

Commission pour la Libération de la Croissance Française

Retrouver un équilibre durable entre les générations

Les transformations à mener de manière urgente nécessitent une mobilisation générale qui doit pouvoir s'appuyer sur une solidarité entre générations aux contours redéfinis.

Or, beaucoup d'éléments pointent dans la direction d'une **rupture de l'équilibre intergénérationnel** qui a prévalu pendant les dernières décennies : le niveau de vie des retraités est désormais, en moyenne, supérieur à celui des actifs ; les jeunes, notamment les moins qualifiés, rencontrent des problèmes durables d'accès à l'emploi et au logement ; le niveau d'endettement lui-même peut apparaître comme une charge reportée sur les générations futures. Les générations actuelles doivent prendre aujourd'hui les décisions visant à protéger les générations futures de la dégradation de l'environnement liée à notre modèle de croissance.

La restauration d'un **équilibre durable entre les générations** passe à la fois par :

- une mobilisation en faveur de l'insertion des jeunes dans la société et tout particulièrement dans l'emploi ;
- par une réforme du système de retraite qui garantisse son financement de manière durable et transparente dans un souci d'équité à la fois au sein de chaque génération et entre générations ;
- par des actions volontaristes visant à orienter nos comportements et notre modèle de développement dans un sens plus respectueux de l'environnement.

Insertion des jeunes

⇒ Pourquoi faut-il agir ?

Avant même qu'ils ne soient particulièrement touchés par la crise économique, les jeunes en France connaissaient des difficultés d'insertion professionnelle importantes par rapport à la plupart des jeunes de nos partenaires. En effet, si l'on trouve dans la plupart des pays de l'OCDE un ensemble de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation, souvent sans diplôme, et qui sont en très grande difficulté, la France se caractérise également par le fait qu'une part importante des jeunes diplômés mettent beaucoup de temps à accéder à un emploi stable, et alternent des périodes de chômage et des emplois courts en contrats précaires¹.

En amont, l'insertion professionnelle des jeunes sur le marché du travail est fortement affectée par leur niveau de formation à la sortie du système scolaire et universitaire. Un instrument puissant pour l'insertion professionnelle des jeunes consiste donc à agir sur le système scolaire et universitaire, afin de réduire le nombre de jeunes non diplômés² et accroître plus généralement le niveau de formation³.

¹ OCDE [2009], *Des emplois pour les jeunes – France*.

² Environ 125 000 jeunes achèvent chaque année leur formation initiale sans diplôme du secondaire supérieur, ce qui représente 17% d'une classe d'âge.

³ Cf. enjeu « améliorer l'éducation et stimuler l'innovation ».

Les difficultés d'insertion professionnelles rencontrées par les jeunes renvoient en partie au dualisme du marché du travail : ce n'est pas seulement parce qu'ils sont « jeunes » que de nombreux jeunes actifs ont du mal à accéder à l'emploi de façon durable, mais parce qu'ils sont initialement sans emploi ou avec une faible ancienneté dans l'emploi, sur un marché du travail qui protège les « *insiders* ». Un jeune entrant dans la vie active rencontre les mêmes difficultés qu'un travailleur de 40 ans se retrouvant sans emploi suite à un licenciement. Les jeunes primo-entrants sont par définition affectés par cette difficile transition du non emploi vers l'emploi durable, c'est pourquoi ils seront les principaux bénéficiaires des mesures visant à réduire la précarité de l'emploi (évoluer vers un marché du travail plus fluide et plus homogène avec des transitions professionnelles davantage sécurisées⁴).

Au-delà de ces mesures générales, l'amélioration des conditions d'insertion professionnelle des jeunes appelle des mesures spécifiques : développement de l'alternance, retour en formation initiale, aide à l'accès au crédit et au logement.

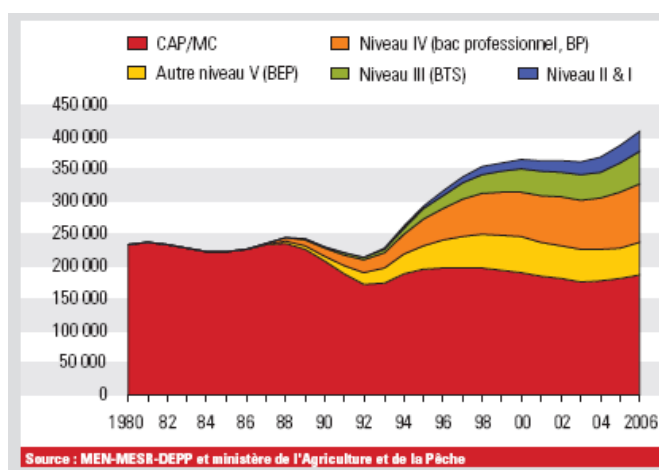
⇒ Quelles propositions ?

1. Développer les formations en alternance en priorité pour les moins qualifiés

Différentes études ont montré que la formation en alternance (apprentissage et contrats de professionnalisation) entraînait de meilleures conditions d'insertion professionnelle⁵. Fort de ce constat, les différents gouvernements ont accompagné un fort accroissement des effectifs d'apprentis depuis une quinzaine d'années. Cependant, cet accroissement s'est concentré quantitativement sur les niveaux de formation supérieurs au baccalauréat.

Le développement de l'apprentissage pour les niveaux d'enseignement supérieur est en soi une bonne évolution, qui a notamment permis de modifier l'image de cette filière de formation (même si on peut regretter que les mentalités restent marquées par un certain élitisme qui dévalorise l'enseignement professionnel de façon générale).

Evolution des effectifs d'apprentis selon le niveau de formation préparé (1980-2006)



On peut cependant s'inquiéter de la stagnation du nombre d'apprentis pour les niveaux de formation inférieurs ou égal au baccalauréat : en particulier, du point de vue de l'allocation optimale des ressources publiques, est-il pertinent de subventionner l'apprentissage effectué par certains étudiants très qualifiés de grandes écoles ?

Nous proposons de proposer un plan ambitieux de développement des contrats d'alternance pour les niveaux de formation V et IV, en recentrant la contribution financière publique sur ces niveaux de formation.

⁴ Cf. enjeu « favoriser l'emploi et la compétitivité ».

⁵ Cf. notamment V. Simonnet et V. Ulrich, « La formation professionnelle et l'insertion sur le marché du travail : l'efficacité du contrat d'apprentissage », *Economie et statistique*, n°337-338, 2000 – 7/8 ; M. Sollogoub et V. Ulrich, « Les jeunes en apprentissage ou en lycée professionnel : Une mesure quantitative et qualitative de leur insertion sur le marché du travail », *Economie et statistique*, n°323, 1999-3

Ce plan suppose une implication des partenaires sociaux : dans certaines branches et certaines régions, ceux-ci ont démontré leur capacité à se fixer des objectifs de croissance du nombre de contrat et à les tenir. Il nécessite également de faire évoluer un certain nombre de formations techniques et professionnelles proposées par l'éducation nationale pour développer la place de l'alternance.

2. Développer les formations pour les jeunes ayant une première expérience professionnelle

La France se caractérise par une séparation nette des deux phases successives que sont la formation initiale (poursuivie « le plus longtemps possible ») et la vie active. Le retour en formation « de type initial » après une première expérience professionnelle est possible, mais difficile, n'étant pas réellement prévu par des institutions scolaires ou universitaires peu adaptées à ces parcours et peu valorisé sur le marché du travail. Cette dichotomie contraste avec la situation de l'Allemagne ou des pays nordiques où il n'est pas rare que des allers-retours se produisent entre premiers emplois et parcours universitaires.

Faciliter ces allers-retours présente plusieurs avantages :

- elle permet aux jeunes lycéens ou étudiants de saisir plus facilement des opportunités d'emploi qui leur paraissent intéressantes, sans crainte qu'un échec ne leur laisse aucune perspective ;
- elle offre à chacun la possibilité de reprendre des études « initiales » avec une expérience et une maturité plus grandes, permettant de mieux s'orienter et d'accroître ses chances de succès dans des études vécues comme motivantes.

Les possibilités existantes (formations organisées par l'Education nationale ou par de grandes entreprises) restent trop rares et assez peu diversifiées.

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

3. Permettre aux jeunes travailleurs précaires d'accéder au crédit pour l'acquisition d'un logement, la garantie d'une location ou l'achat d'équipements (moyen de transport)

Les jeunes actifs sont particulièrement touchés par l'emploi précaire, pour des durées parfois de plusieurs années. L'occupation d'un CDD ou d'un contrat d'intérim, par opposition à une forme d'emploi plus stable, est parfois recherchée, parfois subie pas les jeunes, mais dans tous les cas elle rend difficile et le plus souvent impossible leur accès au crédit ou au logement.

Afin d'éviter que la précarité de l'emploi ne se répercute sur l'ensemble des conditions d'existence, on pourrait prévoir un financement socialisé de la « prime de risque » associée au crédit à un travailleur précaire : ce financement pourrait par exemple reposer sur un dispositif de « malus » associé à l'emploi de travailleurs en CDD ou contrats d'intérim⁶.

⁶ Cf. enjeu « favoriser l'emploi et la compétitivité ».

Retraites

⇒ Pourquoi faut-il agir ?

- Une évolution démographique qui déstabilise notre système par répartition.

L'espérance de vie en France a augmenté de 15 ans depuis 1950. En dix ans, les gains d'espérance de vie ont été de trois années pour les hommes et de deux années pour les femmes, notamment en raison de la baisse de la mortalité entre 70 et 90 ans. L'espérance de vie à soixante ans devrait continuer à croître dans les années à venir pour atteindre 83,8 ans pour les hommes (contre 75,3 ans en 2000) et 89 ans pour les femmes (contre 82,8 ans en 2000).

De plus, les générations nombreuses du « baby boom », nées après-guerre, commencent à arriver à l'âge de la retraite depuis 2006, ce qui vient mécaniquement augmenter le montant des pensions versées (passées de 90,4 milliards en 2007 à 102,9 milliards en 2010). Selon les estimations du Conseil d'Orientation des Retraites (COR), la France comptera 18 millions de retraités en 2030, 23 millions en 2050, contre 15,5 millions aujourd'hui.

Par conséquent, le rapport entre actifs et retraités se dégrade : il était de 4 pour 1 en 1960, il est de 1,7 aujourd'hui (tous régimes confondus) et devrait atteindre 1,5 pour 1 en 2020 et 1,2 en 2050.

- Une situation financière très dégradée et des projections à 15 ans anticipant une forte aggravation du déséquilibre financier des régimes de retraite

Ces évolutions ont un impact direct sur la situation financière des régimes de retraite : le déficit prévu pour 2010 tous régimes confondus devrait s'élever à 32 milliards d'euros, soit 1,7% du PIB. La crise économique a accéléré la détérioration des comptes de la branche vieillesse en 2009 et 2010 en réduisant les recettes assises sur les revenus d'activité : entre 2008 et 2009, 5,6 points de masse salariale ont été perdus dans le secteur privé, avec un effet direct sur le montant des cotisations perçues. Cette perte de masse salariale aura un effet durable sur l'équilibre des régimes de retraite, puisqu'au moment de la reprise économique la progression de la masse salariale partira d'un niveau plus bas qu'avant la crise (effet base).

Selon le COR, le déficit pourrait ainsi atteindre 45 milliards d'euros en 2025, 70 milliards en 2030 et 102 milliards en 2050.

- Le « pacte intergénérationnel » est mis à l'épreuve par ces évolutions

Le système par répartition mis en place après 1945 repose sur une solidarité intergénérationnelle : les cotisations des générations d'actifs financent les retraites des générations en retraite.

Au moment de leur vie active, les baby-boomers ont profité d'un fort ratio cotisants/retraités, ce qui permettait de limiter l'effort contributif.

La situation s'inverse aujourd'hui avec la dégradation du rapport cotisants/retraités. L'absence de constitution de « réserves » suffisantes fait peser plus lourdement l'effort sur les générations actuellement actives pour maintenir un niveau équivalent de pension.

⇒ Quelles propositions ?

La Commission devra définir les objectifs que doit poursuivre, à son sens, une réforme juste des retraites. S'agit-il de maintenir une égalisation du niveau de vie des actifs et des retraités ? Il faut alors définir à quel âge l'on doit garantir qu'un individu doit avoir droit, sans travailler, au même niveau de vie qu'un actif. S'agit-il d'égaliser le retour sur cotisation entre générations ?

Réformer notre système de retraite en ne jouant que sur un seul levier ne semble pas réaliste :

- ne jouer que sur l'âge de la retraite supposerait une hausse de l'âge effectif moyen de départ de près de 5 ans d'ici 2020 et 10 ans d'ici 2050
- ne jouer que sur le niveau de vie des retraités (sans augmenter les cotisations) supposeraient une baisse du niveau des pensions de retraite 20% d'ici 2020 et 35% d'ici 2050
- ne jouer que sur les cotisations supposerait une augmentation de 5 points d'ici 2020 et 10 points d'ici 2050

Plusieurs leviers doivent donc être combinés simultanément :

1. Augmenter la durée d'activité

- o l'âge de cessation d'activité est aujourd'hui aux alentours de 59 ans (contre 61,1 en UE, et l'écart tend à s'accroître depuis 2001)
- o l'âge effectif moyen de départ à la retraite est de 61,8 ans pour les femmes et 61,4 ans pour les hommes
- **en jouant sur la durée d'activité**
 - o La loi de 2003 prévoit une évolution de la durée de cotisation de manière à maintenir constant jusqu'en 2020 le rapport entre durée cotisation et durée moyenne de retraite (qui se traduit déjà par un passage de 40 à 41 annuités entre 2008 et 2012, et pourrait se prolonger jusqu'à 42,25 annuités en 2020 et 43,5 annuités en 2050)
 - o Ce rythme d'évolution doit être maintenu, avec maintien des rendez-vous périodiques pour ajuster par voie réglementaire la durée d'assurance.
- **en jouant sur l'âge légal ouvrant droit à la liquidation de la retraite à taux plein**
 - o L'âge d'ouverture des droits est fixé à 60 ans depuis 1982
 - o D'autres pays ont prévu une augmentation progressive de l'âge d'ouverture des droits, à 67 ans en Espagne et aux Pays-Bas, 68 ans au Royaume-Uni, 61 ans en Suède. L'âge d'ouverture des droits à pension complète passera progressivement de 65 à 67 ans en Allemagne et aux Etats-Unis
 - o Inconvénients : le taux d'emploi des seniors est faible en France (38%), pèse plus lourdement sur ceux qui ont commencé leur carrière tôt
 - o Avantages : outre de diminuer les dépenses de retraite, levier pour améliorer le taux d'emploi des seniors (effet psychologique sur les comportements d'offre et de demande de travail)

- o Dans tous les cas, des mesures d'accompagnement sont nécessaires :
 - Politique en faveur de l'emploi des seniors dynamique
 - Prise en compte des carrières longues et de la pénibilité
 - Rendez-vous réguliers permettant d'ajuster l'âge d'ouverture des droits en fonction de l'évolution de l'espérance de vie, de la durée de retraite moyenne, du taux d'emploi des seniors

Le COR estime qu'une augmentation de la durée d'assurance à 43,5 ans en 2050 combinée à une augmentation de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 63 ans, à raison d'un trimestre par an, et de l'âge du taux plein de 65 à 68 ans conduirait à une amélioration du solde de la CNAV de 17 milliards en 2030, soit 50% du besoin de financement.

2. Mobiliser des recettes supplémentaires

- **Ecarter l'augmentation des taux de cotisations ?**
 - Les cotisations répondent à la logique d'assurance du système, et représentent aujourd'hui 60% des ressources des régimes de retraite.
 - Mais l'augmentation des cotisations constitue une mesure préjudiciable à l'emploi et à la compétitivité, en renchérissant le coût du travail ou au pouvoir d'achat des salariés.
 - Cette mesure peut être considérée comme « dissimulant » dans les cotisations l'équivalent d'impôt visant à rembourser la dette implicite du système (Antoine Bozio, 2010)
- **Mobiliser de nouvelles ressources**
 - Plusieurs pistes sont envisageables :
 - o L'alignement du taux de CSG des retraités sur celui des revenus des actifs
 - o Augmenter le taux de CSG appliqué aux revenus du capital
 - o Hausse de la CSG ou de la TVA (TVA sociale)

3. Remettre à plat le système selon un système de comptes notionnels ?

- Description du système (COR 2010, Bozio et Piketty, 2008) : tout le monde cotise le même pourcentage de son salaire pour la retraite. Les cotisations (ou « droits à la retraite ») sont créditées sur un compte individuel (comptes notionnels). Le rendement de ces comptes est le même pour tous, indexé sur la croissance des salaires. Les cotisations versées servent à financer les retraites (maintien du régime par répartition). Tout euro versé ouvre des droits, à tout âge, quelque soit son statut. Au moment de liquider sa retraite, le compte peut être converti en pension, dont le niveau est calculé par âge et par génération pour prendre en compte l'augmentation de l'espérance de vie de manière progressive.

- Avantages du système :
 - o clarification des droits à la retraite pour les jeunes générations
 - o transparence pour le débat public sur le niveau souhaité de cotisation vieillesse et sur la part nationale que l'on souhaite consacrer aux dépenses de retraite obligatoires
 - o permet de maintenir les avantages non contributifs (chômage, maternité, retraite, maladie, minimum vieillesse) : les avantages non contributifs sont versés directement sur les comptes individuels ; ils sont plus transparents que les règles complexes appliquées aujourd'hui
 - o équité intergénérationnelle : si une génération bénéficie d'une taille ou d'une croissance économique favorable, elle est « naturellement » amenée à constituer les réserves nécessaires aux besoins de financement accrus lors de son départ à la retraite

Protection de l'environnement

⇒ Pourquoi faut-il agir ?

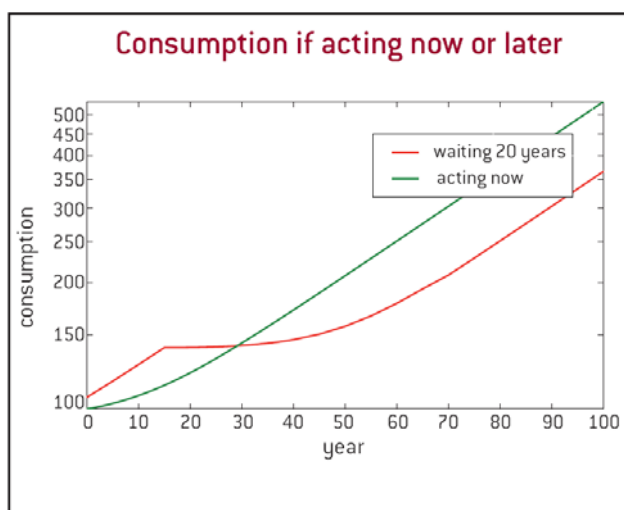
- Le réchauffement climatique : un enjeu considérable

Les derniers rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) soulignent l'accélération du processus de réchauffement climatique. Le défi climatique est d'une ampleur considérable, si l'on considère en outre l'augmentation de la population mondiale (+50% à l'horizon 2050) et son aspiration légitime au développement. L'objectif retenu à Kyoto de limiter le réchauffement à 2 degrés suppose une réduction des émissions de CO₂ de 50% d'ici 2050, c'est-à-dire de parvenir à des émissions de 2 tonnes par habitant. Cet objectif 2050 (2 tonnes par tête) représente :

- un tiers de ce qu'émet aujourd'hui un Européen,
- un quart de ce qu'émet aujourd'hui un Américain (US),
- ce qu'émet un Indien.

Le défi écologique ne se limite cependant pas à la « décarbonisation » de la croissance et la refonte des politiques énergétiques ; les pertes de biodiversité ou les problèmes créés par les déchets sont d'autres enjeux essentiels, tout autant que la capacité de nourrir la planète de façon « durable », sans pression excessive sur les sols et la ressource en eau. La contrainte de raréfaction des ressources nécessite une adaptation radicale de nos modèles.

- Croissance durable et gains de croissance potentielle



Source : Aghion, Hemous, Veugelers, "No green growth without innovation", *Bruegel Policy Brief* 2009/07, novembre 2009

Répondre à ces défis nécessite des transformations profondes de notre modèle de croissance, qui combine la modification des comportements vis-à-vis des technologies existantes, mais aussi des mutations structurelles, reposant sur un processus très puissant d'innovation et de création de nouveaux produits et services – alors même que le processus de financement de l'économie est lui-même en crise. Le dessein d'une croissance soutenable repose ainsi sur la définition d'un cadre d'action global. L'une des difficultés repose sur la définition de ce que recouvre la notion de « croissance verte », sachant qu'il n'existe pas aujourd'hui de modèle préétabli.

La première question à résoudre consiste à identifier si le verdissement de la croissance est une question séparée, ou au contraire intégrée, vis-à-vis des autres questions de politique macroéconomique. A cet égard, le fait que l'innovation « verte » ait tendance à peu accélérer du seul fait du marché montre le caractère stratégique des politiques d'innovation, qui en retour auront des incidences sur l'évaluation et la répartition des coûts liés aux mutations à mettre en œuvre.

La seconde question est celle de savoir qui supporte les sacrifices à plus court terme, qui résultent nécessairement de la réorientation des modèles existants. A cet égard, les débats sur la taxation de l'énergie dans les derniers mois ont été particulièrement éclairants sur l'ampleur des ruptures à mettre en œuvre.

Par delà ces enjeux, plusieurs éléments de consensus se dégagent :

- le coût de la non-action, c'est-à-dire le caractère inacceptable et les risques qui seraient pris en ne relevant pas suffisamment tôt le défi écologique – aussi bien du point de vue écologique lui-même que de la permanence de l'avance des technologies polluantes, et du retard pris dans les futurs secteurs-clés de l'économie ;
- l'urgence à agir, pour faire émerger et permettre la diffusion des produits et services compatibles, ou même moteurs de l'objectif de soutenabilité de la croissance ;
- l'importance des transformations structurelles à opérer ;
- la place massive qui devra être faite à l'investissement et la R&D verts, ce qui pèsera sur les générations actuelles et suppose donc de traiter soigneusement les problèmes redistributifs.

⇒ **Quelles propositions ?**

La réflexion sur un modèle de croissance verte fait donc jouer plusieurs niveaux d'interrogations, faute de modèle préétabli. Les technologies vertes peuvent-elles jouer dans la croissance future le même rôle que les NTIC au cours des quinze dernières années ? ce nouveau modèle de croissance passe-t-il exclusivement par le bon niveau de prix, notamment celui du carbone, ou exige-t-il une politique industrielle verte sous le pilotage de l'Etat, voire une réorientation de la politique industrielle vers les services ? comment répartir les coûts et la réallocation des rentes générées jusqu'à présent par les ressources en voie de raréfaction ?

1. Définir des mécanismes de taxation et d'échanges de permis pour parvenir à un prix cohérent de l'impact environnemental

Le premier rapport sur la libération de la croissance française avait consacré sa proposition 92 à la mise en place d'une fiscalité orientée vers la protection de l'environnement. Entre temps, de nombreux travaux – dont par exemple le rapport de Jean Tirole pour le Conseil d'analyse économique⁷, soulignent encore la nécessité de parvenir à un prix unique du carbone *via* les instruments fiscaux et les marchés de droits. Pour les économistes, résoudre le problème des externalités environnementales passe essentiellement par la fixation d'un prix du carbone – que celui-ci soit déterminé par un système de taxes ou sur un marché de permis à polluer. L'existence d'un tel prix permet en effet de réduire la production et la consommation de produits rejetant des gaz à effet de serre et oriente l'innovation en direction des technologies vertes, si le prix est suffisamment prévisible sur le long terme.

La nécessité de trouver des modalités juridiques de définition de cette valorisation reste entière, car le système achoppe aujourd'hui en particulier sur les questions de redistribution et de répartition des coûts. Mais il est capital de définir de véritables trajectoires de prix destinées à orienter l'offre et la demande.

2. Définir une politique économique « verte » fondée sur l'innovation

Il serait illusoire de négliger les effets d'une taxation du carbone : lorsque, sous l'effet du renchérissement du carbone, l'innovation se déplace des secteurs développés (et polluants) vers les secteurs jeunes (et propres), la croissance du PIB ralentit au départ, car la productivité est initialement plus faible dans les nouveaux secteurs que dans ceux arrivés à maturité technologique. Cette perte de croissance perdure tant que les nouveaux secteurs verts n'ont pas rattrapé les anciens, ce qui peut prendre un certain temps⁸.

Dans ce contexte, ne recourir qu'à une taxe carbone risque de provoquer une baisse excessive de la consommation à court terme : il ne s'agit pas du scénario le moins coûteux.

La solution optimale implique en fait deux instruments : non seulement une taxe sur le carbone (ou de façon équivalente un marché de permis d'émissions) pour résoudre le problème des externalités environnementales, mais aussi des subventions directes à la R&D dans les technologies propres (ou de façon équivalente une taxe sur les profits réalisés dans les secteurs polluants), pour résoudre les problèmes liés aux externalités de connaissance et au manque d'« appropriabilité » de l'innovation.

La R&D doit être d'autant plus performante qu'il faut rechercher un fort degré de substituabilité entre les technologies vertes et les technologies polluantes, dans la mesure où, dès que les technologies propres auront pris un essor suffisant grâce à l'aide publique, les entreprises sont incitées à continuer à innover dans ce domaine du fait des externalités de connaissance ; la dynamique s'entretient alors d'elle-même.

3. Accorder une attention particulière aux atouts agricoles du territoire français

L'agriculture française, compte tenu de l'étendue du territoire, est un atout-clé dans la définition d'une politique de croissance durable, autant qu'une responsabilité importante.

Le modèle d'intensification dominant a atteint ses limites, notamment environnementales, mais l'alternative existe dans une agriculture durable, telles que la recherche agronomique permet de l'envisager. C'est sur cette innovation que repose la « nouvelle révolution verte », avec un choix résolu dans l'innovation dans des secteurs tels que la chimie verte ou les agro-carburants.

⁷ Jean Tirole, *Politique climatique : une nouvelle architecture internationale*, novembre 2009

⁸ Philippe Aghion, David Hemous, Clément Serré et Reinilde Veugelers : « *Turning the innovation machine on for climate change* », BRUEGEL.