aux entreprises, questions économiques, etc.). Tout en continuant de donner une vigoureuse impulsion à la

fois à la déconcentration et à la décentralisation, il importe donc de regrouper à ces deux niveaux l'essentiel de l'action publique, d'autant que les réformes que nous proposons dans le domaine de l'emploi comme dans celui de la recherche tendent à valoriser beaucoup plus les structures de bassin. Afin d'équiper convenablement celles-ci, il conviendrait d'entreprendre une réflexion sur l'ensemble des allègements qui pourraient être apportés au niveau départemental pour ce qui touche en particulier les services déconcentrés de l'État.

## **Mise en œuvre exemplaire de la LOLF**

Le vote par les deux chambres à l'unanimité de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, qui réforme profondément l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, constitue une évolution majeure pour la gestion publique de la France.

Cette réforme a visé trois objectifs fondamentaux :

- améliorer la transparence des informations budgétaires pour conférer aux parlementaires un rôle plus actif dans l'autorisation et le contrôle des dépenses ;
- afficher avec une plus grande clarté les choix stratégiques des finances publiques ;
- donner un cadre conférant une plus grande responsabilité aux gestionnaires publics et orientant davantage les budgets vers les résultats.

**La LOLF représente pour la gestion publique une opportunité exceptionnelle** de modernisation et de progrès. Sa philosophie générale est excellente : la mise en regard, dans chaque programme, des indicateurs d'objectifs et des moyens doit permettre à la fois une décision éclairée du Parlement et un suivi des réalisations. Son architecture est proche de celles qu'ont mises en place les pays qui ont réussi à améliorer leur gestion budgétaire. Elle peut être un levier très efficace de changement. Ainsi, le dédoublement des fonctions de direction entre les directeurs d'administration et les directeurs de programme, qui peut sembler surprenante, a aussi un avantage. Elle devrait aboutir à ce que dans un processus d'ensemble de réforme de l'État les structures administratives archaïques rejoignent la nomenclature modernisée des programmes.

La nouvelle présentation budgétaire facilitera des décisions éclairées du Parlement. Elle permettra d'arbitrer entre les programmes en fonction des priorités politiques. Elle sera le cadre d'analyse des gains de productivité. **Dans certains cas, les réductions d'effectifs publics résulteront de l'abandon de missions, soit par interruption, soit par transmission à d'autres acteurs mieux adaptés.** Mais, dans la majorité des cas et pour la plus grande part, les réductions d'effectifs proviendront des gains de productivité réalisés grâce à des réorganisations. Il est donc très important de réunir toutes les conditions pour **favoriser ces réorganisations, en mettant en place les outils et les incitations nécessaires.**

Pour que la LOLF porte pleinement ses effets, trois éléments doivent lui être ajoutés, car ils s'inscrivent dans la même logique :

- abolir la gratuité de tous moyens mis à la disposition des gestionnaires. En particulier, il convient de mettre fin aux possibilités de mises à disposition de fonctionnaires à titre gratuit et à la gratuité des locaux appartenant à l'État. En effet, la responsabilisation des gestionnaires passe par la transparence sur les moyens qu'ils utilisent ;
- développer la pluriannualité, car les économies engendrées par la LOLF, en particulier en matière de personnel par le jeu de la « fongibilité asymétrique » ne peuvent donner leurs pleins effets que si on donne aux gestionnaires un cadre plus large que la simple année pour mobiliser leurs moyens ;
- hâter l'initiation des cadres de la fonction publique à la comptabilité analytique et au contrôle de gestion, outils irremplaçables pour repérer les zones de sous-productivité, voire d'inutilité, pour préparer les réorganisations et pour suivre ensuite dans la durée les conséquences, prévues ou imprévues, des changements.

### **Généralisation des méthodes de contractualisation dans le secteur public**

Dans une logique cohérente avec celle de la LOLF, l'État peut améliorer les conditions d'exercice de sa tutelle en responsabilisant davantage les dirigeants des établissements et entreprises publics, et aussi ses propres administrations.

Pour les établissements publics et les entreprises publiques, il convient de généraliser la signature d'une lettre de mission lors de la nomination du dirigeant ; sur la base de ce document, celui-ci basera son action et sera évalué. Cette méthode clarifierait les missions, définirait les objectifs assignés ainsi que les moyens requis pour les remplir et prévoirait l'évaluation correspondante. Les dirigeants pourraient alors s'appuyer pour leur gestion sur le mandat ainsi confié par l'État et justifier leur stratégie.

Cela suppose, néanmoins, que l'État se range à une approche de large délégation, prenne des engagements sur les moyens sur une base pluriannuelle et change sa façon de se comporter : moins présent dans la gestion, il doit l'être plus dans la définition des besoins et des objectifs. Cette évolution passe par le développement d'une culture de mesure de la performance qui devra de toute façon accompagner la mise en œuvre de la LOLF.

Pour les administrations de gestion, la pratique du contrat d'objectifs et de moyens, tels que ceux qui ont été conclus entre la direction du Budget et la direction générale des Impôts, constitue un élément très positif qui mérite d'être généralisé : en échange d'engagements en matière de gains de productivité et d'amélioration du service à l'usager, la direction bénéficie d'un niveau de crédits garanti pendant trois ans.

## **Contrôle de l'équité des transferts publics**

Il devient de plus en plus clair que, compte tenu du poids excessif de l'ensemble des tâches qu'il entend assumer au profit d'une fraction disproportionnée de la population, l'État n'est plus en mesure de faire face efficacement aux besoins des populations les plus démunies. Notre système de redistribution fiscal et social apparaît ainsi insuffisamment ciblé. Au surplus, la complexité des régimes en cause est telle qu'elle aboutit à une opacité certes involontaire, mais inacceptable là où la solidarité nationale devrait s'exercer dans la clarté. Faute d'être en mesure de ce fait de formuler des recommandations précises de redressement, nous ne pouvons que suggérer de faire procéder à un inventaire précis des différentes formes de soutien consenties qui permettrait au gouvernement de prendre, en toute connaissance de cause, des décisions concourant davantage à la justice et à la cohésion sociale.

## **Adoption d'une approche budgétaire contra-cyclique**

Une politique budgétaire contra-cyclique constitue un des seuls outils efficace dont dispose un gouvernement dans la zone euro pour limiter l'effet négatif d'un ralentissement conjoncturel. Or, pour disposer de marges de manœuvre lorsque la conjoncture est moins bonne, il faut se garder de dilapider les marges budgétaires lorsqu'elle est meilleure. Il faut donc conduire une politique contra cyclique, c'est-à-dire viser l'équilibre budgétaire voire de légers surplus et en tout cas une réduction de la dette publique en phase haute du cycle.

Il est souhaitable de poser le principe selon lequel les surplus budgétaires résultant d'une meilleure croissance doivent être affectés à une réduction de la dette publique. Une telle mesure ne relève que du niveau national et peut donc être mise en œuvre, sans attendre un accord sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance. C'est la voie qu'ont empruntée avec un remarquable succès nos partenaires hollandais, suédois, britanniques, mais aussi australiens, néo-zélandais ou canadiens.

Une telle loi se recommande en France :

- à court terme pour satisfaire à nos obligations au titre du pacte de stabilité et de croissance ;
- à plus long terme pour faire face aux lourdes conséquences en matière budgétaire de l'évolution démographique (diminution du nombre de contribuables et cotisants et augmentation du nombre des ayants droit et du coût des soins de santé).

Au surplus, cette approche présente l'avantage de contribuer à créer un climat de confiance et de progrès dans la gestion publique. Cela explique que, loin d'avoir des effets récessifs, elle se soit constamment accompagnée, dans les pays auxquels nous nous référons, par des améliorations notables des taux de croissance. Nous recommandons, donc, vivement au Gouvernement de soumettre au Parlement une loi de programmation

budgétaire préparée en concertation avec nos partenaires européens, qui ferait de cette approche contra cyclique une règle de notre stratégie budgétaire, visant à réduire le déficit structurel, au-delà du simple plafonnement du volume de dépenses.

## **Généralisation à l'ensemble de la sphère publique de la « contrainte » budgétaire et financière**

Il est de la première importance de rechercher en concertation avec des représentants des élus locaux et des organismes sociaux, une généralisation à l'ensemble de la sphère publique de la discipline financière et les efforts d'agilisation que l'État doit s'imposer. Il est clair, en effet, que si la dépense de l'État est, dans l'ensemble, maîtrisée, les années récentes ont vu les dépenses sociales et celles des collectivités locales littéralement exploser.

Le pacte de stabilité et de croissance engage l'ensemble de la Nation. Or, aujourd'hui, l'ajustement qu'il impose est uniquement supporté par les dépenses de l'État, qui doivent compenser par leur réduction la forte hausse des autres dépenses publiques. Cette pratique va toucher très vite ses limites.

Certes, les dépenses locales et sociales n'ont pas nécessairement à connaître la même évolution que celles de l'État. Il est néanmoins dommageable qu'elles ne partagent pas le même degré de contrainte budgétaire.

Il est fondamental, tout d'abord, que le programme de stabilité des finances publiques présenté à Bruxelles ne soit pas du seul ressort du ministère des Finances. Chaque ministère doit se sentir engagé par ce document, ce qui suppose, bien évidemment, qu'il soit élaboré conjointement par les services concernés (Finances, mais aussi Intérieur, Travail et Santé) et approuvé collégialement avant présentation à Bruxelles par les ministres concernés et le Premier ministre.

Il faut aussi placer sous contrainte financière les dépenses sociales et celles des collectivités locales. Les dépenses des collectivités locales ont progressé à un rythme supérieur de 2 % au PIB sur les vingt dernières années. Compte tenu de ce dynamisme, une discipline budgétaire et financière ne peut plus les ignorer. Il convient donc de mettre en place, à l'instar de pays voisins, un pacte de stabilité interne avec les collectivités locales, permettant d'avoir une stratégie nationale d'évolution des dépenses publiques plus globale. Il conviendrait qu'une réflexion approfondie soit menée à ce propos entre l'État et les collectivités locales. Elle permettrait de s'interroger sur le malaise créé pour les contribuables par la stratification des différentes fiscalités locales ainsi que sur les risques de gaspillages liés aux modes de gestion de l'intercommunalité et aux procédures de financement partagé pour de nouveaux équipements publics. Trop souvent l'endettement public local se trouve ainsi accru dans une opacité source d'irresponsabilité.

Le dépassement des dépenses provisionnelles du budget social de la Nation est devenu une injustifiable habitude. Une sorte de résignation s’instaure dans le pays face à une dynamique prétendument irrésistible de la dépense de santé à la suite du vieillissement de la population. Nous devons prendre garde à ne pas camoufler derrière celui-ci les effets de l’incapacité à réformer en profondeur les incuries du système et des corporatismes de toute nature. Il convient donc de mettre en place, avec l’assentiment du législateur, un dispositif garantissant le respect de budgets prévisionnels plus rigoureux.

La loi du 13 août 2004 met en place, par son article 40, un Comité d’alerte sur l’évolution des dépenses de l’assurance maladie, « chargé d’alerter le Parlement, le Gouvernement et les caisses nationales d’assurance maladie en cas d’évolution des dépenses d’assurance maladie incompatible avec le respect de l’objectif national voté par le Parlement. Le comité est composé du secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, du directeur général de l’Institut national de la statistique et des études économiques et d’une personnalité qualifiée nommée par le président du Conseil économique et social. [...] Chaque année, au plus tard le 1<sup>er</sup> juin, et en tant que de besoin, le comité rend un avis sur le respect de l’objectif national de dépenses d’assurance maladie pour l’exercice en cours. Il analyse notamment l’impact des mesures conventionnelles et celui des déterminants conjoncturels et structurels des dépenses d’assurance maladie. Lorsque le comité considère qu’il existe un risque sérieux que les dépenses d’assurance maladie dépassent l’objectif national de dépenses d’assurance maladie avec une ampleur supérieure à un seuil fixé par décret qui ne peut excéder 1 %, il le notifie au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales d’assurance maladie. Celles-ci proposent des mesures de redressement. Le comité rend un avis sur l’impact financier de ces mesures et, le cas échéant, de celles que l’État entend prendre pour sa part. »

Ce système va dans le sens d’une meilleure maîtrise des dépenses d’assurance maladie. À condition de ne pas être dévoyé il constitue une avancée remarquable. Il pourrait néanmoins être enrichi par deux éléments plus contraignants :

- un système assurant que le solde public n’est pas augmenté par un dépassement de l’objectif fixé par le Parlement, au besoin en prévoyant la hausse des cotisations affectées à l’assurance maladie si aucune mesure d’économie équivalente n’est prise au sein des dépenses publiques ;
- la fixation pluriannuelle des niveaux de dépenses d’assurance maladie, afin qu’un dépassement de l’objectif de dépenses une année N ne se répercute pas automatiquement les années suivantes par un effet « base ».

\* \* \*

Enfin, il est important de prendre immédiatement quelques mesures d’économies ou de rationalisation rigoureuses, à caractère hautement symbolique, illustrant la détermination du gouvernement à mieux

rapprocher désormais les dépenses des services rendus. On peut signaler à ce propos :

- le cas des cabinets ministériels et de leur pléthore d'agents officiels ou officieux ;
- la carte de nos représentations diplomatiques à l'étranger, alors qu'un resserrement du réseau est désormais rendu possible et désirable par les progrès de l'Union européenne ;
- la carte du réseau des sous-préfectures ;
- la rationalisation de la carte judiciaire. Alors que la justice manque dramatiquement de moyens, la carte judiciaire n'a pas suffisamment pris en compte les évolutions démographiques et sociologiques. Force est de constater que les moyens ne sont pas utilisés pour répondre au mieux aux besoins des citoyens : les écarts de population couverte et de volume d'affaires traitées entre les ressorts des cours d'appel sont massifs. Les perspectives de départs à la retraite doivent faciliter la mise en place d'une réforme profonde de la carte judiciaire qui répondrait tout simplement à la question suivante : quelle est la répartition des tribunaux et des moyens au sein de ces tribunaux la plus adaptée aux besoins des justiciables ?
- on peut enfin proposer une règle d'autodiscipline par laquelle le gouvernement s'interdirait, au moins jusqu'à la fin de la présente législature de créer tout organisme nouveau sans le compenser amplement par des suppressions d'organismes existants.

Ajoutons que les quelques augmentations de dépenses sociales très ciblées que nous proposons sont conditionnées par l'identification d'économies de même ampleur, car nous avons atteint un seuil où l'accroissement de la dépense publique devient intrinsèquement pervers.

---

## **Aménagements de notre système fiscal**

La gravité des problèmes posés par le poids de la dépense publique nous semble telle que nous nous sommes fixé comme principe, quoi qu'il nous en coûte, de ne recommander aucune réduction de recettes fiscale ou sociale – aussi antiéconomique que puisse être tel ou tel prélèvement – tant que des économies correspondantes n'auraient pas été décidées par le Parlement en matière de dépense publique. Nous recommandons, évidemment, au gouvernement de procéder de même au moins au cours des cinq prochaines années. Le principe d'antériorité de la réduction de la dépense sur celle du prélèvement, en tout cas pour la durée de la présente législature, gagnerait à être soumis à la sanction du Parlement.

Le gouvernement pourrait annoncer simultanément la mise en chantier immédiate d'une réforme fiscale de grande ampleur. Nous avons entendu tous les experts nous mettre en garde contre l'idée d'un « grand soir fiscal » dans notre pays. Ils ont pleinement raison. Il n'en demeure pas moins souhaitable d'examiner dans tout le détail nécessaire, notamment :

- un système de fiscalité locale d'un passéisme injustifiable ;

- un système de taxation du capital, probablement préjudiciable économiquement et aux effets redistributifs douteux ;
- l’inccohérence du maquis actuel de la fiscalité de l’épargne avec le souci de ne privilégier que les formes d’épargne investies dans les placements économiquement et socialement les plus utiles (recherche et innovation en particulier) ;
- l’articulation contestable dans le domaine de la fiscalité des revenus de l’impôt proprement dit – dont le rendement est en raison inverse de la complexité – et de la CSG sur le taux de laquelle il est probablement toujours trop commode de jouer faute de mieux.

Ces principes étant posés, il nous est apparu qu’il n’est guère nécessaire d’attendre les résultats d’une rénovation d’ensemble de notre fiscalité pour préparer et adopter à terme de deux ans quelques mesures, à notre avis particulièrement souhaitables même si elles ne remettent pas en cause l’architecture de l’ensemble du prélèvement public. Elles sont tout particulièrement inspirées par le souci de faciliter les relations entre les administrations fiscales et les usagers, d’apaiser le climat de méfiance réciproque et de tirer tout le profit possible des nouvelles technologies.

**La première** pourrait consister à faire prévaloir le principe de transparence en ce qui concerne le taux réel du prélèvement fiscal.

En effet, en matière fiscale (comme d’ailleurs en matière réglementaire), la France semble avoir opté pour l’affichage d’une rigueur plus forte qu’elle ne l’est vraiment. Contrairement à d’autres pays, comme le Royaume-Uni, la France fait du marketing à l’envers, notamment vis-à-vis des investisseurs et décideurs internationaux. Ainsi, nos taux marginaux d’imposition sur le revenu paraissent les plus élevés du monde, mais 95 % des contribuables bénéficient d’un abattement de 30 %. De même, les critiques formulées à l’encontre de l’impôt de solidarité sur la fortune ont conduit à exclure de nombreux éléments de l’assiette (œuvres d’art, biens professionnels, etc), mais sans réévaluation des seuils d’imposition, et en affichant un taux marginal de 1,8 % élevé. Là aussi, l’image du système fiscal est donc plus rigoureuse que la réalité.

Plus généralement, comme le déplorait le Conseil des impôts dans son rapport de 2003, la fiscalité dérogatoire – autrement dit, les « niches fiscales » – a proliféré dans notre droit fiscal, conduisant à une opacité extrêmement forte des transferts auxquels celui-ci procède. Peut-être ne faut-il pas chercher plus loin la baisse de l’acceptation de l’impôt direct à laquelle nous assistons dans notre pays, alors même que notre impôt sur le revenu est le moins lourd (mais le plus concentré) des pays européens. Cette situation accroît la pression sur nos systèmes d’imposition directe, au détriment d’une progressivité de l’impôt qui constitue un élément fondamental de notre modèle social.

Il paraît donc extrêmement souhaitable de simplifier notre système d’imposition directe et d’en donner une image plus juste. En matière d’impôt sur le revenu, cela devrait se traduire par une révision rigoureuse des niches fiscales, quitte à réduire les avantages dont bénéficient certains

groupes de personnes. De plus, une suppression des abattements généraux permettrait une baisse des taux sans réduction du produit fiscal.

**La seconde**, pour alléger les corvées des contribuables autant que le poids de l'appareil administratif, consisterait à adopter le principe de la retenue à la source des revenus et à supprimer une grande partie des formalités liées à l'impôt sur le revenu. Il s'agirait, dans le même esprit, à l'exemple d'ailleurs de la formule qui prévaut pour l'ISF, d'éviter de faire remplir des déclarations aux personnes non imposables et plus généralement à celles dont on connaît les revenus par des tiers (banques ou employeurs). Le développement de la formule de déclaration préremplie apporterait ici des soulagements encore plus notables si l'administration fiscale retenait la règle de l'accord implicite : une non-réponse dans un certain délai à la déclaration préremplie vaudrait accord sur son contenu, qu'il concue à l'imposition ou à la non-imposition.

**La troisième** devrait tendre à favoriser l'investissement et la transmission anticipée des patrimoines et à placer sous plafond global les prélèvements sur les revenus et les bénéfices des sociétés.

Nous savons bien que cette dernière suggestion est rendue difficile à mettre en œuvre par toutes les complexités liées à un ISF et à une taxe professionnelle qui soulèvent de nombreux problèmes d'inégalités de traitement et qui pénalisent l'investissement et la transmission anticipée des patrimoines. Fidèles au principe qui nous avons posé, nous n'en avons pas considéré l'abolition tant que le contrôle de la dépense publique ne sera pas mieux assuré. Elle devra l'être évidemment dans le cadre de la réforme fiscale de grande ampleur que nous suggérons. Entre-temps, ces impôts pourraient être transformés en contribution additionnelle à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, avec des règles de plafonnement à déterminer, de telle sorte qu'il soit clair, dans la comparaison internationale que quelle que soit la pluralité des impôts perçus, le prélèvement total n'excède pas un certain pourcentage du revenu.

Il resterait à envisager d'abandonner aussi souvent que possible les procédures d'agrément fiscal qui laissent évidemment trop de place à des démarches complexes et qui pèsent sur la vie des entreprises.

Compte tenu, enfin, de la compétition fiscale internationale qui tend à se développer sans retenue et à la lumière d'une longue expérience de négociations très souvent décevantes, nous recommandons, enfin, que la France place une priorité encore plus grande dans l'agenda international sur :

- une meilleure harmonisation des assiettes de taxation et des taux ;
- la nécessité à faire reconnaître l'incohérence qu'il y a à laisser subsister cette « loi de la jungle » au stade actuel de notre coordination économique ;
- la réelle mise en quarantaine, sinon hors la loi, des paradis fiscaux qui se déroberaient aux recommandations de la communauté internationale.

---

## **Quels objectifs d'ensemble retenir ?**

L'effort de réorganisation de l'État et de réduction de la dépense publique que nous recommandons s'impose. L'État le doit aux citoyens. Il doit garder en mémoire l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Les citoyens ont le droit de constituer, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

L'État s'y est engagé aussi à l'égard de l'Europe. Il ne peut surtout l'éviter s'il veut être en mesure de répondre à des besoins pressants du pays et de faire face à ses ambitions. Quelle devrait être l'ampleur de cet effort ? Le premier objectif devrait être de ramener notre dépense publique à l'horizon de 2010 au niveau de la moyenne de nos partenaires de la zone euro, soit une réduction de l'ordre de 5 points de PIB en cinq ans, un rythme de réduction d'un point par an que certains de nos partenaires ont su maintenir pendant une dizaine d'années. Cet effort devrait s'accompagner aussi vite que possible d'un retour sous le seuil de 60 % du PIB pour l'endettement public. Si les actions que nous proposons par ailleurs en matière d'emploi et pour la mise en œuvre du programme de Lisbonne permettaient, selon une hypothèse retenue par le COR, de ramener le taux de chômage à cette échéance autour de 4,5 %, on verrait alors commencer à se reconstituer les marges de manœuvre perdues. À vrai dire, l'horizon de l'action publique se trouverait alors fondamentalement modifié. Il deviendrait possible de se situer avec plus d'audace et d'ambition face à l'horizon 2015. À ce stade, une réflexion d'étape serait particulièrement justifiée. Il appartiendrait alors au gouvernement d'apprécier dans quelle proportion ces marges devraient être allouées à la réduction des prélèvements obligatoires au niveau de ceux de nos partenaires, à de nouvelles actions dans la direction de la préparation de l'avenir ou à des mesures supplémentaires en faveur des plus défavorisés.

Comme on aura pu le remarquer, la stratégie recommandée ainsi confère une priorité à la réduction de la dépense publique sur celle des prélèvements obligatoires. Nous mesurons combien celle-ci est désirable et peut contribuer à l'attractivité de notre pays. Il nous semble cependant que l'impact macroéconomique et structurel, à ce stade, d'une réduction délibérée de la dépense publique apportera un stimulant plus important à la croissance et justifie donc cette option.

---

**Troisième partie**

---

## **Le creuset de notre destin**



---

## **Chapitre VIII**

---

# **L'Europe : espace privilégié de la croissance française**

L'Europe vit une mutation historique. Nous l'avons voulue ; avec d'autres et à juste titre. Elle s'offre à nous aujourd'hui, vaste espace de bientôt 435 millions d'habitants ; elle nous transforme en première puissance commerciale mondiale ; elle ouvre à notre croissance les chances d'une compétition accrue et, avec elle, d'un renouveau économique profond. Mais cet événement n'a rien d'un « grand soir ». Longuement préparé, il prend place sans grand éclat et chacun – gouvernements y compris – après le grand effort nécessaire soit pour rejoindre la zone euro, soit pour adhérer à l'Union, cherche surtout à préserver ses acquis et à retourner à ses habitudes. L'Europe, elle aussi, semble atteinte d'une sorte de léthargie. Elle attend trop le dynamisme de sa croissance d'une impulsion venue d'outre-Atlantique. Elle ne joue plus le rôle de locomotive de la croissance mondiale ; elle en serait plutôt le passager clandestin, se laissant porter par les autres. L'évolution du monde autour de nous n'autorise pas cependant cette passivité et nous appelle à renouveler – désormais ensemble – nos approches. Cette obligation s'impose particulièrement dans deux domaines d'importance pour la croissance française : le renouvellement du pacte de stabilité et les progrès de l'intégration financière.

---

## **L'importance du pacte de stabilité et de croissance (PSC)**

Notons d'entrée que le PSC a été très mal présenté à l'opinion française. Les circonstances de son adoption y sont pour beaucoup. Il est apparu comme la concession indispensable à une orthodoxie financière indifférente à l'économie réelle pour obtenir la création de l'euro et ses bienfaits. Avec le temps, cette perception ne se transforme que très peu. Le Pacte apparaît pour beaucoup comme une réincarnation du vieux mythe de « la contrainte extérieure » artificiellement imposée à notre pays par des « gnomes de Zurich » ou des financiers indifférents aux réalités sociales. La réalité est différente.

**1.** Le Pacte est imparfait ; il a montré maintes fois ses limites. L’annulation par la Cour de justice européenne de la décision du 25 novembre dernier, par laquelle le Conseil des ministres de l’Union avait gelé la procédure engagée par la Commission contre l’Allemagne et la France, nous oblige avec nos partenaires à une redéfinition ; un accord se dessine sur ce que pourraient être les changements à introduire.

**2.** Le Pacte était nécessaire : nous n’avons pas à revenir longuement sur sa justification ; il ne peut y avoir de monnaie européenne sans un accord sur les disciplines budgétaires et financières à respecter par tous.

**3.** Il est plus indispensable que jamais : un phénomène mal perçu lors de son adoption se développe, en effet, qui justifie que des indicateurs d’alerte européens plus sensibles soient mis en place pour tirer les États membres de l’état artificiel d’anesthésie dans lequel ils se trouvent aujourd’hui. L’avènement de l’euro a désarmé, en effet, la fonction de surveillance permanente assumée par les marchés des changes qui leur imposaient jusqu’ici soit une prudence plus grande dans leur gestion macroéconomique, soit – dans la crise – des ajustements brutaux. L’entrée dans l’euro nous a probablement épargné une ou deux crises de cette nature ; elle a malheureusement aussi laissé se produire, dans l’impunité, un relâchement budgétaire regrettable. Ni la France, ni ses partenaires ne peuvent sans dommage laisser subsister cet état de choses. D'où l’importance des travaux à engager pour améliorer cet indispensable instrument.

Dans ces conditions, quels changements introduire dans l’immédiat dans la coopération entre la Banque centrale européenne et les gouvernements autant que dans le pacte lui-même ?

---

## **Harmoniser les contributions du Conseil des ministres et de la Banque centrale européenne à la définition du « *Policy Mix* » européen**

Un consensus existe pour considérer que les conditions de définition du « *Policy Mix* »<sup>(1)</sup> ne sont pas satisfaisantes et la discussion est aujourd’hui ouverte au sein de l’Union. Passons sur les modalités du dialogue entre les deux institutions : elles peuvent être améliorées. Le vrai problème est ailleurs, dans la nature de l’engagement de ces deux institutions. Il résulte surtout de la manière dont le Conseil s’est acquitté jusqu’ici de sa tâche, se libérant trop aisément du devoir de solidarité avec la Banque centrale européenne que l’intérêt bien compris de l’Union lui

(1) Expression anglo-saxonne commode pour désigner la contribution respective de la politique budgétaire et monétaire à la politique économique d’ensemble.

assigne. Plus grave, en interprétant avec laxisme, dès les premières difficultés, les engagements pris autour de la table de Bruxelles, les gouvernements amènent la Banque centrale européenne à redoubler de circonspection dans sa tâche et, par exemple, à se refuser à des assouplissements de la politique monétaire, tant que les disciplines budgétaires adoptées ne sont pas effectivement mises en place dans la pratique. C'est là que réside à notre sens la grande différence dans la manière extrêmement souple avec laquelle la FED peut conduire sa politique monétaire, dans son dialogue avec le Trésor et le Congrès américain, et celle qui a prévalu jusqu'ici à Francfort. La mention d'un objectif de soutien de la croissance et d'emploi dans les statuts de la Banque centrale européenne n'aurait pu y changer grand-chose. Il est même appréciable qu'en dépit de ces conditions difficiles de mise en œuvre de sa politique monétaire, l'institut d'émission ait réussi à lui maintenir un cours qui, selon les observateurs les plus impartiaux, soit demeuré dans l'ensemble aussi favorable que possible à l'activité économique.

Au moment où l'Europe, en accueillant dix nouveaux membres, va se donner une nouvelle configuration et où un nouveau PSC va devoir être adopté, quelles orientations devraient retenir l'Eurogroupe – désormais présidé pour deux ans par la même personnalité – pour repartir d'un bon pied ?

La première devrait consister à se donner, au plan de la zone et de chaque pays membre, des objectifs à moyen terme plus fermes et aussi réalistes que possible. Tous devraient marquer leur adhésion à un programme de Lisbonne révisé pour mieux « coller » aux conditions actuelles ; tous devraient valider par leurs décisions budgétaires immédiates :  
– d'une part, leurs ambitions de réduire leurs déficits et leur endettement à moyen terme ;  
– d'autre part, leur adhésion à la conception cyclique de la gestion budgétaire que nous souhaitons faire prévaloir dans la réforme du PSC.

Une telle attitude de la part des gouvernements devrait être maintenue à l'avenir sans ambiguïtés. Ceci placerait la Banque centrale européenne dans une position beaucoup plus favorable pour :

- assouplir si nécessaire sa ligne quant aux délais nécessaires pour le retour des gouvernements à l'équilibre budgétaire ;
- gérer avec toute la sérénité nécessaire sa politique de taux si le potentiel de croissance européen, sous l'effet en particulier d'une bonne application des orientations de Lisbonne, augmente fortement au-dessus de sa tendance actuelle. On se souviendra à cet égard que pendant la longue période de vigoureuse croissance connue par les États-Unis pendant la seconde partie des années 90, la FED a jugé possible de conserver un niveau de taux d'intérêts extrêmement modéré alors que le taux de croissance était durablement supérieur à la tendance passée, aidée en cela par la politique budgétaire très responsable de l'époque.

Cette meilleure harmonie entre les deux institutions responsables du « *Policy Mix* » européen s'avérera précieuse si, dans la période qui vient, la poursuite à un niveau excessif des « déficits jumeaux » américains finit par provoquer un décrochage brutal du dollar, exigeant des autorités européennes sur ce sujet délicat une coopération sans faille.

---

## **Vers quel nouveau pacte ?**

Il n'est pas nécessaire de s'étendre sur les faiblesses du dispositif actuel : la définition des circonstances exceptionnelles est trop étroite, le délai de retour sous le seuil de 3 % trop bref, les contraintes en haut de cycle trop faibles, la dette implicite n'est pas prise en compte... L'incertitude qui en découle pour la mise en œuvre des politiques correctrices est néfaste. Ce diagnostic est désormais assez largement partagé, mais il est important d'éviter le remède pire que le mal que serait une interminable négociation. Elle ne pourrait que discréditer davantage le système aux yeux de ses membres et à ceux des marchés qui lui ont témoigné jusqu'ici une remarquable confiance. Il serait donc préférable d'initier le processus d'adaptation en adoptant, de part de d'autre, gouvernements et Commission européenne, les comportements qu'une réforme du Pacte pourra un jour officiellement sanctionner. Si la France devait formuler des suggestions à cet égard, elles devraient s'appliquer à la faiblesse la plus grave du Pacte : son ignorance des phénomènes cycliques. Donnant l'exemple par son comportement immédiat – puisque notre croissance actuelle atteint son taux potentiel – elle devrait, tenant de façon exemplaire ses engagements, consacrer toutes les ressources fiscales excédant les prévisions à l'objectif convenu en matière de réduction du déficit puis au désendettement. Cette discipline en haut de cycle est la contrepartie de la mise en œuvre des stabilisateurs automatiques en phase de croissance faible. Elle est au cœur d'une approche moderne de la gestion des finances publiques.

Ignorée à la fin des années 90 par la France et l'Allemagne, cette discipline s'est traduite ultérieurement par les difficultés dont nos pays ont du mal à émerger. Il importe donc qu'elle soit adoptée en toute première priorité et désormais strictement respectée par l'ensemble de l'Eurogroupe. S'il en est ainsi, le climat de confiance entre les institutions s'en trouvera amélioré et la voie sera ouverte pour une réforme plus formelle du Pacte. Il restera alors à développer au sein de l'Eurogroupe une stratégie pour mieux articuler à l'intérieur de la politique budgétaire de chaque pays de l'Union la discipline de la dépense et les ambitions de Lisbonne. Cela impliquera que partout, les choix nécessaires soient faits en direction de la formation, de la recherche-développement et du relèvement du taux d'emploi. Le budget européen lui-même devrait tendre à être exemplaire en ce domaine et apporter aux pôles européens d'excellence le soutien nécessaire. Le renforcement recherché aujourd'hui de l'Eurogroupe devrait le permettre.

---

## **Vers de nouveaux progrès de l'intégration financière**

Nous nous contenterons de mentionner ici deux problèmes qui peuvent avoir un impact direct sur la croissance : celui des mécanismes de

transmission de la politique monétaire, et la promotion d'une autonomie croissante des marchés financiers européens.

### **Assouplir le système financier et le rendre plus réactif aux signaux monétaires**

Par comparaison avec les États-Unis, le problème de la faiblesse de ces mécanismes affecte inégalement les différents pays d'Europe ; il frappe particulièrement le nôtre.

Aux États-Unis, il est aisé pour les ménages de réaliser une gestion optimale de leur patrimoine, notamment grâce aux possibilités étendues de restructuration de leurs dettes. Ceci accroît en outre l'efficacité des mécanismes de transmission de la politique monétaire.

En Europe, le système financier n'offre pas aujourd'hui aux ménages la même souplesse et les mêmes opportunités. Les mécanismes de renégociation des taux sont en général relativement lourds, coûteux et souvent dissuasifs. Une amélioration de cette situation produirait deux effets positifs : d'une part un bien-être plus grand des ménages, d'autre part une plus grande efficacité de la politique monétaire, ce qui autoriserait également une réactivité plus forte face aux aléas conjoncturels.

Pour atteindre cet objectif, les orientations suivantes apparaîtraient appropriées :

- faciliter les renégociations des crédits bancaires et hypothécaires en abaissant le plafond des indemnités de remboursement anticipé ;
- rapprocher les taux créditeurs et débiteurs du plan d'épargne logement pour rendre les ménages et les banques plus sensibles aux conditions monétaires ;
- faciliter le développement du crédit hypothécaire, en recherchant à accroître la possibilité pour les ménages de profiter de la hausse de la valeur de leurs actifs (notamment immobiliers) ;
- autoriser la rémunération des dépôts : c'est la fin du « ni-ni » déjà recommandée par ailleurs.

### **Contribuer à l'autonomie des marchés financiers européens**

La dépendance à l'égard des mouvements du marché américain se manifeste aussi bien pour les cours des actions que pour les taux obligataires. Certes le monde est un « global village » mais on peut se demander s'il est normal que la Bourse de Paris plonge parce que les créations d'emplois aux États-Unis ont été inférieures aux prévisions, que les taux à 10 ans européens grimpent parce que l'on anticipe une légère hausse des taux de la Fed face à un risque d'inflation... Ajoutons la contagion des modes d'analyse et de gestion des investisseurs financiers, avec la recherche prioritaire d'un retour sur fonds propres souvent excessif eu égard aux

potentiels de rentabilité des entreprises, suscitant par exemple des restructurations à motif purement financier coûteuses en terme d'emplois.

S'agissant plus particulièrement des taux à long terme, leur dépendance vis-à-vis des taux américains est particulièrement préjudiciable à l'efficacité de la politique macroéconomique européenne. En effet, un des principaux facteurs de diffusion à l'économie de la politique monétaire de la BCE est précisément le niveau et les mouvements des taux à long terme. Les interférences de la conjoncture américaine dans ces évolutions nuisent évidemment à la politique monétaire européenne.

On se trouve là dans des domaines où une relance des efforts d'intégration européenne serait dans l'intérêt de tous, même si l'action ne peut provenir seulement de prescriptions réglementaires ou législatives. On peut estimer toutefois que la situation de restructuration bancaire de la zone euro devrait être un des sujets majeurs de l'euro 12 et de la Banque centrale européenne. Un effort plus important devrait être consenti pour renforcer le système d'informations économiques et financières de la zone euro ainsi que sa communication, afin que l'appréciation de la conjoncture européenne devienne, à tout le moins au même titre que l'appréciation de la conjoncture américaine, un élément de décision des investisseurs sur les marchés mondiaux. Enfin, l'opposition idéologique à la création des fonds de pension a pour résultat de mettre une part de l'économie et des marchés européens sous la domination de fonds de pension américains ou japonais, alors qu'à tout prendre, des investisseurs européens seraient sans doute préférables. D'une manière générale, il faut favoriser tout ce qui peut accroître l'homogénéité et l'osmose des différents systèmes financiers de la zone euro.

---

## **Chapitre IX**

---

# **L'Europe sans rivages**

L'Europe sans rivages : c'est ce titre que l'économiste français François Perroux a choisi en 1955 pour expliquer que le grand projet européen qui prenait forme depuis le 10 mai 1950, ne pourrait avoir de sens que s'il développait ce qui était déjà, du fait d'une longue histoire, l'enracinement mondial de l'Europe des Six. L'observation du monde d'aujourd'hui confirme cette remarque. Il y va de l'optimisation de la croissance de notre pays ; il vaut donc la peine de s'y arrêter d'autant que nous touchons ici un domaine où l'écart entre les perceptions de l'opinion publique française et la réalité est le plus pernicieux. L'Europe et la France subissent, en effet, depuis de nombreuses années, trois chocs majeurs : l'évolution démographique, les mutations technologiques et la mondialisation. Seule celle-ci est constamment évoquée, plus sous l'angle des dangers qu'elle engendre que des chances qu'elle nous ouvre et dont nous avons déjà abondamment tiré profit.

Il serait important que la réalité de ce monde en mutation si rapide soit mieux perçue. Son ignorance alimente l'insécurité de nos concitoyens, alors que notre pays garde suffisamment d'atouts pour s'engager avec confiance et espoir dans les nouveaux espaces mondiaux. La France ne doit aborder le monde ni dans l'attitude de l'autruche, ni en perdante, mais consciente de ses chances et de ses responsabilités, apportant dans le débat international sa contribution pour un monde mieux régi et plus solidaire. Telle est la raison pour laquelle nous aimerais nous arrêter ici et recommander que, en tant que membres de l'Europe des Vingt-cinq :

- nous assumions, sans complexes, nos chances, nos droits et nos responsabilités de première puissance commerciale mondiale ;
- nous fussions face avec la même conviction à nos engagements de partenariat avec les pays en développement.

---

## **Chances, droits et responsabilités de la première puissance commerciale mondiale**

La mondialisation signifie ouverture des marchés et compétition accrue. Elle signifie donc pour nous des chances nouvelles d'expansion commerciale, d'exportations et donc de créations d'emplois qui

peuvent compenser les pertes résultant de l'émergence rapide de nouveaux compétiteurs.

Nous ne prenons conscience que trop lentement et sans en tirer d'immédiates conséquences des formidables marchés qui s'offrent à nous – et pas seulement dans les domaines des hautes technologies mais dans tous les champs de la consommation moderne – dans des pays comme l'Inde et la Chine qui doivent faire face à l'énorme appétit d'amélioration de ses conditions de vie d'une population dont le revenu s'accroît très rapidement. Ces chances sont à saisir ; elles sont celles, évidemment, de quelques grandes entreprises largement implantées sur les marchés mondiaux ; elles doivent l'être aussi d'une myriade de PME parfaitement capables de répondre à ces besoins, pourvu qu'elles soient convenablement accompagnées. La mutation en cours de nos postes d'expansion commerciale y concourt déjà. Il s'agira de se demander si leurs moyens sont utilisés au mieux. En un mot, gardons-nous de la tentation malthusienne de freiner les efforts de ces pays lorsqu'ils ne font que tirer avantage de leurs avantages comparatifs, mais saisissons les chances qui nous sont données d'exploiter les nôtres.

Nous le savons, cependant, les conditions de concurrence sont loin d'être parfaites sur le marché mondial ; les progrès de sa gouvernance sont loin d'avoir avancé au rythme de son expansion. Nous devons donc peser de tout notre poids pour que cette compétition s'exerce dans un cadre mieux régulé. Au-delà de la conclusion positive si désirable de la négociation de Doha, l'Europe devrait, dans toutes les enceintes mondiales, jouer, en cela, un rôle pionnier. Il s'agirait bien évidemment d'abord de combattre des abus évidents. Nous devons exiger qu'en matière de change, certains pays n'ajoutent pas à leurs avantages commerciaux celui d'une dépréciation artificielle de leur monnaie. Nous devons, en demandant un renforcement des pouvoirs trop faibles du Bureau international du travail en ce domaine, obtenir un respect beaucoup plus rigoureux des droits des travailleurs dans nos pays concurrents. Nous devons aussi œuvrer, au plan européen d'abord, mais aussi mondial, pour qu'une concurrence fiscale désordonnée cesse de se développer. Au moment même où nous acceptons de soumettre nos finances publiques à une discipline européenne, nous sommes en droit de demander que nos partenaires ne laissent pas subsister des déficits qui pourraient être réduits, par exemple en relevant au niveau de la moyenne européenne le taux de leurs impôts sur les bénéfices des entreprises.

L'action de l'Europe pour une meilleure régulation de la mondialisation devra s'exercer sur des champs plus vastes, à commencer par une meilleure prise en compte des exigences du développement durable. Le monde entier a accueilli ce concept avec grand enthousiasme, sans toujours discerner les obstacles qui s'opposent à sa mise en œuvre sous ses trois dimensions : économique, sociale et environnementale. Ces problèmes ont en commun de dépasser souvent les moyens d'action du seul État Nation, fût-ce du plus puissant d'entre eux. Ils impliquent que nous nous donnions les moyens institutionnels qui permettraient de faire adopter et de suivre au plan mondial, avec la légitimité nécessaire, des stratégies et des régulations

globales lorsque les problèmes ne peuvent être proprement appréhendés autrement ; en d'autres mots, il s'agit de nous donner les moyens de réguler la mondialisation pour la rendre compatible avec le développement durable, en répondant, en même temps, à une exigence de justice à l'égard des pays qui n'ont pas, dans le système actuel, le sentiment d'avoir droit à la parole. Une organisation mondiale de l'environnement aurait ici toute sa place.

Il s'agit aussi pour la France et l'Europe d'œuvrer pour mieux faire face aux conséquences négatives de la financialisation et aux risques systémiques.

La mondialisation et la financialisation de l'économie peuvent faciliter une accélération tout à fait positive du développement. Il est de fait cependant que, souvent, les risques graves qu'elles comportent se réalisent avant même que leurs effets bénéfiques ne se répandent. Les affaires Enron, World Com. et d'autres sont dans tous les esprits, de même que les pertes d'emplois, l'appauvrissement, les déstabilisations de toutes sortes entraînées dans les pays d'Amérique latine et d'Asie par les crises financières des quinze dernières années. La mondialisation des marchés de l'argent exige donc que des mesures soient prises pour que ces masses de capitaux privés interagissent dans un espace régi par la loi internationale et concourent mieux au développement humain. Il y faut, tout à la fois, un effort de réforme des institutions centrales, l'adoption de règles et des instruments nécessaires au bon fonctionnement des marchés internationaux et des changements dans les comportements.

Face à ces crises, on s'est d'abord penché sur les réformes à apporter du côté des institutions financières internationales (IFIs). On a encouragé le Fonds monétaire international (FMI) à améliorer ses moyens de surveillance macroéconomique, à se doter d'indicateurs de vulnérabilité et de systèmes d'alerte avancée pour tenter de mieux prévoir les crises. On a accepté de renforcer son arsenal anticrise pour répondre, par des financements massifs de courte durée, à des crises majeures. Simultanément et surtout, comme il était devenu clair qu'avec la financialisation, la distinction classique monnaie/finances avait explosé, on a accepté de reconnaître que cantonner le FMI dans un rôle monétaire, sans l'autoriser à s'attaquer aux problèmes de la sphère financière, aboutissait à réduire dramatiquement ses chances d'efficacité. Il fallait donc lui permettre de s'équiper pour prendre en compte l'ensemble de la sphère monétaire-financière. Cela a enfin été fait.

Il y a quelques autres sujets sur lesquels il serait essentiel de laisser le FMI faire tout son métier et de lui en reconnaître explicitement la responsabilité :

– son rôle de « prêteur en dernier ressort » en cas de crise majeure ; il lui arrive, certes, de l'exercer, mais les gouvernements regimbent à le lui reconnaître et à lui en donner tous les moyens ; nous ne partageons guère en l'occurrence l'opinion – à vrai dire assez répandue – de ceux qui considèrent que l'on risque, en l'organisant, de créer un « aléa moral ». Cet argument qui rendrait anathème toute activité d'assurance ne tient pas quand il s'agit de protéger la communauté mondiale contre les conséquences désastreuses de chocs majeurs, d'autant qu'il est parfaitement possible

de laisser à la charge des opérateurs imprudents les conséquences de leurs actes ;

- le rôle du « droit de tirage spécial », cet instrument monétaire international complémentaire, qu'il devrait être possible d'utiliser en situation de crise systémique et qu'il faudrait, conformément aux textes en vigueur, laisser se développer comme embryon d'une monnaie mondiale ;
- la définition d'un régime de libération ordonnée des mouvements de capitaux ;
- l'organisation, après tant d'années de travaux, d'un dispositif de règlement multilatéral des crises de dettes des États. C'est un instrument nécessaire d'un système financier international digne de ce nom ; mais on tergiverse encore, parce que sur tous ces sujets, États souverains et banques centrales craignent toujours de perdre une partie de leurs pouvoirs.

Mais face à la financiarisation de l'économie, il faut agir bien au-delà du champ des institutions mondiales. Les crises des années 90 ont mis en évidence les dérèglements de tout un système :

- l'insuffisance de l'information financière et le manque de transparence qui mine la confiance, la stabilité des marchés, l'efficacité de la surveillance ;
- les faiblesses des institutions et des systèmes bancaires et financiers ;
- le retard à soumettre à une indispensable discipline des marchés financiers internationaux nés dans les années 70 et laissés dans l'état d'anarchie où se trouvaient les marchés domestiques des pays industriels, il y a un siècle ;
- les hésitations des gouvernements et des parlements à réagir à ces changements qui aboutissent souvent à privilégier le capital, dans la répartition du pouvoir économique, par des mesures de rééquilibrage au plan national et mondial.

Il faut donc s'attaquer à ces défauts majeurs. Des mesures ont été prises. La transparence est devenue une règle d'or du système qui se met en place. On s'est efforcé de définir des normes universelles de bonne conduite, dans les domaines monétaires, bancaire et financier, y compris pour le contrôle et la prévention des pratiques de blanchiment de l'argent, mais également en matière de comptabilité, de vérification des comptes, d'organisation et de réglementation boursière, de droit de la faillite, de gouvernement d'entreprise, etc. On espérait que ces normes se répandraient universellement ensuite en tache d'huile, et que tous les secteurs clés de la vie financière seraient amenés à s'y conformer. Il est clair cependant que, dans bien des domaines, la méthode retenue pour la diffusion des normes et des codes de bonne conduite qui fait une large part au volontariat, au consensus, à la confiance mutuelle entre pays, à un sens élevé des responsabilités de tous les acteurs, ne peut suffire. Les scandales récents mettent en évidence les limites de cette approche ; ils démontrent qu'il n'est plus possible de faire l'économie de l'adoption, au plan mondial, de règles contraignantes et de dispositifs de sanctions d'application universelle. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra venir à bout du problème du contrôle des fonds spéculatifs et, surtout, des transactions qui s'effectuent en de nombreux paradis fiscaux, places offshore et territoires dits non-coopératifs, lieux privilégiés de nombreuses transactions criminelles. Il y a là un domaine où Europe et États-Unis peuvent agir main dans la main. Le

monde ne peut plus tolérer de tels « trous noirs » dans son système financier. Dans ce domaine, la justice exige des règles. Mais dire adoption de règles impératives soulève évidemment la question de la démocratisation des institutions mondiales appelées à intervenir dans leur adoption.

L'emploi du mot « démocratiser », quand il s'agit des IFIs, appelle des nuances. Il est impropre de prétendre que ces institutions ne sont pas démocratiques. Leur existence repose sur des traités ; elles n'ont d'autres pouvoirs que ceux que ces traités ou les gouvernements – qui sont leurs « actionnaires » responsables de leurs gestions devant leurs parlements – leur déléguent. Il reste que le problème de leur « responsabilité politique » est posé. Elles sont vues trop souvent comme des technocraties irresponsables, alors que chaque jour des responsabilités plus importantes leur sont conférées.

Nous sommes, ici, dans un domaine où le devoir de justice rejoint les exigences de l'efficacité et de la transparence ; une mondialisation plus respectueuse de l'homme requiert la mise en place de règles mondiales. Or pour que des règles mondiales puissent y être adoptées et mises en vigueur, elles devront pouvoir être perçues comme démocratiquement légitimes, tous les pays, y compris les plus pauvres, se reconnaissant partie à la délibération et à la décision.

À l'intérieur de chaque institution d'abord, la représentation des pays pauvres reste diverse et très inégale. De premières tentatives pour y porter remède, notamment au FMI, n'ont pas abouti et les pays en développement n'y ont pas toujours, en fait, prêté beaucoup d'attention. Ce n'est pas une raison pour ne pas y revenir, ne pas tenter des efforts similaires ailleurs, et revoir dans chaque institution les modalités de désignation des administrateurs et des dirigeants pour assurer une représentation équitable.

Il faudrait créer aussi une instance d'arbitrage politique ultime au-dessus des institutions actuelles pour faire face aux différences d'opinions qui peuvent se manifester entre elles et pour fournir au système les orientations politiques d'ensemble qui, aujourd'hui, lui font défaut. Une suggestion consisterait à élargir les sommets du G8 en une réunion des chefs d'État et de gouvernement des vingt-quatre pays représentés aux conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale, en présence des dirigeants des principales organisations mondiales et du Secrétaire général de l'ONU. Ceci permettrait d'opérer une coordination des stratégies dont ces organisations ont la charge et établirait un lien fort entre ces institutions et les représentants les plus légitimes de la communauté mondiale, notamment du monde en développement, si souvent frustrés d'être tenus éloignés du G8 qu'ils voient, à tort, comme un directoire mondial. Après des années de palabres et d'hésitations, un premier pas modeste a été fait à l'occasion du sommet d'Evian au cours duquel vingt et un chefs d'État et de gouvernement du Nord et du Sud ont pu – au moins de façon informelle – pendant une demi-journée, échanger leurs vues sur les problèmes stratégiques centraux de la conduite de l'économie mondiale. Cette expérience doit évidemment être développée et approfondie.

Le temps est maintenant révolu en effet, où – comme c’était peut-être encore le cas lorsque le G5 fut créé au cours des années 70 – les principales puissances pouvaient tenter de régler entre elles les déséquilibres de l’économie mondiale. Il serait absurde aujourd’hui de ne pas donner la parole à des acteurs aussi importants que la Chine, l’Inde ou le Brésil et de tenir pour quantité négligeable la part des pays émergents dans l’équilibre économique d’ensemble. Or, le monde ne peut plus ignorer la situation insoutenable qui se crée sous nos yeux en dépit de la dépréciation récente du dollar. La poursuite d’accumulation de déficits extérieurs sans précédents aux États-Unis et de créances ailleurs<sup>(1)</sup> expose le monde en permanence à un risque d’ajustement brutal aux conséquences catastrophiques. Il est donc plus qu’urgent que, certes, le G8 resserre sa coordination et adopte de difficiles mesures de correction de part et d’autre, mais aussi ouvre ses rangs au reste du monde pour faire face solidairement à ce défi de dimension mondiale.

Sur ce chantier de la « gouvernance mondiale », la responsabilité de l’Europe est grande. Elle doit s’efforcer de parler d’une même voix, une voix qui, à ce moment-là, serait aussi forte que celle des États-Unis, et apporter son plein soutien aux initiatives susceptibles de concourir à cette « nouvelle donne » que nous sommes en train d’esquisser. Elle devrait aussi partager, sans complexe, son expérience – un grand succès de ce siècle – de la construction d’une communauté de pays. Ce succès sans précédent est dû, en très large part, à la méthode communautaire, au pouvoir d’initiative reconnu à une instance indépendante et à l’abandon graduel d’éléments de souveraineté qui ne peuvent désormais s’exercer avec efficacité qu’au plan régional ou mondial. *Mutatis mutandis*, le monde doit pouvoir bénéficier de cette expérience unique. Loin de laisser s’affadir le multilatéralisme, renforçons-le en veillant à ce que la question de la représentation des organisations de la société civile auprès des institutions mondiales soit, enfin, convenablement traitée.

Une telle initiative est d’autant plus souhaitable que, dans l’optique du développement durable, le XXI<sup>e</sup> siècle doit être celui du renforcement progressif et de la démocratisation des institutions mondiales, mais aussi celui de la décentralisation et de l’épanouissement simultané de l’ensemble des échelons de responsabilités. Plus on juge indispensable de consolider ou d’investir de nouvelles responsabilités les instances mondiales ou régionales telles que l’Union européenne ou le Mercosur, plus il est nécessaire d’y associer les opinions publiques. Plus il est nécessaire aussi de poser que la contribution mondiale ne peut être que subsidiaire et de faire comprendre par tous qu’un travail ne peut s’opérer avec succès au plan mondial ou régional qu’assumé au plan local par la société civile et soutenu par des initiatives citoyennes à tous les échelons de la chaîne institutionnelle.

\* \* \*

(1) Les créances extérieures nettes des pays émergents d’Asie devraient atteindre, selon le FMI, plus de 20 % de leur PIB, et celles du Japon 50 % en 2008.

Réguler la financiarisation de l'économie mondiale pour en faciliter la croissance ordonnée et doter la mondialisation d'une indispensable gouvernance : nul n'objectera à l'urgence de ces deux chantiers. Ils doivent être conduits avec un réel sens de l'urgence car leur mise en œuvre est essentielle au déploiement du partenariat entre l'Europe et les pays en développement, qui peut créer de meilleures conditions de croissance de part et d'autre.

---

## **La France et l'Europe partenaires du monde en développement**

Lors du sommet mondial de Monterrey, l'Europe a accepté de nouer désormais avec le monde en développement des relations de partenariat. Qu'est-ce à dire ?

Que doit apporter la substitution d'une culture de partenariat aux formes d'assistance que nous avons pratiquées, sans succès convaincant, pendant des décennies ? Une mutation majeure. Le partenariat est dialogue d'égaux. Il implique que notre partenaire, dans ce dialogue, arrête lui-même ses propres choix et ses priorités. Il implique aussi la totale franchise de part et d'autre et l'acceptation du regard critique de l'autre sur nos politiques à son égard. Il implique un profond respect des exigences éthiques de l'autre, de sa culture, de ses traditions, y compris dans l'organisation de la vie collective. Il implique que nul ne se défausse de sa responsabilité sur l'autre. Il est enfin acceptation d'un cheminement ensemble sur les nouveaux sentiers de la mondialisation.

Le partenariat ne doit plus recouvrir seulement les relations d'État à État. Il est multidimensionnel ; depuis Monterrey, il veut s'étendre aux entreprises, aux institutions financières et à la société civile. L'Europe et la France sont, à cet égard, impliquées dans deux partenariats d'une exceptionnelle importance.

Une première application de cette approche s'initie entre le G8 et l'Afrique dans le cadre du « NEPAD » : ce sigle anglo-saxon désigne le « nouveau partenariat pour le développement économique de l'Afrique ». Il s'agit – pour la première fois dans l'histoire – d'une offre de partenariat dont les pays d'Afrique ont pris tous ensemble l'initiative lors du sommet du G8 à Gênes en 2001, et que les Huit, dont l'Union européenne, ont alors accepté.

Une objection s'élève immédiatement, dès qu'il s'agit de l'Afrique : « Aider l'Afrique, n'est-ce pas mettre de l'argent dans un puits sans fond ? N'avons-nous pas suffisamment échoué, y a-t-il un espoir de voir notre soutien aboutir ailleurs qu'à des comptes en Suisse ? » Le NEPAD, précisément, attaque de front les problèmes de l'Afrique, à commencer par celui-là. À l'initiative même des Africains, la lutte pour la bonne gouvernance, l'application des principes de saine gestion macroéconomique

et le combat contre la corruption font partie de ses priorités. Il est entendu que le G8 concentrera son aide sur les pays qui appliquent rigoureusement, et dans la transparence, cette approche. Le G8 fera de ces pays ses « partenaires privilégiés » en tenant compte des résultats du travail de surveillance multilatérale interafricaine exercé dans le cadre des « revues par les pairs » qui se mettent en place. Ce partenariat, au surplus, est étendu désormais, avec la création du Forum le 10 novembre 2003, aux principaux pays européens qui sont déjà fortement engagés en Afrique et aux grandes organisations multilatérales. Dans ce cadre, l'engagement des pays industriels est, lui aussi, particulièrement fort.

« Nous contribuerons, ont-ils décidé, à faire en sorte qu'aucun pays d'Afrique qui s'attache vraiment à lutter contre la pauvreté, à instaurer une bonne gouvernance et à engager des réformes économiques, ne se voie refuser la chance de réaliser les objectifs du millénaire faute de moyens financiers. »

Un second partenariat que nous devons nous attacher à faire vivre est celui qui nous rattache – notamment dans ce cadre des accords de Barcelone – à l'autre rive de la Méditerranée. L'ensemble des initiatives Euro-Med de l'Union devrait faire l'objet d'un soutien particulier, en raison notamment de nos liens avec le Maghreb.

La référence faite ci-dessus aux engagements du millénaire proclamés à New York en septembre 2000 nous invite à prendre toute la mesure de ces derniers. On devrait les enseigner dans toutes les écoles puisqu'ils font partie des devoirs de tous les pays Nord et Sud ensemble à l'égard de la communauté humaine<sup>(1)</sup>.

Tous les pays devraient refléter ces priorités dans leurs budgets nationaux car il y va du respect d'objectifs fondamentaux de la famille humaine tout entière. Mais pour un pays comme la France qui a développé au cours de l'histoire de telles relations avec ces pays, ces obligations vont plus loin. Elles comportent, en particulier, l'obligation d'examiner ensemble les meilleures façons de gérer les flux migratoires trop souvent clandestins qui ne feront probablement que s'accentuer dans les années qui

(1) Ces engagements sont les suivants. D'ici 2015 :

- réduire au moins de moitié la proportion des personnes dont le revenu est inférieur à un dollar par jour (elles sont 1,1 milliard aujourd'hui) ;
  - réduire au moins de moitié la proportion des personnes qui souffrent de la faim (elles sont 800 millions) ;
  - réduire au moins de moitié la proportion des personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable et à son assainissement (1,2 milliard d'un côté, 2,4 milliards de l'autre) ;
  - s'assurer que partout les enfants pourront accéder à une pleine éducation primaire ;
  - s'assurer de l'égal accès des filles et des garçons à tous les niveaux d'éducation ;
  - avoir réduit la mortalité maternelle des trois-quarts ;
  - avoir réduit des deux-tiers la mortalité des enfants de moins de cinq ans ;
  - avoir stoppé et commencé à réduire la progression du sida, de la malaria et des autres grandes maladies ;
  - assurer une assistance spéciale aux enfants orphelins du sida.
- D'ici 2020 : avoir réalisé une amélioration substantielle des conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de bidonvilles (923 millions de personnes aujourd'hui !).

viennt. Les recherches de formules de co-développement timidement lancées à ce stade devraient connaître une ambition plus grande.

Que penser de cet ensemble d'engagements ? On peut les trouver peu précis, médiocrement ambitieux, dépourvus de sanctions. Ils sont cependant le signe d'une évolution de la conscience de la communauté mondiale. Pris ensemble, ils fournissent la base d'une « nouvelle donne ». Ils sont une déclaration de solidarité, au sens originel et le plus fondamental du terme. Ils se réfèrent à cette mutuelle dépendance d'hommes obligés à coopérer les uns avec les autres pour le salut de tous ; membres d'une même communauté, ils ont, face à la pauvreté et aux inégalités criantes du monde, une responsabilité solidaire ; pauvreté et inégalités mondiales leur sont désormais un problème intérieur et non plus une « affaire étrangère ». Il n'est pas d'obligation plus pressante aujourd'hui que de se mettre en mesure de tenir ces engagements. Les ignorer ramènerait le développement humain durable au rang des utopies irréalisables. Le premier pas doit consister à tenir parole pour la mise en place des ressources nécessaires pour le financement du développement.

Est-il nécessaire de le rappeler ? La question du financement est loin d'être la seule qui entrave le développement des pays du Sud : on sait l'importance de la prévention des conflits, de l'élimination des obstacles au commerce, etc. Il n'est d'autre solution que d'aborder simultanément tous ces problèmes, en prenant toute la dimension du défi en matière de transfert de ressources. L'évaluation des besoins demeure pourtant incertaine : à la veille de la conférence de Monterrey, on les avait évalués à 100 milliards de dollars d'aide publique au développement par an pour avoir une chance de tenir les objectifs du millénaire en 2015, soit grossièrement le doublement immédiat de l'aide publique au développement actuelle. Il faudrait y ajouter une somme évaluée de manière très préliminaire à une vingtaine de milliards de dollars pour le financement des biens publics mondiaux<sup>(1)</sup>. On entend par là des biens tels que l'action mondiale pour le maintien de la paix, la prévention contre les maladies contagieuses, la recherche contre les maladies orphelines, la préservation de la biodiversité, la limitation des émissions de CO<sub>2</sub> : les biens dont aucun pays n'est enclin à prendre pour lui seul la charge mais pourtant nécessaires à l'humanité tout entière ; ils requièrent dès lors une prise en charge collective.

Comment, concrètement, trouver de telles sommes ? Il faut faire feu de tout bois et mobiliser, en partenariat, tous les acteurs. Or, ils sont nombreux : les gouvernements pour leur aide bilatérale et leurs contributions multilatérales, les institutions financières internationales (IFIs) (Fonds monétaire international, Banque mondiale, banques régionales de développement dont la BEI, Fonds européens, etc.) mais aussi les ONG, le secteur privé, les banques...

(1) Les évaluations ont été quelque peu affinées depuis mais les ordres de grandeur ne changent pas de façon très significative.

Passons en revue les changements immédiatement réalisables. Il faut évidemment que tous les pays qui n'ont pas rempli leur engagement de consacrer 0,7 % de leur PIB à l'aide publique au développement (APD) en l'an 2000, mettent les bouchées doubles. Malgré les efforts en cours, nous sommes loin du compte. Ceci est d'autant plus grave que nous sommes, pour l'Afrique, devant une contrainte particulièrement lourde. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) nous indique qu'au rythme actuel, l'objectif de réduire de moitié l'extrême pauvreté sera atteint non en 2015 mais en 2147. Il faut donc accélérer très significativement notre effort. Le mécanisme le plus ingénieux pour cela est la facilité financière internationale imaginée par le chancelier de l'Échiquier, M. Gordon Brown, et que la France s'est engagée à soutenir<sup>(1)</sup>.

Il nous faut insister aussi sur l'adoption de deux autres orientations moins fréquemment soulignées.

Prendre les mesures nécessaires pour permettre d'accroître la contribution du secteur privé – la financiarisation et la mondialisation font de celui-ci un vecteur potentiellement très important de financements, au-delà de ce que pouvaient faire jusqu'ici les institutions publiques ; il s'agit donc d'amorcer la pompe en mettant en place par exemple des régimes de garanties partielles ; les ressources publiques pourraient ainsi avoir un effet multiplicateur plus important ; y parvenir permettrait non seulement de compenser le ralentissement observé souvent des transferts Nord-Sud au cours des dernières années, mais de créer dans ce domaine une dynamique inconnue jusqu'ici, pourvu que les pays en développement prennent, de leur côté, toutes les mesures nécessaires pour que les réticences des investisseurs privés soient progressivement levées.

Réhabiliter le don : le don a fait une entrée remarquable dans les relations financières internationales avec le plan Marshall. Il est passé de mode. L'on a cru que des prêts à taux plus ou moins privilégié pouvaient lui être très généralement substitués. La crise de la dette nous a fait déchanter. Il faut reprendre cette discussion. La gratuité doit occuper une place dans les relations entre les peuples. Le simple bon sens le suggère. Les économies des pays très pauvres, déjà fréquemment lourdement endettées, sont trop fragiles pour souffrir un endettement supplémentaire : réservons donc le financement par prêts dans ces pays à des investissements productifs à rentabilité rapide qui, seuls, le justifient ; le reste, les dépenses essentielles – par exemple de santé, d'éducation ou d'infrastructures rurales – relève du don.

Mais que faire dans le domaine de l'allégement ou du pardon de la dette ? Un puissant mouvement d'opinion, avec Jubilé 2000, a eu, dans ce domaine, des effets importants. Mais s'il est évident que pour certains pays,

(1) Elle consiste à monter un mécanisme qui nous permettrait de trouver par des emprunts extrabudgétaires les sommes dont nous ne disposerons dans nos budgets que lorsque nous aurons atteint (pour la France, en principe, en 2012) le taux de 0,7 %. Il s'agirait de sommes importantes en début de période, déclinant ensuite mais qui nous permettraient de mieux nous approcher de la « capacité d'absorption » des pays que nous voulons aider.

les IFIs ont pu alors développer leurs initiatives avec notamment la procédure PPTE<sup>(1)</sup> du FMI, il faudrait aller plus loin et, en tout cas, d'une manière générale simplifier et alléger les procédures. Mais retenons que l'annulation de dettes n'est pas une panacée. Dans beaucoup de pays donateurs, on a oublié le principe d'additionnalité qui avait été fermement posé par le FMI et la Banque mondiale. Cela voulait dire que ce don qu'est l'allégement de la dette viendrait en supplément des contributions de l'aide publique au développement ; or, tel n'a pas été, en général le cas : la réduction de la dette s'est substituée à des financements par dons. Il y aura donc lieu, à l'avenir, dans chaque cas particulier, de se demander quelle est la meilleure voie à suivre pour faire face aux besoins concrets des pays et choisir le bon dosage d'allégement de dettes et de financements additionnels.

Inutile d'insister sur ce qui, dans des relations de partenaires, relève des responsabilités des pays en développement, c'est évidemment l'essentiel. Le développement humain n'a aucune chance s'il n'est pris en main par les pays en développement eux-mêmes, avec l'ambition de le réaliser sur le terrain en faisant, en matière de gouvernance, un effort de décentralisation parallèle à celui qui vient d'être suggéré en matière de financement : que les communautés locales participent aux décisions d'investissement, que les femmes aient la parole et puissent s'exprimer. Des marchés financiers locaux, soigneusement organisés, pourraient drainer vers le financement d'infrastructures locales une épargne qui existe mais qui, faute d'instruments d'investissement sur place, fuit vers l'étranger. Il leur faut mettre en place aussi un cadre législatif et réglementaire de l'investissement qui garantisse aux entreprises productives locales ou étrangères la sécurité indispensable des personnes, des contrats et des biens. C'est une condition *sine qua non* d'un développement durable. Ce ne peut être que la tâche des pays en développement eux-mêmes.

\* \* \*

On aura pu s'étonner de nous voir consacrer, dans ce rapport sur les perspectives de croissance de notre pays, des développements aux problèmes du tiers monde et aux chances et obligations qui résultent de notre partenariat avec lui, tout spécialement avec l'Afrique francophone. On l'aura cependant compris : à notre avis, les dix prochaines années ne feront que rendre plus évidente et prégnante l'étroite communauté de destin qui nous lie à ces pays. Autant donc, dès maintenant, tenter de donner sa pleine dimension avec nos partenaires européens à ce partenariat. Les enjeux en sont immenses : s'y jouent leurs chances de décollage économique et pour nous, non seulement celles de développer nos marchés mais aussi de contribuer à la construction d'un monde plus solidaire et fraternel. La meilleure manière, sans doute, avec un emploi accessible à tous, d'apporter à une jeunesse en recherche de sens la réponse qu'elle attend.

(1) Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).



---

## Conclusion

Les pages qui précèdent n'offrent qu'une esquisse d'un modèle de croissance pour la France de ce début de siècle. Nous ne reviendrons pas ici sur ce que nous avons déjà dit de ses limites et de la nature des mesures qui pourraient ou devraient être prises pour lui donner ses chances de contribuer à placer à nouveau notre pays sur une trajectoire de croissance soutenue, à améliorer le niveau et les conditions de vie des Français et à mieux assurer notre rayonnement international. Nous voudrions simplement rappeler qu'elles forment un tout. Leur efficacité en dépend ; leur pertinence ne peut être appréciée indépendamment de l'ensemble dans lequel elles s'insèrent. Les unes iront dans le sens d'une plus grande efficacité économique, les autres assureront une plus grande cohésion sociale, en prenant mieux en compte les besoins des moins favorisés ; leur véritable sens est à rechercher dans leur contribution commune à l'amélioration qualitative et quantitative de la croissance qu'elles doivent provoquer par un effet de circularité systémique. C'est dans cet esprit que nous les avons conçues. C'est ainsi, aussi, qu'elles nourrissent notre confiance.

Confiance : ce mot définit la condition même du succès d'un modèle économique mais aussi de l'harmonie de la vie sociale. Elle est aussi le sentiment qui nous anime au moment où, après avoir beaucoup échangé, après avoir recherché les chemins sur lesquels les Français pourraient s'engager ensemble vers un meilleur avenir, nous remettons nos conclusions. Notre confiance se résume en quelques mots :

- il est possible de mobiliser toutes les ressources de travail disponibles et de ramener le chômage sous la barre des 5 % ;
- il est possible de mieux cibler les soutiens et les garanties vers ceux qui en sont les moins pourvus et sont les plus touchés par les chocs de ce début de siècle ;
- nous pouvons avancer hardiment, comme nos engagements de Lisbonne nous invitent à le faire, vers « l'économie de la connaissance » et la formation continue des Français dès leur plus jeune âge jusqu'au terme de la vie active ;
- nous pouvons libérer et mettre au travail toutes les forces vives de notre pays ;

- nous pouvons réformer l’État, lui rendre son agilité et renouveler ses fonctions régulatrices ;
- nous pouvons, en tenant tous nos engagements, jouer en Europe et dans le monde le rôle que l’on attend de nous et qui est la condition même de notre avenir.

Certes, toutes ces ambitions appellent un sursaut. Elles sont aussi autant de chantiers sur lesquels beaucoup de nos compatriotes sont au travail et, avec succès, nous ouvrent des voies. Rejoignons-les.