

SYNTHESE DU RAPPORT : POUR NOS ENFANTS

Une crise majeure se déroule en Occident. Elle a frappé notre pays alors même que celui-ci était loin d'avoir mis en œuvre l'ensemble des transformations nécessaires pour retrouver le chemin d'une croissance durable.

D'autres soubresauts économiques, financiers, sociaux et politiques, attendent le monde. Des mutations technologiques et culturelles sont en cours et bouleversent chaque jour nos modes de vies et la hiérarchie des puissances. Pour que notre pays tienne son rang dans ces formidables changements, il devra d'abord mettre en œuvre toutes les réformes proposées dans notre premier rapport, dont près des deux tiers ont été totalement ou partiellement mises en œuvre.

Les recommandations de ce second rapport viennent les préciser et les hiérarchiser, en fonction des urgences nouvelles. Elles forment une stratégie de transformation pour les dix prochaines années, socle commun de réformes transpartisanes que tout Gouvernement, quelle que soit son orientation politique, devra mettre en œuvre, indépendamment des autres mesures que chaque Gouvernement pourrait souhaiter appliquer selon ses choix politiques.

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

- une **exigence de vérité** : la France est dans une situation très difficile : compétitivité en baisse ; dette, chômage, précarité et inégalités en hausse. Elle doit le savoir, le reconnaître. Elle doit aussi faire le compte de ses atouts qui sont considérables : sa démographie se distingue de celle de ses partenaires européens par sa vitalité. La France reste dynamique avec ses grands groupes industriels internationaux et ses entrepreneurs ; elle reste un pays créatif avec ses chercheurs, ses mathématiciens, ses ingénieurs, ses artistes ; un pays très attractif, troisième destination en matière d'investissements directs étrangers, un pays dont la croissance a été supérieure à la croissance en Allemagne de près d'un point par an en moyenne au cours des dix dernières années ;
- une **exigence d'équité** : l'action, entêtée, nécessaire, ne pourra être menée à bien que si elle est ressentie comme légitime par le pays, c'est-à-dire si chacun a le sentiment que les efforts sont équitablement répartis et que la mobilité sociale y est possible. Là encore, le pays a beaucoup d'atouts : avec un système de protection sociale unique au monde, il est l'un des pays les moins inégalitaires au sein de l'OCDE tant en termes d'écarts de revenus que de distribution du patrimoine : les 10 % les plus riches détiennent 38 % du patrimoine en France, contre 54 % en Allemagne, 58 % en Suède et 71 % aux Etats-Unis¹ ; un pays où le taux de pauvreté des seniors ne cesse de se réduire ;
- une **exigence de légitimité** : l'action nécessaire pour réformer le pays suppose une gouvernance publique très présente, des responsabilités claires des acteurs publics, un suivi en temps réel des réformes et une évaluation de leur mise en œuvre. Là encore enfin, la France a beaucoup d'atouts, avec une démocratie très vivante, et une vie syndicale et associative fort active.

¹ Source : OCDE - Croissance et inégalités : distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE, octobre 2008

Retrouver la croissance économique est nécessaire et possible.

Sans nouvelles politiques, pour stimuler l'emploi et équilibrer les finances publiques, notre société se trouvera bientôt dans une impasse économique, financière et sociale. Et donc politique.

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

La croissance potentielle française pour la décennie 2010-2020, proche de 1,5 %, se réduirait alors, engageant un **cercle vicieux** : plus de dette, moins de croissance et donc plus de déficit, moins d'emploi, plus d'injustices.

Une nouvelle stratégie de croissance est donc indispensable. Elle est possible. La France est capable d'atteindre une croissance économique moyenne d'au moins 2,5 % du PIB en 2020. Cela suppose une hausse de la compétitivité et se traduira par une hausse de l'emploi, avec un chômage structurel ramené à 4,5 % de la population active et des gains de productivité de 2,1 % par an. L'expérience de plusieurs de nos voisins montre que les transformations nécessaires pour y parvenir sont à **notre portée**.

La France que nous voulons pour 2020

Notre Commission veut défendre les intérêts des générations futures. La France que nous voulons est soucieuse avant tout de sa jeunesse.

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

- **La France peut et doit bâtir une société ouverte, aux innovateurs, aux investisseurs, aux créateurs.** Nous ne voulons pas d'une France de privilèges crispés et de rentes. Notre pays doit favoriser la mobilité interne et externe. Une nation est comme un hôtel : elle doit être accueillante à ceux qui veulent concourir à son épanouissement. faire travailler.
- **La France peut et doit bâtir une société plus juste et plus mobile notamment vis-à-vis des jeunes générations,** en jugulant le décrochage scolaire, en facilitant la mobilité sociale et en récompensant le travail par le succès.

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

Il faut mener de front deux objectifs apparemment contradictoires : désendettement et stimulation de la croissance. Pour le faire, nous proposons une stratégie à dix ans organisée autour de :

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

En effet, nous ne voulons pas léguer à nos enfants une France croulant sous une montagne de dettes et de retraites non financées. Nous voulons une France souveraine, libre de conduire ses politiques publiques. Nous considérons donc qu'il est absolument nécessaire, et possible, de ramener la dette publique vers 60 % du PIB dès la fin de l'actuelle décennie. C'est notre première urgence.

Nous refusons le fatalisme du chômage de masse, celui d'un taux de chômage des jeunes qui dépasse les 20 %. Cela représente à la fois une injustice et un gâchis. Nous voulons une société de plein emploi. C'est notre deuxième urgence.

Nous ne voulons pas d'une France où le niveau d'éducation recule. L'enseignement, de la maternelle à l'université, n'est plus un atout de notre pays dans l'économie de la connaissance et la mondialisation. Il doit le redevenir. C'est notre premier grand chantier de long terme.

Nous ne voulons pas léguer à nos enfants un environnement dégradé et une société impréparée à la disparition du pétrole. Nous voulons que la France amplifie son action en faveur du développement durable et se prépare à la rareté des ressources environnementales et des matières premières. C'est notre deuxième grand chantier de long terme.

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

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

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

Le programme de stabilité français visant à ramener le déficit à 3% en fin de période doit être respecté. Si la croissance annuelle moyenne est de 2% par an, l'ajustement à accomplir par rapport à l'évolution spontanée des finances publiques est de 25 milliards d'euros par an, soit au total 75 milliards d'euros d'ici 2013. Cet ajustement pourra être accompli par des économies de dépenses - pour 50 milliards d'euros - et par une réduction des niches fiscales et sociales - pour 25 milliards d'euros.

Une priorité claire doit être donnée aux économies de dépenses. Le niveau élevé de la dépense publique ne trouve pas toujours sa contrepartie dans un service rendu aux citoyens supérieur à celui dont bénéficient les autres citoyens européens. Il reflète pour une part l'empilement des échelons administratifs et la prolifération des organismes parapublics, un recours insuffisant à l'administration électronique, une gestion encore insuffisante des établissements publics - universités, hôpitaux, etc..., voire des comportements de rente captées par certains secteurs ou certaines professions. Et l'expérience montre que les redressements qui se font majoritairement par la dépense sont plus crédibles et plus pérennes que ceux qui se font par hausse des prélèvements, car ils reposent sur une réduction des « frais généraux de la Nation » et une révision des priorités de l'action publique.

Ce plan est réaliste : il ne conduit pas à une réduction du niveau des dépenses publiques totales, mais à une moindre progression. Sa réalisation suppose cependant que l'Etat, des collectivités locales et la Sécurité Sociale unissent leurs efforts dans la même direction : l'Etat ne peut plus porter seul les décisions de finances publiques.

Ce plan est juste. Il traduit l'esprit de justice qui doit animer la Nation à l'égard des générations futures : rien ne justifie que nous léguions à nos enfants un Etat et une Sécurité Sociale en déficit. Il protège le pouvoir d'achat des plus démunis et des retraités. Il passe par un meilleur ciblage de la dépense sur ceux qui en ont le plus besoin, avec notamment la mise sous condition des allocations familiales. Il s'appuie sur la réduction ou l'élimination des niches ayant des effets antiredistributifs.

Si la croissance prévue- 2% par an - n'est pas au rendez-vous, le retour à un déficit public de 3% du PIB ne pourra se faire en 2013 sans mesures complémentaires. Dans ce cadre, ces délais et mesures devront être négociés avec nos partenaires européens, en particulier allemands, pour définir une stratégie commune de réponse à la crise. Ils devront aussi être négociés en France avec les représentants des exécutifs locaux et les partenaires sociaux, dont l'adhésion à la stratégie de désendettement est indispensable.

- **Au-delà de 2013, un effort de transformation fondamental des institutions, des règles budgétaires, des dépenses et des recettes est à engager pour prolonger le redressement et ramener les finances publiques à l'équilibre et la dette publique vers les 60% de PIB.** Les fruits de ces transformations structurelles apparaîtront progressivement.

Tout doit être mise en œuvre pour **renforcer l'efficacité publique** et la maîtrise budgétaire : ceci suppose la définition d'un nouveau cadre pour les finances publiques et la poursuite des économies, en particulier grâce à l'informatisation des services publics.

Pour concilier désendettement et équité, une **nouvelle protection sociale**, plus efficace dans sa gestion, recentrée sur ceux qui en ont besoin, et favorisant les mobilités professionnelles par le rapprochement des statuts doit être mise en place. Cela passe aussi par un rôle plus grand confié aux complémentaires santé et le développement du recours à l'assurance dépendance complémentaire obligatoire

Enfin, le **système fiscal doit devenir plus compétitif et plus juste.** Cette réforme d'ensemble devrait conduire à une fiscalité plus progressive, fondée à la fois sur la valorisation du travail et la réduction des inégalités. Cela suppose une refonte d'ensemble visant à alléger les prélèvements sur le travail, avec, en contrepartie, trois possibilités de ressources : un renforcement de la fiscalité écologique, un renforcement de la fiscalité sur la consommation et un renforcement de la fiscalité sur les patrimoines fonciers.

Ce redressement des finances publiques au service de la croissance doit pouvoir s'appuyer sur une **Europe forte** qui organisera le désendettement des Etats tout en renforçant notre capacité collective à investir dans les dépenses d'avenir :

- Cela suppose de renforcer le Pacte de stabilité et de croissance, de développer les financements publics européens en matière de recherche et d'innovation, d'encourager notamment la mise en place de fonds européens de capital risque pour les PME ou de fonds brevets.
- Cela suppose également de favoriser les investissements privés de long terme par la mise en place d'un cadre réglementaire, comptable, prudentiel et fiscal, approprié.

Deuxième urgence : stimuler l'emploi et redonner un avenir aux jeunes

La deuxième urgence porte sur l'emploi, notamment l'emploi des jeunes. Naturellement, tout ce qui améliore la compétitivité de nos entreprises est favorable à l'emploi. C'est pour cela notamment que notre Commission recommande de préserver l'essentiel des allègements de charges et de transférer une partie des charges sociales sur la TVA. C'est également pour cela que nous considérons que le développement de la concurrence, notamment dans le secteur des services (santé, télécommunications, banques et assurance, énergie...) constitue un aiguillon utile pour favoriser l'innovation et pour créer des emplois qui répondent à des besoins non satisfaits.

Pour mettre fin à l'« exception française » d'un chômage des jeunes très élevé et globalement de taux d'emploi trop faibles, nous proposons d'agir dans trois directions.

Créer un cadre efficace, cohérent et valorisant pour la recherche d'emploi à travers la mise en place d'un contrat d'évolution. Celui-ci vise à reconnaître que la phase de recherche d'emploi est une phase utile à la collectivité, source de progrès pour l'individu et la société. Elle mérite donc d'être rémunérée. Ce contrat d'activité à durée indéterminée a vocation à devenir à terme l'« offre de référence » du service public de l'emploi en France. La signature d'un contrat d'évolution entraînera une rémunération. Ce contrat sera, par principe, proposé à tous les chercheurs d'emploi. Ses modalités devront être fortement différenciées en fonction de la distance à l'emploi du bénéficiaire et se traduiront par un accompagnement renforcé des demandeurs les plus éloignés de l'emploi, à l'instar du contrat de transition professionnelle.

Utiliser la formation professionnelle pour sécuriser les transitions professionnelles. En plus du fonds national, récemment réformé, il faudra créer des fonds régionaux de sécurisation des parcours professionnels, notamment centrés sur les chercheurs d'emploi, en développant la mutualisation des moyens et en rendant le système plus équitable et plus incitatif.

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

Au-delà, il faut agir spécifiquement pour l'emploi des jeunes en développant :

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

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

Le système d'éducation et d'enseignement supérieur a longtemps été un atout de la France. Il ne l'est plus. Il faut réduire l'échec scolaire, favoriser la mobilité sociale et permettre à la France de tenir son rang dans l'économie mondiale de la concurrence.

Ceci suppose de **renforcer l'égalité des chances dès la crèche et la maternelle**. La lutte contre les inégalités de réussite scolaire commence en effet dès la petite enfance : les élèves en difficulté dès avant leur entrée au CP le restent, dans leur quasi-totalité, par la suite. De nouvelles méthodes pédagogiques pourraient être intégrées dans la formation des éducateurs de crèches, et des enseignants de l'école maternelle afin de permettre l'acquisition des compétences nécessaires à l'apprentissage de la lecture. La formation des différents intervenants auprès des enfants de moins de trois ans doit être progressivement harmonisée pour faire émerger un nouveau type d'encadrant éducatif, aux compétences pédagogiques renforcées.

La lutte contre l'échec scolaire et l'illétrisme à l'école primaire suppose de **renforcer du rôle du directeur d'école**. Il devra disposer d'une marge suffisante d'autonomie pour recruter ses équipes pédagogiques et conduire un projet d'établissement. Il devra pouvoir mettre en place des expérimentations pédagogiques innovantes pour améliorer l'apprentissage de la lecture et du calcul pour tous les élèves. Ainsi, par exemple, par petits groupes, sous formes d'ateliers, plusieurs fois par semaine, une expérimentation devra être menée dès 2011 dans vingt écoles primaires par académie, puis évaluée de façon indépendante pour être, en cas de réussite, étendue au pays tout entier.

L'**engagement des enseignants doit pouvoir être mieux reconnu** sur la base d'une évaluation rigoureuse et dont les conséquences sont tirées sur la carrière. Il doit intégrer des obligations accrues de service qui permettent une plus grande individualisation de l'accompagnement des élèves. La formation continue des enseignants doit être substantiellement améliorée et des possibilités de deuxième carrière doivent leur être ouvertes.

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

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

La France doit, dans le sillage du Grenelle de l'Environnement, continuer d'investir dans le développement durable, préserver son environnement et mettre en œuvre une stratégie complète de gestion des ressources rares. Dans cette perspective, elle doit agir dans trois directions :

- **établir la vérité des prix écologiques** en instaurant une taxe carbone, si possible au niveau européen. La vérité des prix est indispensable pour guider les choix des consommateurs et améliorer la rentabilité des investissements de long terme dans le domaine de l'environnement ;

- préparer le pays à un monde de raréfaction et de renchérissement des matières premières. Et pour cela, sécuriser l'accès de l'Europe à l'énergie en approfondissant le marché intérieur de l'énergie, en développant les infrastructures transfrontalières, en impliquant davantage l'Union européenne dans les négociations internationales sur la régulation des matières premières en adoptant la tarification de l'énergie aux exigences du maintien de la capacité à produire la quantité d'énergie nécessaire ;
- mieux valoriser nos atouts dans la gestion des ressources rares : au-delà de nos positions acquises dans le domaine de l'eau, de l'énergie, des déchets, la France doit remettre l'agriculture au cœur de la stratégie de croissance, en faisant le pari de l'innovation et de la recherche. Elle doit aussi lancer une véritable politique de la mer en développant nos ports et en intensifiant l'exploration des fonds marins. Elle, doit enfin sécuriser les conditions de financement du renouvellement de ses capacités nucléaires.

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

* * *

Tous les responsables et les décideurs de ce pays doivent être convaincus de l'ampleur des ajustements nécessaires pour préserver et moderniser un modèle de société imaginé dans la Résistance, conçu à la Libération, déployé durant les « Trente glorieuses » et abondamment sollicité pour amortir les effets des grandes mutations industrielles apparues depuis le premier choc pétrolier.

L'ensemble de ces propositions forme une ambition pour dix ans.

Cette ambition suppose des réformes radicales dans l'organisation de l'Etat, du rapport au risque et à la démocratie. Elle ne peut être mise en œuvre que si elle réunit un consensus social.

Nous souhaitons, par ce rapport, ouvrir un vaste débat dans le pays conduisant à une mobilisation générale, pour les générations d'aujourd'hui et de demain. Ce débat suppose l'implication du maximum d'acteurs (politiques, économiques, sociaux et culturels).

Nous sommes pleinement conscients des difficultés à engager ces transformations :

- l'Etat manque de leviers institutionnels : il s'est progressivement dessaisi de compétences au profit des collectivités locales et du dialogue social - des évolutions que la Commission considère dans leurs principes comme bienvenues ;
- les partenaires sociaux n'ont pas débattus de stratégies communes de désendettement, de maîtrise de la dépense et de lutte contre le chômage ou l'illettrisme.

Pour créer les conditions de ces changements, la Commission propose d'agir dans quatre directions.

- **Réformer les institutions pour qu'elles portent les transformations** : il faut pour cela clarifier les responsabilités institutionnelles actuellement trop enchevêtrées entre l'Etat, les collectivités territoriales et les institutions de protection sociale. C'est aussi le sens des recommandations en faveur d'une règle budgétaire de retour à l'équilibre ou d'un vote par le Parlement du programme de stabilité financière. Il faut également que les politiques publiques fassent systématiquement l'objet d'évaluations indépendantes ;
- **Promouvoir le goût du risque**. Croître, c'est prendre des risques. La recherche du risque zéro mène à la réussite zéro. L'innovation doit être favorisée et assumée ; le principe de précaution doit être strictement circonscrit. Nos politiques publiques doivent aussi créer des incitations pour que chacun ait intérêt à agir en faveur du plein-emploi, du désendettement et de l'environnement. Cela passe notamment par un financement de la protection sociale plus incitatif - avec des mécanismes de bonus-malus - une juste tarification des ressources rares - d'où l'importance d'une taxe carbone, un intéressement des agents publics à la réduction des déficits publics.
- **Organiser une mobilisation générale de toute la société française en faveur de sa jeunesse**.
- **Penser une ambition commune franco-allemande**. La France et l'Allemagne sont dans le même bateau. Aucun des deux pays ne peut s'en sortir sans l'autre. Tout ce qui précède devrait pouvoir, à terme, être mené en commun avec notre partenaire allemand.

Nous sommes prêts à débattre avec tous les acteurs du jeu social pour faire émerger ce consensus.