Commission pour la libération de la croissance française

Prérapport

Commission plénière du lundi 4 mai 2010

Introduction

Deux ans se sont écoulés depuis la remise de notre premier rapport. Le diagnostic que nous avions posé sur les défis de la croissance française à moyen terme et les propositions de décisions que nous avions formulées pour les relever ne paraissent pas avoir vieillis.

Pourtant, le monde a connu des bouleversements sans précédents, géopolitiques, financiers, économiques et sociaux ; la France n'a évidemment pas été épargnée. La phase aigue de la crise financière semble avoir été surmontée grâce à une mobilisation sans précédent de tous les leviers de politique économique et un effort important de coordination entre Etats. Malgré cela, le « déficit » d'activité et d'emploi accumulé depuis 2008 reste très important.

L'**objet de ce pré-rapport est de nourrir le débat** avec le Parlement, les partenaires économiques et sociaux et toutes les parties prenantes intéressées sur la base :

- d'un **bilan de la mise en œuvre des propositions** que nous avions formulées il y a deux ans ;
- d'une **analyse de que serait la France en 2020 sans mesures nouvelles** ;
- de **ce que nous souhaitons qu'elle puisse être à cet horizon**.

En fonction des résultats du débat que nous aurons d'ici juillet sur les options de choix que nous présentons, notre rapport de juillet définira une **stratégie de transformation de l'économie et de la société françaises** pour dix prochaines années que tout Gouvernement, quel que soit sa sensibilité politique, devrait appliquer.

La crise est venue accentuer les problèmes fondamentaux identifiés il y a deux ans.

Il y a deux ans, les enjeux liés à la croissance potentielle française pouvaient se résumer de manière simple : le vieillissement de la population et le retard pris dans certaines transformations importantes risquaient de conduire à un affaiblissement du potentiel de croissance ; les 300 décisions proposées par notre Commission, dont une partie a d'ores et déjà été mise en œuvre, devaient permettre de rehausser ce potentiel et de résorber le chômage.

La crise financière déclenchée en 2007 s'est violemment propagée à l'ensemble de l'économie et a profondément assombri le « tableau de marche », tel qu'il était il y a deux ans. L'année 2007 a marqué le passage charnière d'une période de « Grande Modération » caractérisée par une croissance mondiale élevée, peu volatile et faiblement inflationniste à une période d'incertitudes et de mouvements plus heurtés de la croissance. La première manifestation de cette rupture a été la « Grande Récession » de 2009, qui s'est traduite par le recul de l'activité le plus brutal depuis la crise de 1929.

Certes, les interventions publiques et les stabilisateurs sociaux ont permis d'atténuer en partie et pour certains le choc de la récession. En témoigne le fait que la croissance française a moins décroché que celle des autres pays européens en 2008 et 2009, même si le chomage a beaucoup augmenté. Cette meilleure résistance du l'économie française ne doit pas masquer la **gravité du choc** : la crise a frappé notre pays alors même que celui-ci était loin d'avoir mené à terme l'agenda de transformations nécessaires, proposé par la Commission, pour retrouver le chemin d'une croissance durable et que ses finances publiques avaient été fragilisées par une progression continue de la dette publique depuis 1980.

L'analyse des perspectives pour la France à l'horizon 2020 montre que **sans nouvelles mesures** pour stimuler l'emploi et pour réduire la dépense publique, **notre société,** confrontée au vieillissement de sa population et à la dynamique de la dette publique, **se trouvera dans une impasse économique, financière et sociale.**

Si d'importantes transformations recommandées par le premier rapport ont été engagées au cours des deux dernières années, la France reste au milieu du gué

Deux ans à peine après la remise de notre premier rapport, il est évidemment prématuré, voire dans une large mesure impossible, d'évaluer **l'impact** des mesures préconisées sur la transformation de l'économie et de la société françaises. Certaines de nos propositions, de nature législative ou réglementaire ont été prises en compte et ont des effets tangibles à court terme ; d'autres prendront du temps à produire tous leurs effets ; d'autres encore n'ont fait l'objet que d'une mise en œuvre partielle ou ont été écartées à ce stade.

Sans donc préjuger de la mise en œuvre effective ou de l'impact définitif de ces mesures, il apparaît que **près de 60% des mesures que nous avions proposées ont été suivies d'effet** (24 % des mesures ont fait l'objet de décisions de mise en œuvre dans l'esprit du rapport, 35% ont été partiellement mises en œuvre) **et environ 40% n'ont à ce stade été mises œuvre voire explicitement écartées** (cf. annexe)

D'ores et déjà, l'examen des décisions prises depuis le début de l'année 2008 mené par la Commission, s'appuyant notamment sur les contributions du Parlement et des ministères, montre qu'un **nombre important de propositions du rapport ont été mises en œuvre dans trois domaines essentiels** :

- la *concurrence* sur les marchés des biens et des services avec par exemple la négociabilité tarifaire dans le secteur du commerce de détail ou une organisation plus efficace en matière de contrôle de concurrence…
- les *mesures en faveur des PME et des TPE* avec notamment la création du régime de l'auto entrepreneur qui a connu rapidement un très grand succès, la réduction des délais de paiement jusqu'à 45 jours, la simplification du droit des sociétés et de la comptabilité…
- l'*innovation* avec l'autonomie des universités et la création d'une dizaine de pôles universitaires d'envergure international dotés de moyens substantiellement renforcés, le soutien aux secteurs d'avenir (écotechnologies, numérique, services mobiles, biotechnologies…) - notamment dans le cadre des investissements du nouveau fonds stratégique d'investissement, du Grenelle de l'environnement et de l'emprunt national.

La poursuite dans la durée de l'élan donné dans ces domaines devrait avoir un effet positif sur le pouvoir d'achat, sur la création d'emploi et sur la capacité de la France à mieux faire valoir ses atouts dans la mondialisation.

D'autres chantiers fondamentaux identifiés il y a deux ans n'ont **pas été retenus par le Gouvernement**. On notera notamment :

- l'*emploi et la formation* : si certaines mesures ont été prises en matière de fonctionnement du marché du travail (création de Pôle emploi, mise en place de la rupture conventionnelle), beaucoup reste à faire pour développer une « sécurité sociale professionnelle » à la française fondée, comme le proposait notre rapport, sur un « contrat d'évolution » et une transformation profonde du système d'éducation et de formation professionnelle ;
- les mesures proposées par la Commission pour accroître la *mobilité sociale et géographique, développer le secteur de la santé, assurer une meilleure solidarité entre les générations* et *réduire les inégalités* n'ont pas été reprises par le Gouvernement ;
- la *gouvernance publique* ainsi que l'*évaluation des missions et des dépenses d'intervention des administrations publiques* : en effet, si elle s'est traduite par un petit effort de rationalisation de l'appareil productif de l'Etat, la « revue générale des politiques publiques », tres limitée, n'a pas débouché sur une redéfinition stratégique des interventions de l'Etat et n'a porté ni sur le champ d'action des collectivités locales, ni sur celui des organismes de sécurité sociale, ni sur celui des organismes parapublics.

Il paraît essentiel à la Commission de **tirer les enseignements pour l'avenir** de l'examen des raisons qui ont conduit au succès dans la mise en œuvre de certaines réformes comme de celles qui ont conduit à limiter, différer ou repousser l'application de certaines propositions qu'elle avait formulées : choix politiques, résistances administratives ou sociologiques, difficultés à faire partager les objectifs par les autres acteurs à mobiliser qu'il s'agisse notamment des collectivités territoriales ou des partenaires sociaux…

La différence entre les réformes réussies (exemple du rapprochement des services qui placent et ceux qui indemnisent les chômeurs à travers la constitution de Pôle emploi ou des universités avec la mise en place de leur autonomie) et de celles qui ont connu des difficultés ou n'ont pas débouché (dans le domaine notamment de la formation, de la solidarité et de la protection sociale) tient largement à la dilution des responsabilités, aux difficultés du dialogue social et au manque de confiance entre acteurs.

L'ambition de la Commission est de proposer les choix fondamentaux des dix prochaines années

La crise n'a pas débouché à ce stade sur un nouveau pacte économique et social comparable à ce que fut le *New Deal* après la crise de 1929 ou la mise en place de l'Etat Providence après la seconde guerre mondiale. La prise de conscience des enjeux environnementaux, illustrée par le Grenelle de l'environnement, comme le consensus en faveur d'une meilleure maîtrise du système bancaire, témoignent cependant de l'arrivée à maturité de thèmes fondateurs d'un nouveau modèle économique et social.

La crise et ses conséquences sur les finances publiques rendent **plus complexes** les transformations nécessaires. Il faut en effet :

- mener de front la réduction des déficits, qui ont explosé, et des réformes ambitieuses pour la croissance, sans pouvoir utiliser la dépense publique ;
- bien doser dans le temps le mouvement de transformations de réduction des déficits, afin ne pas « casser » une reprise encore fragile.

La Commission souhaite proposer une nouvelle stratégie de croissance durable fondée sur une **approche intégrée des enjeux de croissance, d'emploi et de dette** :

- en définissant les conditions nécessaires d'une croissance, que tout Gouvernement devrait mettre en œuvre au cours des dix prochaines années ;
- en proposant des mesures spécifiques pour faire reculer le chômage et la dette publique. En effet, le retour de la croissance ne suffira pas à lui seul à faire reculer le chômage de masse ou à redresser les finances publiques ;
- en explicitant les conditions de justice fiscale et sociale à réunir pour créer un choc de légitimité permettant de faire participer équitablement tous les Français aux transformations de l'économie et de la société françaises au rythme nécessaire.

Cette stratégie devrait se centrer sur **quelques priorités fondamentales à poursuivre avec constance au cours des dix prochaines années**. Elle devra libérer le potentiel de création d'emplois, encourager la créativité, restaurer l'équilibre des finances publiques en s'appuyant sur de nouvelles régulations politiques, économiques et sociales tant au niveau national, qu'européen et international.

Notre rapport de juillet est préparé par celui-ci, qui vise à identifier à la fois les grands enjeux et les choix à faire. Les réponses à ces choix dépendront des résultats du débat et des concertations qui se dérouleront au cours des prochaines semaines. Ce n'est qu'à l'issue de ce travail d'écoute des préoccupations et des idées de la société française que nous proposerons les transformations essentielles et les conditions de leur mise en oeuvre.

Seule une mobilisation générale permettra de conduire et de réussir les transformations nécessaires.

Vus de l'étranger, les Français sont encore enviés pour une certaine douceur de vivre, un niveau élevé d'éducation et de protection sociale, la présence de grandes entreprises sur les marchés internationaux.

Pourtant, les Français sont **inquiets** : inquiets de perdre leur situation, leur logement, inquiets pour leurs vieux jours, inquiets pour leurs enfants dont ils pensent que la vie sera plus difficile que la leur, inquiets également de l'évolution d'un monde qu'ils perçoivent comme une menace, inquiets pour les inégalités et les injustices dont ils se sentent de plus en plus victimes.

C'est à partir de ce mélange paradoxal d'aspiration au bonheur et d'inquiétude du lendemain qu'il faut arriver à **recréer l'envie de changement,** l'envie de construire une société qui **préserve et conforte ce qui nous est le plus « cher » :** l'emploi, la protection face aux chocs, la solidarité entre générations

Traditionnellement, la transformation de la société française butte sur une **défiance** des Français à l'égard de leurs institutions mais également des Français entre eux. Ce n'est qu'en s'attaquant à la racine de ce problème que le potentiel de transformation de la société et de l'économie françaises pourra être activé.

Ceci suppose de construire une **mobilisation générale** qui arrive à dépasser l'expression des intérêts particuliers en répondant à trois exigences essentielles :

- une *exigence de vérité* : il s'agit de convaincre que les changements sont nécessaires et urgents, même si l'impact favorable de certains d'entre eux ne sera perceptible que dans la durée. Le coût du refus de ces changements est en effet insupportable, socialement et politiquement.

  Dans cette perspective, nous souhaitons porter deux messages :

  - le premier est qu'en l'**absence de transformations, le pays sera progressivement confronté à une impasse** : c'est le sens du « scénario de l'impossible », celui des perspectives économique et sociale à horizon 2020 à politique inchangée ;
  - le deuxième est que la France est **engagée dans une course de vitesse** afin de :

    - rattraper le terrain perdu depuis le déclenchement de la crise et à éviter que les pertes conjoncturelles de croissance et d'emplois ne deviennent irrémédiables,

    - ne pas décrocher par rapport à ses concurrents européens et internationaux en termes de compétitivité, d'attractivité et de crédibilité budgétaire.

- une *exigence de justice* : pour être acceptée, la stratégie de transformation de l'économie et de la société française doit donner à chacun le sentiment qu'il a plus à gagner qu'à perdre au changement et que les efforts et les gains sont équitablement répartis.

  Cette exigence est renforcée par le contexte démographique qui accroît les tensions entre générations et par le contexte économique qui renforce la perception des inégalités et l'impression que certains sont exonérés des efforts et ne pas sont exposés aux mêmes risques. Si des réponses n'y sont pas apportées rapidement, la **montée du chômage** et le **sentiment d'injustice** compromettra la capacité à mobiliser les Français autour d'un projet commun.

Le **principe de justice présente cependant plusieurs dimensions** : une dimension d'équité dans le présent (des individus, des groupes sociaux), une dimension intergénérationnelle, une dimension d'égalité des chances, une dimension de proportionnalité (les acteurs doivent assumer les conséquences économiques et sociales de leurs actes).

Ce n'est qu'à partir d'une appréhension globale de ces différentes dimensions de la justice que le programme de transformation de l'économie et de la société française peut être accepté par les Français et fournir de socle d'un retour de la confiance.

- une *exigence de légitimité* : les changements ne sont considérées comme acceptables que quand ils sont conduites par des acteurs légitimes, à la fois parce qu'ils ont un mandat pour les conduire et parce qu'ils sont exemplaires aux yeux de la société.

  Cette légitimité passe notamment par une **gouvernance publique** radicalement nouvelle des transformations fondées notamment sur une clarification des responsabilités des acteurs publics, un suivi en temps réel des réformes et une évaluation de leur mise en œuvre revêtent une importance particulière.

Ce pré-rapport se divise en deux parties et une annexe :

- 1ère partie : **quelle France s'annonce pour 2020 ?**
- 2ème partie : **quels choix fondamentaux restent à faire pour réussir 2020 ?**
- une annexe faisant le bilan de la mise en œuvre des propositions de notre premier rapport.

Quelle France s'annonce pour 2020 ?

Dans le contexte du premier rapport de la Commission pour la libération de la croissance, la problématique de la croissance française à long terme pouvait se résumer de manière relativement simple : l'allongement de la durée de vie et le blocage d'un certain nombre de réformes portant sur le développement de l'économie du savoir, la mobilité et la gouvernance risquaient de conduire à un affaiblissement du potentiel de croissance de l'économie française; les 316 décisions proposées par le rapport devaient permettre de rehausser ce potentiel et de résorber le chômage.

La crise financière déclenchée en 2007 qui découle d'un endettement très largement nuisible s'est propagée à l'environnement économique, et a assombri le « tableau de marche ». La première manifestation de cette rupture a été la « Grande Récession » de 2009, qui s'est traduite, en France comme dans l'ensemble des pays développés, par le recul de l'activité le plus violent depuis la crise de 1929.

Cette crise ne remet pas en question le diagnostic de la première Commission. La dégradation de l'environnement économique et social fait apparaître de nouveaux enjeux : d'une part, le retard de croissance accumulé pendant la crise risque d'être difficile et long à rattraper ; d'autre part, l'aggravation de l'état des finances publiques, déjà fragilisées par vingt cinq ans de croissance de la dette publique, peut déboucher, si rien n'est fait, sur une situation insoutenable.

De fait, un scénario à politique inchangée et sans « mesures nouvelles » conduirait le pays à une impasse à l'horizon 2020, combinant faible croissance du niveau de vie et chômage élevé.

I. La France à la mi-2010

A. Une incertitude à l'issue de trois ans d'une crise majeure

1. La crise qui a fortement frappé l'économie mondiale en 2009 trouve sa genèse dans les dérèglements de la finance

L'origine la plus identifiable a été le **développement des crédits immobiliers** – les crédits *subprime* –, distribués depuis une dizaine d'années aux Etats-Unis à des clients peu solvables. Le risque associé à de tels crédits était naturellement élevé, mais des techniques financières, principalement la titrisation, permettaient aux établissements de distribuer ces crédits sans en supporter directement le risque.

La titrisation ne s'est pas cantonnée aux crédits immobiliers ; elle a donné lieu à des développements plus « sophistiqués » les uns que les autres, les établissements bancaires allant jusqu'à titriser des produits dérivés de titrisation. Ces pratiques ont permis le développement d'un volume d'actifs dont les risques étaient diffus au sein du système financier et difficiles à évaluer : la connexion entre l'actif financier et la réalité du risque de crédit était devenue impossible à établir.

La baisse du marché immobilier américain a déclenché des défauts sur les crédits subprime, révélant progressivement une exposition opaque mais significative de nombreux établissements financiers, susceptible de mettre en cause leur robustesse. Cette prise de conscience a marqué le début de la crise. En septembre 2008, la faillite de la 4ème banque d'affaires américaine a démontré l'importance des **risques portés par le système bancaire**, et a représenté un tournant dans la propagation de la crise. La faillite a engendré un mouvement de panique qui a exacerbé les tensions sur les marchés, et la crise financière a provoqué une crise bancaire. Des problèmes de financement se sont alors posés pour les entreprises et les ménages, auxquels s'ajoutait un appauvrissement dû à la baisse des marchés immobiliers et d'actions. La contagion à l'économie réelle était enclenchée.

Pour la première fois depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'**activité mondiale s'est contractée violemment et simultanément** dans toutes les régions du monde. En 2009, le PIB mondial aura reculé de 0,8%. Dans un monde globalisé, les doutes sur la survie du système financier ont entraîné un assèchement des financements des projets, quelle que soit leur maturité et leur localisation. Le commerce mondial s'est révélé être un puissant vecteur de transmission de la crise et, au sein des pays industrialisés, les pays les plus exposés au commerce mondial se sont également révélés les plus affectés par la crise.

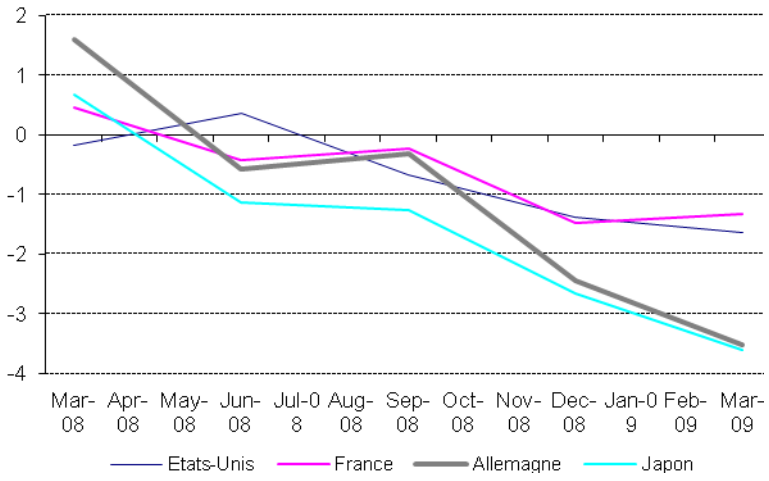
Face à cette crise violente, les **soutiens des autorités de politique économique du monde entier ont été massifs** : l'action des États s'est centrée sur le sauvetage du système financier et les plans de relance industriels. Les banques centrales se sont également largement mobilisées : au sortir de l'année 2009, les taux directeurs des pays industrialisés sont proches de 0%, les bilans des banques centrales ont fortement augmenté, témoignant de l'importance des liquidités injectées dans l'économie. Une telle configuration de politiques économiques était jusqu'alors inédite dans les économies occidentales.

Cette **mobilisation rapide**, relativement coordonnée et crédible des pouvoirs publics, qui tranche avec le comportement attentiste, malthusien et protectionniste des crises précédentes, a probablement permis d'éviter une crise plus profonde. Ainsi, le système financier a-t-il été sauvé, les politiques de relance ont été efficaces et ont permis de soutenir l'activité. La reprise du commerce mondial a été la principale force de stabilisation de l'économie. Après une forte contraction en 2008, il a rebondi dès le printemps 2009, tiré par les importations des économies émergentes, notamment de la Chine qui a mis en œuvre son plan de relance fin 2008. Une stabilisation de l'économie mondiale apparaît aujourd'hui réaliste.

2. L'économie française a mieux résisté dans certaines dimensions que celles de ses partenaires européens

L'économie française bénéficie de l'importance de ses **stabilisateurs sociaux** : lorsque l'activité baisse, les dépenses de l'Etat permettent de compenser les baisses de revenus, par exemple via le reversement d'allocations chômage et l'existence de minima sociaux (ASS et RMI puis RSA, notamment), et d'absorber ainsi une partie de la baisse d'activité. En outre, la France est commercialement moins exposée aux pays émergents, avec une croissance davantage tirée par la demande intérieure que par les exportations. L'Allemagne par exemple a vu sa croissance s'effondrer en 2009 (–4,9 %) avec la chute de la demande extérieure.

Taux de croissance du PIB pendant la crise (T/T, %)



Le graphique ci-dessus montre ainsi un baisse sensible du PIB français pendant la crise. Celle-ci est toutefois moindre que dans d'autres pays, comme l'Allemagne ou le Japon.

Après une baisse de l'activité de 2,25% en 2009, la stabilisation puis un léger redressement de l'activité semblent se matérialiser peu à peu, ce qui peut laisser entrevoir une croissance auto-entretenue de l'activité en 2011. Mais le parcours de la reprise reste semé d'embûches et les prévisions de croissance des différents instituts sont particulièrement prudentes, proches de 1,5% pour 2010 comme pour 2011.

3. L'économie française a moins bien résisté que d'autres au chômage

Au quatrième trimestre 2009, le taux de chômage en France métropolitaine s'élevait à 9,6% des actifs, soit 2,7 millions de personnes ; il a augmenté de 2,4 points depuis le deuxième trimestre de l'année 2008, ce qui correspond à 731 000 chômeurs supplémentaires.

a) La crise actuelle a détruit des emplois à un rythme élevé.

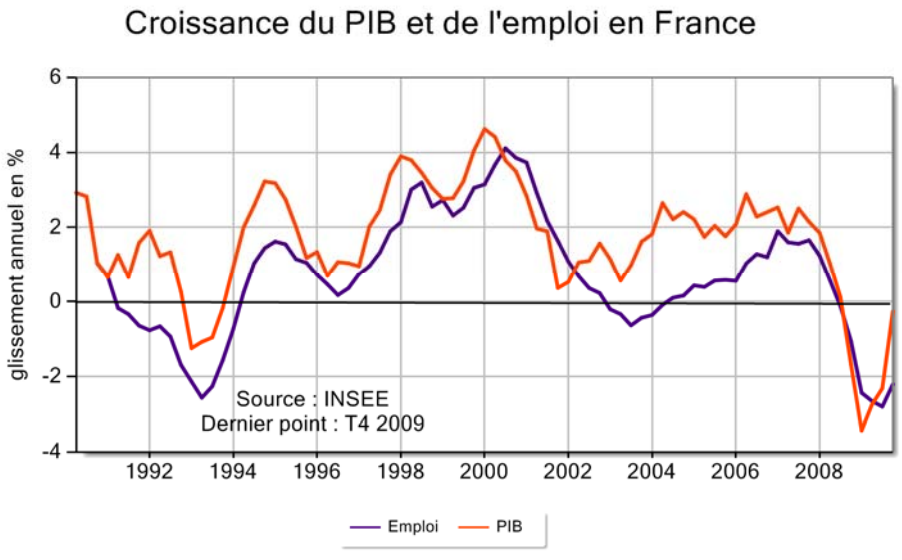
Au regard des crises passées, les destructions d'emplois par trimestre sont en effet plus fortes. Ainsi, environ 80 000 emplois par trimestre ont été détruits en 2008 et 2009, contre 37 500 en moyenne lors des crises précédentes (cf. tableau *infra*).

	Créations moyennes trimestrielles d'emploi avant la crise	Nombre de trimestres de recul de l'emploi	Destructions cumulées d'emploi pendant les crises		Destructions trimestrielles moyennes d'emploi pendant les crises	
			brutes	*en écart à la tendance **	brutes	*en écart à la tendance **
1974-1975	60	5	-290	*-570*	-60	*-110*
1980-1985	20	22	-620	*-1130*	-30	*-50*
1991-1993	60	12	-540	*-1250*	-40	*-100*
2002-2003	80	4	-100	*-440*	-20	*-110*
2008-2009	**40**	**7**	**-590**	***-880***	**-80**	***-130***

** mesurés sur les 4 années précédant les crises*

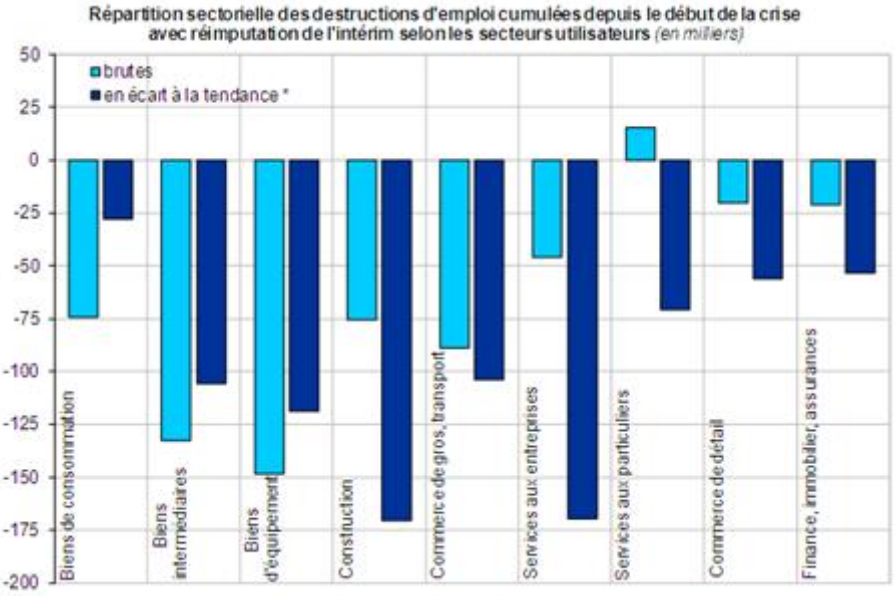
Source : Direction générale du Trésor (en milliers d'emplois)

Cette évolution de l'emploi n'est cependant que le reflet du violent retournement de l'activité en 2009. La chute de l'emploi liée à la crise de 2008-2009 est cohérente avec l'évolution historique et on aurait même pu s'attendre à une baisse encore plus marquée (cf. graphique ci-dessous). Toutefois, le marché du travail s'ajustant avec retard à l'activité, les effets de la récession sur l'emploi peuvent s'étaler dans le temps, et il est préférable d'attendre quelques trimestres avant de tirer des conclusions définitives.



b) La crise de l'emploi est d'abord une crise industrielle

Si l'on réaffecte l'intérim aux secteurs d'emplois correspondants, il apparaît que les destructions d'emplois en France sont concentrées dans l'industrie, bien que la crise trouve son origine dans le secteur financier. Elles demeurent en revanche très limitées dans la finance, le commerce et les services aux particuliers (où l'évolution est même positive).

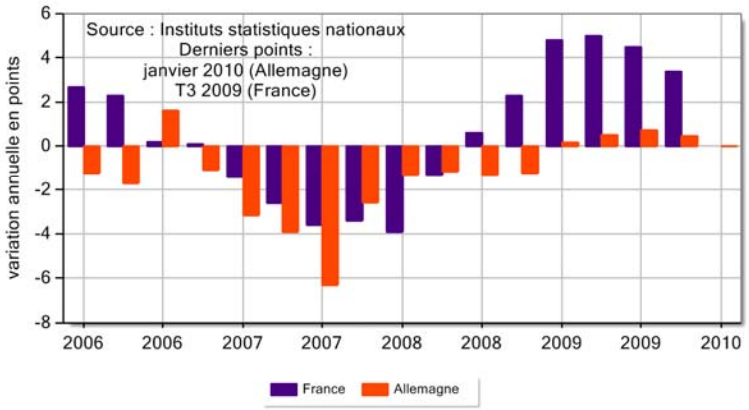


Source : Direction générale du Trésor

c) La crise accentue les inégalités devant le chômage.

Le taux de chômage des 15-24 ans s'est accru, atteignant 24% fin 2009.

Croissance du taux de chômage des jeunes



Les **plus de 25 ans ont « mieux résisté » à la crise**. Les taux de chômage des 25-49 ans et des 50-64 ans s'établissent respectivement à 8,7% et 6,7% au dernier trimestre 2009.

La crise est venue frapper une population dont le taux de chômage est élevé, avec de grandes disparités selon le niveau de qualification. La probabilité de se retrouver au chômage lorsque l'on avait un emploi un an avant est 4,8 fois plus élevée pour les ouvriers non qualifiés que pour les cadres. A l'inverse, la probabilité d'avoir un emploi lorsque l'on était au chômage un an auparavant est plus élevée de 14,1 points pour les cadres que pour les ouvriers non qualifiés.

B – Retard de croissance et montée de la dette publique

1. Le retard de croissance

En France, la croissance se révèle sur la période 2008-2010 très en retrait des prévisions disponibles lors de la finalisation du premier rapport de la Commission pour la libération de la croissance

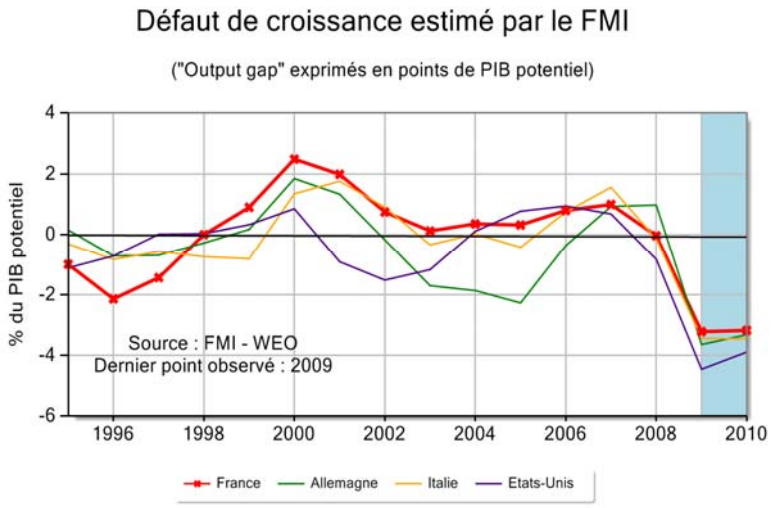
Les chiffres de croissance enregistrés en 2008 et 2009 se sont avérés être très en retrait par rapport aux prévisions qui étaient disponibles en octobre 2007, lorsque la première Commission remettait son rapport (cf. tableau *infra*).

Prévisions de croissance disponibles au moment de la rédaction du premier rapport

(taux de croissance en %)

Source	2007	2008	2009
Gouvernement français (programme de stabilité, février 2007) : (1)	2,0 à 2,5	2,25	2,25
Commission Européenne (perspectives économiques, printemps 2007)	1,9 [1]	2,3	n.d.
FMI (perspectives économiques mondiales, avril 2007)	1,9	2,0	n.d.
Réalisé (INSEE) : (2)	**2,3**	**0,4**	**- 2,25**
Ecart : (2) - (1)	**-0,2 à 0,3**	**-1,85**	**-4,5**

L'économie française, comme les autres économies de l'OCDE, a ainsi accumulé un « retard de croissance » important. Celui-ci, mesuré par l'écart entre le niveau du PIB effectif et le niveau du PIB potentiel (ou PIB de conjoncture moyenne), atteint environ 4 points de PIB aujourd'hui. Même si la croissance redevient positive en 2010, elle restera vraisemblablement inférieure à la croissance potentielle, d'où un creusement supplémentaire du retard de croissance.



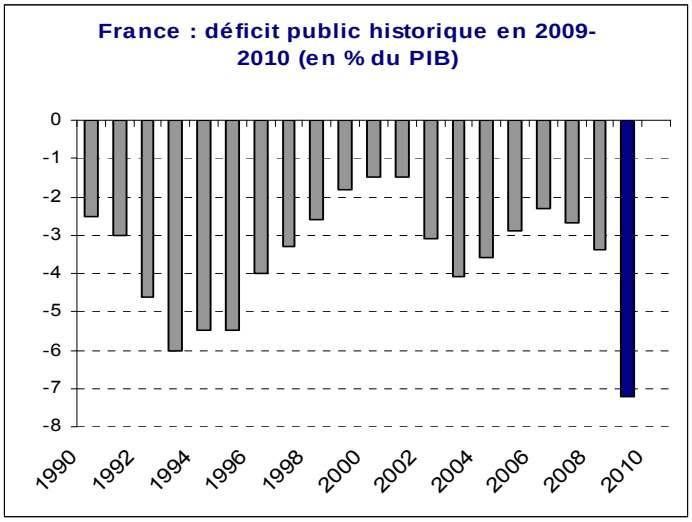
[1] Prévision de l'*Interim forecast* de septembre 2007 (actualisation sur l'année 2007 seule).

2. La montée de la dette publique

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

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

En conséquence, **comme le relevaient les auteurs d'une récente étude[2], c'est la première fois que la dette publique augmente autant et simultanément en temps de paix**. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'évolution de la situation budgétaire en France, où le déficit public est passé de 3,4 % en 2008 à 7,2 % en 2009, du jamais vu depuis le début des années 1990. La dette publique a progressé de près de 10 points, passant à 76,1% du PIB en 2009.



En particulier, la crise est venue amplifier de manière importante les effets de mouvements plus structurels déjà à l'œuvre (vieillissement de la population notamment) responsables d'une augmentation rapide des déficits sociaux. A titre d'illustration, les déficits de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale[3], qui se sont établis à 9,1Mds€ pour l'année 2007 et 9,7Mds€ pour 2008, devraient ainsi passer, d'après les prévisions présentées dans les projets de lois de financement de la sécurité sociale, à 24,6Mds€ pour l'année 2009 et 32,2Mds€ pour 2010. L'impact de la crise sur ces déficits est perceptible dans la stagnation des recettes : 398Mds€ pour 2007, 404,2Mds€ pour 2008, 403,8Mds€ pour 2009 (prévisions) et 403,7Mds€ pour 2010 (prévisions).

3. Très peu de progrès sur la gouvernance publique

[2] Banque des Règlements Internationaux, S. Cecchetti *et al*, "*The future of public debt, prospects and implications*", Février 2010

[3] Sources: loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 et loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

C - La crise a accentué le déficit de confiance au sein de la société française

1. Malgré des atouts et des potentialités indéniables, une société inquiète qui nourrit des crispations intergénérationnelles et de la défiance

La France possède de **très nombreux atouts et potentialités**: son taux de fécondité figure parmi les plus élevés d'Europe et contribue au dynamisme relatif de la consommation des ménages. Les grandes entreprises françaises sont très positionnées dans la concurrence internationale et jouissent d'une solide réputation dans le monde entier. La main d'œuvre est bien formé et sont attractifs pour des recruteurs au-delà de nos frontières.

Malgré ces atouts incontestables, la **société française est inquiète**.

Elle l'est d'abord face aux **grandes mutations du monde** pour lesquelles elle forme le plus souvent une compréhension négative quand d'autres sociétés y voient autant d'opportunités : mondialisation de l'économie, développement d'une société en réseau à travers internet, enjeux environnementaux… Les relais d'opinion contribuent à amplifier ces inquiétudes en entretenant des cycles de plus en plus courts d'anxiétés (ex : suicides dans les grandes entreprises, suivie de la grippe A, suivie d'une campagne autour du changement climatique à l'occasion du sommet de Copenhague, enfin suivie récemment des effets du volcan islandais). Dans ce contexte, les pouvoirs publics répondent souvent dans l'instant, en validant et confirmant ces peurs sans que les réponses apportées ne semblent s'inscrire dans une stratégie d'ensemble permettant de hiérarchiser les enjeux, de fixer un cap aux différentes politiques ou de simplement rassurer. Ces inquiétudes sont nourries par la perception d'**inégalités** qui ne réduisant pas, de **difficultés de logement** qui n'ont pas disparues malgré la croissance.

Dans ces circonstances, notre société exprime un **besoin de sécurité**. Face au chômage et à l'insécurité des parcours professionnels, les trois quart des jeunes Français souhaiteraient devenir fonctionnaires, les deux tiers des Français pensent que leurs enfants vivront moins bien qu'eux-mêmes, ce qui constitue en soi une défiance nouvelle et inédite dans le progrès économique et social. Les sociologues décrivent ainsi une société française développant des stratégies de repli autour de la famille ou de communautés (associatives[4] voire les communautés des réseaux sociaux virtuels dont les Français sont les premiers utilisateurs au monde).

Pour la première fois dans notre histoire, grâce à l'allongement de la durée de vie, vont coexister quatre générations. Il s'agit là d'un enjeu nouveau et d'un défi pour notre société. Certains sociologues mettent cependant en avant une société « cloisonnée » par ces **crispations intergénérationnelles** naissantes :

- ⇨ La « génération Y » (les 14-26 ans), qui ne saurait être réduite à la génération internet (les « *digital natives* ») a développé sa propre vision du monde, sans frontières, et organisée en réseau d'affinités. Elle développe deux valeurs centrales : la créativité et la réussite sociale. C'est pourtant celle qui se retrouve aujourd'hui aux portes du marché du travail et qui se demande si la « société » veut bien d'elle.
- ⇨ Une génération des 30-45 ans hédoniste, parfois appelée « génération des 35 heures », qui aspire au confort matériel et aux loisirs dans l'espace familial. Génération « post-moderne » revenue des grandes utopies, elle aspire en même temps à une vie différente et à des engagements généreux et humanitaires. Inquiète sur la viabilité des modèles sociaux (retraites, protection sociale), elle nourrit parfois du ressentiment à l'égard de la génération de ses aînés qui profite, à son goût, d'un modèle dont elle ne

[4] Avec 12 millions d'adhérents, un Français sur trois est membre d'une association

pourra bénéficier. Enfin, elle considère que les pouvoirs d'influence, ou d'expression restent monopolisés par la génération post-1968.

⇨ La génération des « jeunes seniors » qui, souvent exclue prématurément du travail, aspire à jouer encore un rôle dans notre société.

⇨ La génération des seniors (3ème et 4ème âges) dont les besoins et aspirations sont encore mal prises en compte par notre société.

Cette inquiétude s'accompagne d'une **défiance des Français tant envers les institutions que les corps intermédiaires, les « élites » et les relais d'influence**. Dans leur ouvrage « la société de défiance », paru en 2007, Yann Algan et Pierre Cahuc constatent que les Français se situent parmi les peuples marquant le plus de défiance envers leurs institutions (pouvoir exécutif, Parlement, institution judiciaire…), les corps intermédiaires (syndicats[5]) ou bien les relais d'influence (presse). Les auteurs lient ce déficit de confiance au fonctionnement de nos institutions et au modèle social français, construit sur des bases corporatistes. Les droits sociaux ne relèvent pas de règles universelles ; ils sont associés au statut ou à la profession, eux-mêmes largement déterminés par le diplôme de départ, ce qui encourage la recherche de rentes, segmente les relations sociales et conforte un sentiment de déterminisme social.

Quelle que soit la légitimité des demandes particulières, il s'ensuit un **climat de suspicion**, dans lequel les règles sont jugées complexes et non équitables. Cette défiance envers les règles et ce manque de confiance mutuelle entraînent des dysfonctionnements de l'économie et entravent le dialogue social. Dans un pays où l'Etat a historiquement joué un rôle essentiel dans la structuration du destin national, cette défiance peut constituer une marque légitime de déception face à un pouvoir de l'Etat forcément plus diffus dans une société ouverte à la mondialisation et marquée par l'importance des forces économiques.

2. La crise a renforcé ce sentiment de défiance et d'incertitudes

Crise financière puis bancaire et économique, la crise actuelle tant par la complexité de ses canaux de transmission que par ses effets a renforcé ce **sentiment de défiance et d'incertitudes** :

⇨ Défiance à l'égard des institutions financières et de la régulation des marchés. L'adéquation entre les pratiques des banques et leurs missions est en effet mal comprise : les banques créent des produits faisant peser des risques forts sur l'économie, mais qui n'apparaissant pourtant pas nécessaires à son financement. Les apports pour la société sont difficiles à comprendre, et semblent en tout état de cause sans rapports face aux risques encourus. Paradoxalement, l'intervention de l'Etat envers les banques pour éviter une crise systémique a été bien comprise, mais a pu donner l'impression d'une protection démesurée et inconditionnelle, accentuant encore le phénomène de défiance et le sentiment d'injustice.

⇨ La crise semble renforcer les injustices sociales en frappant encore plus durement des risques du chômage les populations qui étaient les plus fragiles, tout en continuant d'épargner ceux qui disposent d'un emploi stable. Le sentiment d'institutions protégeant les acquis est de nature à renforcer la défiance.

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

La crise financière déclenchée en 2007 a joué un **rôle de révélateur** :

⇨ Elle a montré l'importance de la confiance dans la monnaie et la solidité des institutions financières. Sans confiance dans la monnaie, la liquidité s'assèche sur les marchés interbancaires et, déposants et épargnants peuvent être sujets à des phénomènes de panique.

⇨ Elle a montré l'importance de la confiance dans la capacité d'un Etat à honorer ses dettes - ce que l'on appelle la crédibilité budgétaire.

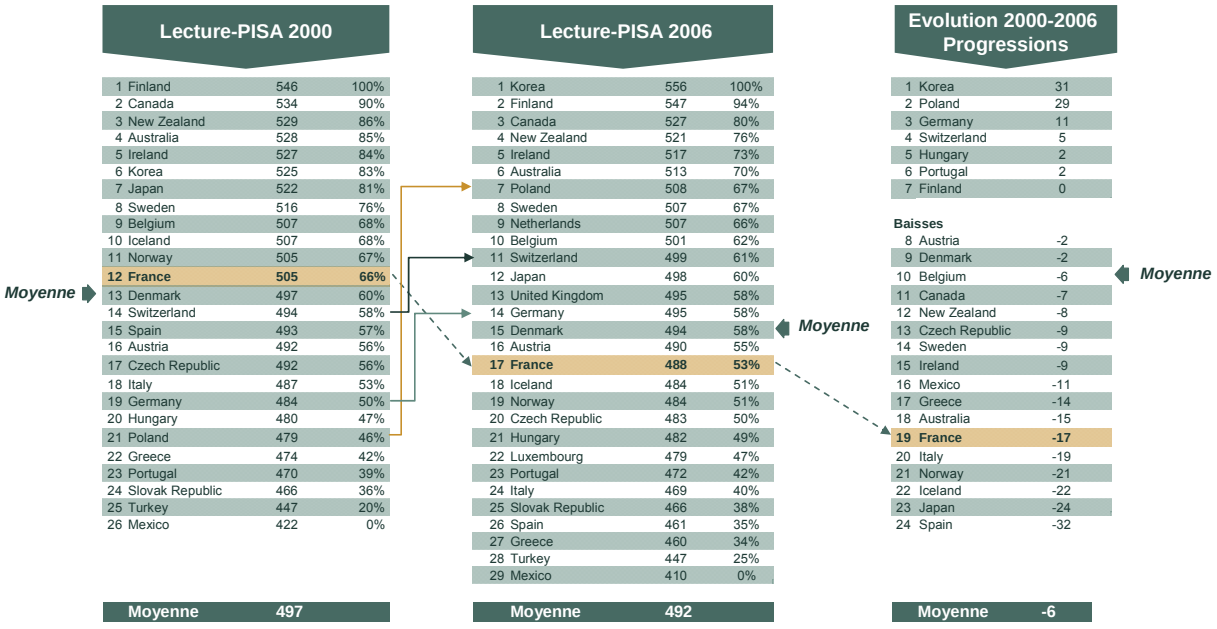
⇨ Elle a renforcé l'exigence de cohésion sociale alors que la crise frappe durement certaines catégories, à commencer par les salariés de l'industrie et les jeunes. L'augmentation des inégalités face à l'emploi est d'autant plus durement ressentie qu'elle n'est pas perçue comme un destin collectif mais comme un échec personnel, ce qui accroît le sentiment de malaise selon le sociologue A. Ehrenberg.

D. Des faiblesses structurelles et des inégalités persistantes

La crise sévit à une période où la France connaît des problèmes structurels forts. En matière d'éducation, d'innovation, ou d'inégalités, le premier rapport de la Commission pour la libération de la croissance française pointait un certain nombre d'insuffisances structurelles, qui n'ont pas été réglées en deux ans, même si certaines mesures ont été mises en œuvre.

1. Le niveau de l'éducation régresse

Selon des études récentes, près de la moitié des élèves en fin de CM2 n'ont pas acquis les capacités en lecture et calcul qui leur permettront d'accéder à l'autonomie. Parmi ces élèves, 15 % souffrent de difficultés particulièrement importantes : lexique très limité, difficultés de compréhension, repères méthodologiques très insuffisants. Malgré des moyens financiers supérieurs à ceux engagés par ses concurrents de l'OCDE, ces **résultats sont médiocres** comparés à la moyenne de ceux des pays de l'OCDE, mais le plus inquiétant est probablement la tendance observée ces dernières années : entre 2000 et 2006, le niveau en lecture et écriture a eu **tendance à régresser** comme le montrent les études PISA menées par l'OCDE.



Lecture-PISA 2000		
1 Finland	546	100%
2 Canada	534	90%
3 New Zealand	529	86%
4 Australia	528	85%
5 Ireland	527	84%
6 Korea	525	83%
7 Japan	522	81%
8 Sweden	516	76%
9 Belgium	507	68%
10 Iceland	507	68%
11 Norway	505	67%
12 France	**505**	**66%**
13 Denmark	497	60%
14 Switzerland	494	58%
15 Spain	493	57%
16 Austria	492	56%
17 Czech Republic	492	56%
18 Italy	487	53%
19 Germany	484	50%
20 Hungary	480	47%
21 Poland	479	46%
22 Greece	474	42%
23 Portugal	470	39%
24 Slovak Republic	466	36%
25 Turkey	447	20%
26 Mexico	422	0%
Moyenne	497	

Moyenne

Lecture-PISA 2006		
1 Korea	556	100%
2 Finland	547	94%
3 Canada	527	80%
4 New Zealand	521	76%
5 Ireland	517	73%
6 Australia	513	70%
7 Poland	508	67%
8 Sweden	507	67%
9 Netherlands	507	66%
10 Belgium	501	62%
11 Switzerland	499	61%
12 Japan	498	60%
13 United Kingdom	495	58%
14 Germany	495	58%
15 Denmark	494	58%
16 Austria	490	55%
17 France	**488**	**53%**
18 Iceland	484	51%
19 Norway	484	51%
20 Czech Republic	483	50%
21 Hungary	482	49%
22 Luxembourg	479	47%
23 Portugal	472	42%
24 Italy	469	40%
25 Slovak Republic	466	38%
26 Spain	461	35%
27 Greece	460	34%
28 Turkey	447	25%
29 Mexico	410	0%
Moyenne	492	

Moyenne

Evolution 2000-2006 Progressions	
1 Korea	31
2 Poland	29
3 Germany	11
4 Switzerland	5
5 Hungary	2
6 Portugal	2
7 Finland	0
Baisses	
8 Austria	-2
9 Denmark	-2
10 Belgium	-6
11 Canada	-7
12 New Zealand	-8
13 Czech Republic	-9
14 Sweden	-9
15 Ireland	-9
16 Mexico	-11
17 Greece	-14
18 Australia	-15
19 France	**-17**
20 Italy	-19
21 Norway	-21
22 Iceland	-22
23 Japan	-24
24 Spain	-32
Moyenne	-6

Moyenne

En mathématique, la France a enregistré la plus forte baisse de score des pays de l'OCDE entre 2003 et 2006.

Maths-PISA 2003

		Score	Positionnement *
1	Finland	544	100%
2	Korea	542	99%
3	Netherlands	538	96%
4	Japan	534	94%
5	Canada	532	93%
6	Belgium	529	91%
7	Switzerland	527	89%
8	Australia	524	87%
9	New Zealand	523	87%
10	Czech Republic	516	83%
11	Iceland	515	82%
12	Denmark	514	81%
13	**France**	**511**	**79%**
14	Sweden	509	78%
15	Austria	506	76%
16	Germany	503	74%
17	Ireland	503	74%
18	Slovak Republic	498	71%
19	Norway	495	69%
20	Luxembourg	493	68%
21	Poland	490	66%
22	Hungary	490	66%
23	Spain	485	63%
24	United States	483	61%
25	Portugal	466	51%
26	Italy	466	51%
27	Greece	445	38%
28	Turkey	423	24%
29	Mexico	385	0%
	Moyenne	**500**	

Maths-PISA 2006

		Score	Positionnement *
1	Finland	548	100%
2	Korea	547	99%
3	Netherlands	531	88%
4	Switzerland	530	87%
5	Canada	527	85%
6	Japan	523	82%
7	New Zealand	522	82%
8	Belgium	520	80%
9	Australia	520	80%
10	Denmark	513	75%
11	Czech Republic	510	73%
12	Iceland	506	70%
13	Austria	505	70%
14	Germany	504	69%
15	Sweden	502	68%
16	Ireland	501	67%
17	**France**	**496**	**63%**
18	United Kingdom	495	63%
19	Poland	495	63%
20	Slovak Republic	492	61%
21	Hungary	491	60%
22	Luxembourg	490	59%
23	Norway	470	59%
24	Spain	480	52%
25	United States	474	48%
26	Portugal	466	42%
27	Italy	461	39%
28	Greece	459	38%
29	Turkey	423	13%
30	Mexico	406	0%
	Moyenne	**498**	

Evolution 2003-2006

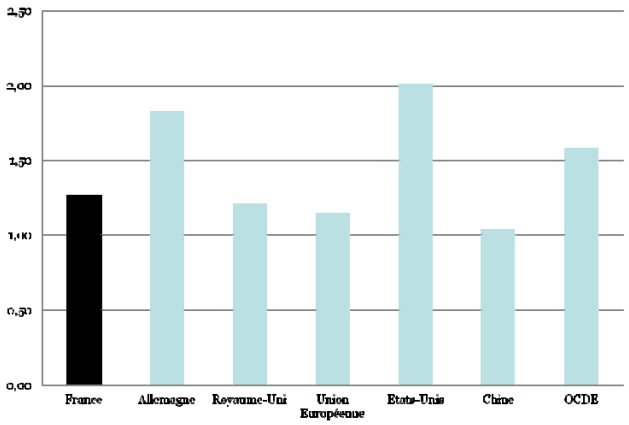
1	Mexico	20
2	Greece	14
3	Korea	5
4	Poland	5
5	Finland	4
6	Switzerland	3
7	Hungary	1
8	Germany	1
9	Turkey	1
10	Portugal	0
11	Austria	0
12	Denmark	-1
13	Ireland	-1
14	New Zealand	-1
15	Luxembourg	-3
16	Italy	-4
17	Australia	-4
18	Spain	-5
19	Norway	-5
20	Canada	-5
21	Slovak Republic	-6
22	Czech Republic	-7
23	Sweden	-7
24	Netherlands	-7
25	United States	-9
26	Belgium	-9
27	Iceland	-10
28	Japan	-11
29	**France**	**-15**
	Moyenne	**-2**

Ces insuffisances dans les compétences basiques **fragilisent les populations concernées**, particulièrement en période de crise. Les lacunes en enseignement fondamental (notamment en lecture et en écriture) représentent de véritables handicaps pour l'insertion professionnelle et sociale, et les études tendent à démontrer que ce retard est très difficile à rattraper. Elles sont une source de **perpétuation voire d'aggravation des inégalités**. Les études montrent ainsi que la France est le pays de l'UE où la part des résultats expliquée par l'origine socio-économique de l'élève est la plus forte (21%). Son système français, avec son fort taux de sorties sans qualification, ne permet pas de former les actifs de l'économie de demain.

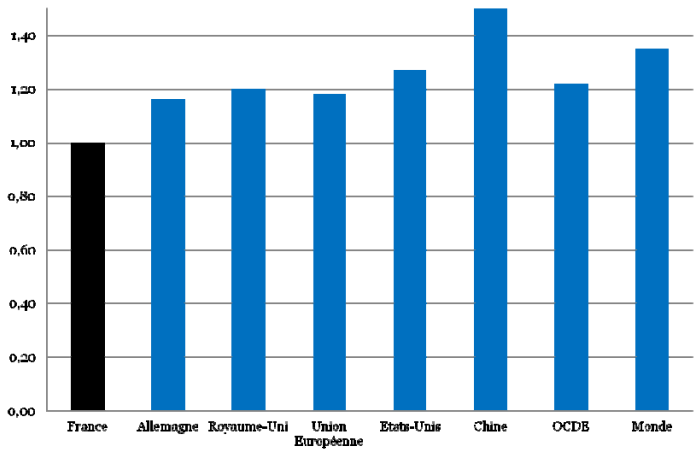
2. L'innovation stagne

Les dépenses en R&D des entreprises privées ont **stagné depuis 2002**. Exprimées en pourcentage du PIB, elles sont **plus faibles que pour la moyenne des pays de l'OCDE**.

Dépenses de R&D des entreprises rapportées au PIB (2008)



Evolution des dépenses de R&D 2002 et 2008(indice 2002 = 1)



Ce déficit dans les dépenses R&D représente un handicap pour l'innovation. Or la bataille économique se remportera sur le terrain du savoir et de l'innovation. De nombreuses économies émergentes l'ont bien compris : l'Inde « produit » ainsi proportionnellement à notre population trois fois plus d'ingénieurs ; Singapour ou la Chine consentent de très importants investissements pour disposer d'universités d'excellence au niveau mondial.

Par ailleurs, notre croissance reste insuffisamment portée par une orientation de notre appareil productif vers les secteurs d'avenir (économie verte[6], TIC, « *welfare economy* »,…). Nous n'investissons aujourd'hui pas assez dans les énergies renouvelables (6 % de part dans les énergies primaires contre 31 % en Suède et 9 % en Allemagne), et dans les TIC, pourtant principal facteur d'amélioration de la productivité.

3. La qualité du système de santé se dégrade alors que ses coûts explosent

Représentant près de 11 % du PIB et employant près de 2 millions de personnes (9% de la population active), le secteur de la santé occupe une place majeure dans l'économie française. La croissance des emplois dans cette filière a été 6 fois plus importante que le rythme d'évolution de l'emploi total durant les deux dernières décennies. Ce **poids économique ne cesse de croître** : il a doublé en quarante ans et pourrait dépasser 20% du PIB d'ici 2030-40. Les travaux de l'OCDE7 montrent que le revenu disponible rend compte à 95% des dépenses de santé à la fois en évolution dans le temps et en niveau par pays, indépendamment de la diversité des systèmes de soins et de leurs modes de financement.

Le système français de santé coûteux est traditionnellement en tête du classement effectué par la Health Consumer Powerhouse. L'**évaluation de notre système de santé a cependant été rétrogradée** de la 1ère place en 2007 à la 7ème en 2009, en raison notamment de sa lenteur à adopter une gestion en réseau et des délais excessifs d'attentes chez les spécialistes.

La **réduction de prise en charge « socialisée »** des dépenses de santé et l'augmentation concomitante du « reste à charge » pour l'assuré pose la question de la ligne éventuelle de partage entre dépenses socialisées et assurance individuelle.

La **France n'investit dans la prévention que 3 % des ses dépenses de santé** (soit 92 € par habitant pour un total de dépenses de 198 Md€), alors que des pays comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne dépassent les 5%. Cet effort est d'autant plus insuffisant que de nouveaux facteurs de risque progressent, notamment ceux liés à l'obésité et au cancer. De manière plus générale, l'encouragement à l'adoption de modes de vie plus responsables reste encore insuffisant. Les enquêtes épidémiologiques mettent de plus en plus en avant l'environnement et surtout les styles de vie comme facteurs déterminants (plus de 60 %) de l'état de santé d'une population, plus encore que la qualité des soins.

La **prise en charge sociale des dépenses de santé est faiblement redistributive** mettant en évidence une inégalité sociale dans l'accès aux soins. 17 % des Français pauvres (part des 20% les plus pauvres) se déclarent en mauvaise santé contre 5 % pour la tranche des 20% des Français les plus riches ; ce taux n'est que de 9 % aux Pays-Bas et en Suède.

[6] Selon les estimations de l'ADEME, le respect des engagements du Grenelle de l'environnement pourrait créer 500.000 emplois « verts » d'ici 2020.

4. Les inégalités s'aggravent, la pauvreté persiste

a) L'aggravation des inégalités

Les inégalités de revenu ont, en France, diminué depuis la deuxième moitié des Trente Glorieuses. Le rapport interdécile, c'est-à-dire le rapport entre le plancher au-dessus duquel on appartient aux 10 % des français les plus riches et le plancher en dessous duquel on appartient aux 10 % des français les plus pauvres est ainsi passé de 4,6 en 1970 à 3,41 en 2007.

Toutefois, cette **évolution s'est interrompue depuis 1998** : le rapport entre le revenu moyen des 10 % les plus riches et celui des 10% les plus pauvres a augmenté, passant de 5,58 en 2002 à 5,69 en 2007. Entre 1998 et 2007, le revenu moyen des 10% les plus riches aurait augmenté de 8,7%, celui des 1% les plus riches de 19%, celui des 0.1% les plus riches de 32%. La mesure de l'inégalité est accentuée si l'on intègre les revenus du patrimoine (rapport passant de 5,69 à 6,75). La croissance de la valeur du patrimoine ces dix dernières années conjuguée à des pratiques de rémunération de plus en plus individualisées et dispersées ont contribué à accentuer ces inégalités. La France demeure cependant l'un des pays les plus « égalitaires » au sein de l'OCDE tant en termes d'écarts de revenus que 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-Unis.

b) La persistance de la pauvreté qui frappe principalement les jeunes

Le taux de pauvreté monétaire est resté stable au cours de la dernière décennie. Toutefois, la persistance de la grande exclusion, tout au long de la décennie, reste très préoccupante et l'objectif fixé en 2000 par le Conseil européen de donner "un élan décisif à l'éradication de la pauvreté " n'a manifestement pas été atteint. Les dernières données disponibles qui portent sur 2007, et par conséquent avant la crise montrent que le taux de pauvreté monétaire à 60% du revenu médian est resté stable autour de 13%, ces dix dernières années. 8 millions de personnes vivent ainsi avec moins de 908 euros par mois pour une personne seule. **Parmi les personnes pauvres, la situation des plus pauvres, ceux qui vivent avec moins de 40% du revenu médian s'est dégradée** et leur nombre s'est accru. La crise risque d'amplifier cette dégradation sous l'effet de la contraction de l'emploi intérimaire, de la montée du chômage et de l'arrivée en fin de droit en 2010 d'un million de demandeurs d'emploi dont une partie dépassera le plafond de ressources de l'ASS et du RSA. Cette pauvreté touche particulièrement les jeunes (17% contre une moyenne de 13 %).

Le **surendettement des ménages**, notamment les plus pauvres devient un sujet de préoccupation. Au cours de l'année 2009 les dépôts de dossiers ont augmentés de 15% avec près de 750.000 ménages reconnus en situation de surendettement.

Le **logement constitue aujourd'hui l'un des points les plus sensibles de l'exclusion**. Les dépenses de logement représentent près du tiers des dépenses pour le quintile des plus pauvres contre un peu plus de 20% pour le quintile des plus riches. Comme le rappelle chaque année la Fondation Abbé Pierre 100.000 personnes n'ont pas de domicile fixe en France. Plus de 30% des ménages déclare avoir des difficultés de confort de logement, 22,6% en ont au moins deux. La France ne construit toujours pas assez de logements, en particulier dans le secteur social. Le nombre des logements locatifs sociaux disponibles a fortement chuté au cours de la période 1999-2008 (- 14,1 %).

Les études conduites par l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale ont confirmé l'intensification de **phénomènes d'angoisse** chez les personnes pauvres, source d'un enfermement croissant et d'un découragement face aux difficultés rencontrées. Pour les personnes concernées, en effet, la pauvreté se présente d'abord comme une inadéquation entre les ressources et les libertés de choix.

c) Un ascenseur social en panne

Les dernières enquêtes Emploi de l'INSEE montrent que le mouvement global de mobilité sociale en France est de moins en moins positif : si la part des individus mobiles demeure stable dans le temps et si les ascendants sont toujours plus nombreux que les descendants (40% d'une classe d'âge), en revanche la part des ascendants diminue au profit de celles des descendants.

Cette **dégradation des perspectives de mobilité sociale est généralisée**. Toujours selon l'INSEE, pour les individus issus de milieux populaires, s'élever au-dessus de la condition de ses parents devient de plus en plus difficile et, au milieu des années 2000, les enfants d'ouvriers ne sont pas plus nombreux à quitter la classe ouvrière que dans la France des années 1970. 58% des ouvriers sont fils d'ouvriers. La part des fils et filles d'employés et d'ouvriers accédant au salariat d'encadrement diminue au fil des générations.

Mobilité sociale structurelle et nette en 1977, 1992 et 2003 en %			
Année	**1977**	**1993**	**2003**
Proportion d'hommes ayant une position sociale différente de celle de leur père	**57**	**65**	**65**
dont proportion minimum de mouvements permettant de passer de la structure sociale des pères à celle des fils (mobilité dite structurelle)	20	22	25
dont proportion de mouvements supplémentaires (mobilité dite nette)	37	43	40

Source : INSEE

Le rapport du Conseil d'Analyse Stratégique sur le **déclassement** (2008) souligne que le déclassement (la mobilité descendante) est un phénomène qui a toujours existé (18 % au début des années 1980). Pour autant, ce déclassement connaît une **progression relative** même s'il reste minoritaire : on compte aujourd'hui 22 % à 25 % de déclassés. Pour les enfants issus de milieux favorisés en particulier, les risques de mobilité sociale descendante se sont accrus : plus d'un enfant de cadre sur quatre nés dans les années 1960 occupe, la quarantaine passée, un emploi d'ouvrier ou d'employé.

Cette dégradation des perspectives de mobilité sociale intervient malgré l'élévation sensible du niveau d'éducation, tendant à montrer la perte d'influence relative du diplôme sur la mobilité au profit des caractéristiques de l'ascendance paternelle (INSEE, 2007). A ce titre, tous les rapports récents soulignent que l'**école ne joue plus suffisamment un rôle de promotion sociale** pour l'ensemble des enfants issus des milieux populaires, notamment dans les quartiers, et contribue souvent au contraire à la reproduction des inégalités scolaires et sociales. Le dernier rapport de l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) montre que les écarts se creusent encore entre élèves en ZUS et hors ZUS. Deux fois plus d'enfants qu'ailleurs y accusent en sixième un retard de deux ans par exemple.

II. Les principaux risques pour 2010 - 2020

A. Les risques de persistance des effets de la crise : l'effet d'hystérésis

1. La nature des risques

A moyen et long terme, les projections de croissance reposent sur le concept de croissance potentielle. La croissance d'une économie est alors supposée être égale à celle de l'offre, c'est-à-dire dépendre de l'évolution des facteurs de production : la population active et le stock de capital productif, auxquels s'ajoutent les gains de productivité, issus du progrès technique et d'une combinaison plus efficace des facteurs. La croissance potentielle constitue une tendance autour de laquelle devrait fluctuer la croissance effective.

La crise actuelle pourrait affaiblir le niveau de production potentielle, voire même le rythme de croissance potentielle à moyen terme. Trois types de risques peuvent être identifiés :

⇨ **Le risque de transformation du chômage conjoncturel en chômage structurel.** La forte hausse du chômage en période de crise peut devenir structurelle. En effet, l'affaiblissement durable de l'investissement et un mauvais fonctionnement du marché de l'emploi peuvent conduire à écarter définitivement certains salariés du marché du travail. Toute hausse du taux de chômage structurel (permanent) affecte directement la croissance de l'économie.

⇨ **Les risques sur l'investissement.**

- La crise a conduit à une perte de capital en quantité et en qualité suivant deux canaux : les faillites conduisant à une dépréciation accélérée du capital, de mauvaises perspectives économiques et les difficultés de financement déprimant l'investissement.
- La restauration du capital nécessite que les besoins de financement en crédit et en fonds propres puissent être satisfaits. Le durcissement de la réglementation bancaire et la hausse du coût du risque sont de nature à provoquer un resserrement des conditions d'octroi de crédit, qui serait préjudiciable à l'investissement des entreprises, notamment l'investissement de long terme.

⇨ **Le risque sur les gains de productivité.**

- La crise, en pénalisant les dépenses d'investissement en R&D pourrait contribuer à affaiblir la tendance des gains de productivité. En effet, contrairement à une idée reçue selon laquelle les crises provoqueraient des « destructions créatrices », elles peuvent au contraire provoquer une baisse durable de la productivité. L'accès au crédit étant plus difficile en période de crise (et particulièrement la crise actuelle), les dépenses liées à la R&D peuvent être temporairement délaissées.
- La France a mieux résisté à la crise que ses partenaires européens grâce notamment à des stabilisateurs automatiques puissants. Cependant, ces mêmes stabilisateurs sociaux et les freins à la réallocation sectorielle peuvent aussi retarder la matérialisation des gains de productivité vers des entreprises nouvelles.

En fonction de l'importance de ces différents effets, plusieurs trajectoires sont envisageables pour l'évolution de la production après une crise financière. Trois cas, sont généralement distingués.

- Dans le premier cas, la production potentielle baisse pendant une courte période mais retrouve son niveau ensuite grâce à une croissance supérieure à celle de son potentiel en période de sortie de crise.
- Dans le second cas, la production potentielle baisse mais la croissance potentielle reste inchangée : le sentier de croissance est moindre et la perte initiale de production potentielle est permanente.
- Enfin, dans le dernier cas, la production et le taux de croissance potentielle diminuent tous deux.

2. Les enseignements des crises financières passées

Il n'existe pas de consensus sur l'impact de la crise sur le PIB potentiel et son taux de croissance. Les instituts de conjoncture évaluent la probabilité d'une ou de l'autre trajectoire, notamment à la lumière des expériences du passé. Les travaux de Reinhart et Rogoff, ainsi que ceux du FMI et de l'OCDE[8], permettent d'évaluer l'impact économique des crises financières dans la durée. Dans les Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2009, le FMI examine ainsi les effets à moyen terme des crises financières sur la base d'une analyse comparative de 88 crises bancaires survenues durant ces 40 dernières années, ainsi que des principales crises financières ayant eu lieu de la fin du XIXe siècle à nos jours. Les principaux enseignements de ces études sont les suivants :

⇨ Les crises financières ont des effets puissants et durables sur l'économie réelle, sans que cela soit une fatalité

- En moyenne, le PIB se contracte pendant 2 à 3 ans ; le chômage monte pendant 5 ans.
- A moyen terme, l'étude de l'OCDE rapporte que l'effet des crises financières est significatif et persistant : la **perte de niveau de PIB potentiel est en moyenne comprise entre 1,5 et 2,4 points.** Lorsque l'on s'intéresse à l'échantillon représentant les cas les plus sévères de crise financière, la perte de production définitive atteint 4%.
- Ces résultats moyens recouvrent naturellement une grande disparité de situations. Dans un quart des cas, la production a rebondi au point de dépasser au bout de 7 ans son niveau tendanciel pré-crise. A l'inverse, pendant les grandes crises financières que furent la Grande Dépression et les crises japonaise et norvégienne des années 1990, le retour de la croissance ne fut jamais suffisant pour permettre de retrouver au bout de 7 ans les niveaux de PIB d'avant crise.
- S'agissant de **la croissance potentielle, l**es études empiriques sont généralement moins consensuelles**.** En Finlande, la croissance potentielle s'est accrue après la crise financière, permettant de retrouver la tendance d'avant crise (dans le diagramme ci-dessus, on se situerait autour du cas n°1, au Japon elle s'est clairement réduite (cas n°3).

[8] Sources : *The aftermath of financial crises* (Reinhart et Rogoff, 2008) ; Perspectives de l'économie mondiale (FMI, octobre 2009) ; *Growth in a time of debt* (Reinhart et Rogoff, 2010); *Debt and deleveraging: The global credit bubble and its economic consequences* (McKinsey Global Institute, janvier 2010), *The effect of financial crises on potential output, new empirical evidence from OECD countries (*OCDE, mai 2009)

⇨ Les pertes de PIB à moyen-terme dépendent très fortement des pertes subies la première année suivant le choc. D'où l'importance d'une réaction de politique macroéconomique rapide et forte, dans sa double composante monétaire et budgétaire, dès le déclenchement de la crise. La réaction des politiques publiques en France et ailleurs a démontré une prise de conscience sur ce point.

⇨ La perte de PIB à moyen-terme dépend pour une large part de l'ampleur des excès qui avaient précédé le déclenchement de la crise. La perte de PIB à moyen terme est d'autant plus probable que l'économie avait connu avant la crise une phase d'excès d'investissement porté par le levier d'endettement et une hausse spéculative des prix d'actif. Dans un tel contexte, la stagnation de l'investissement après l'éclatement des bulles contribue à l'assainissement des bilans tout en pesant sur la croissance.

B. Le risque lié à l'endettement public

Les expériences du passé montrent que la persistance d'un endettement public élevé peut, à partir d'un certain niveau, réduire l'efficacité de la politique budgétaire voire constituer un obstacle à la croissance :

⇨ Une augmentation de la dette publique fait notamment monter le taux d'intérêt, ce qui est susceptible de pénaliser l'investissement, le capital productif et donc le niveau de vie des générations futures.

⇨ Une dette publique élevée peut conduire dès à présent les agents économiques à anticiper de futures politiques de hausses d'impôts. Dans ce cas, la hausse du taux d'épargne annule l'effet de stimulation de la politique budgétaire et lui enlève toute efficacité.

⇨ Au-delà de certains effets de seuil, les effets défavorables de la dette l'emportent sur les effets de stimulation conjoncturelle. Selon une étude de Reinhart & Rogoff (2010) sur le lien entre performance économique et niveau d'endettement public, **il existerait un effet de seuil pour les dettes publiques dépassant 90 % du PIB**. En se fondant sur l'étude de 44 pays, les auteurs observent que le lien entre endettement et croissance du PIB est faible en deçà de ce seuil mais qu'au-delà il affecte la croissance médiane d'au moins un point et la croissance moyenne de plus de deux points.

⇨ **Une hausse de la dette publique peut mettre en cause la crédibilité des autorités budgétaires** et conduire à un mouvement de défiance des investisseurs sur les marchés financiers ayant pour conséquence une hausse néfaste des taux d'intérêt. La hausse des taux d'intérêt entraîne celle des charges d'intérêt, l'effet « boule de neige » est alors enclenché. La part du budget destinée au remboursement de la dette pourrait accaparer celle dédiée à d'autres postes plus productifs, comme les dépenses d'investissement, d'éducation, et de recherche et développement, affaiblissant in fine le potentiel de croissance de l'économie.

Le cas grec illustre ce risque début 2010, même s'il reste bien particulier dans la mesure où outre une situation budgétaire dégradée (dette publique très élevée de 98% du PIB, contre 69% du PIB en moyenne en zone euro), la défiance des investisseurs a été alimentée par le manque de transparence des autorités qui ont annoncé en octobre 2009 une révision majeure de leur prévision de déficit pour 2009 de 6% à 12,9% du PIB. Malgré ses spécificités, la « crise grecque » révèle les conséquences possibles de la « discipline de marché » : d'une moyenne proche de 4,3% sur la période 2002-2008, les taux longs grecs sont passés, courant avril 2010 au dessus de 7%. La hiérarchie des risques peut s'en trouver bouleversée : les grandes entreprises présentes partout dans le monde, riches en cash et moins vulnérables aux aléas d'une conjoncture locale retrouvent le financement des marchés alors que la situation des Etats se dégrade, leurs recettes dépendant exclusivement de la conjoncture locale.

⇨ Par ses effets négatifs sur l'activité et les prélèvements, une dette publique élevée peut être génératrice de tensions sociales. Au-delà d'une certaine limite, la dette est de nature à entraîner une rupture du pacte social, étant jugée injuste par les jeunes générations. Les contribuables, déjà soumis à des prélèvements élevés, peuvent faire preuve de davantage de réticences à payer des impôts supplémentaires destinés à payer les intérêts de la dette et les rémunérations des fonctionnaires.

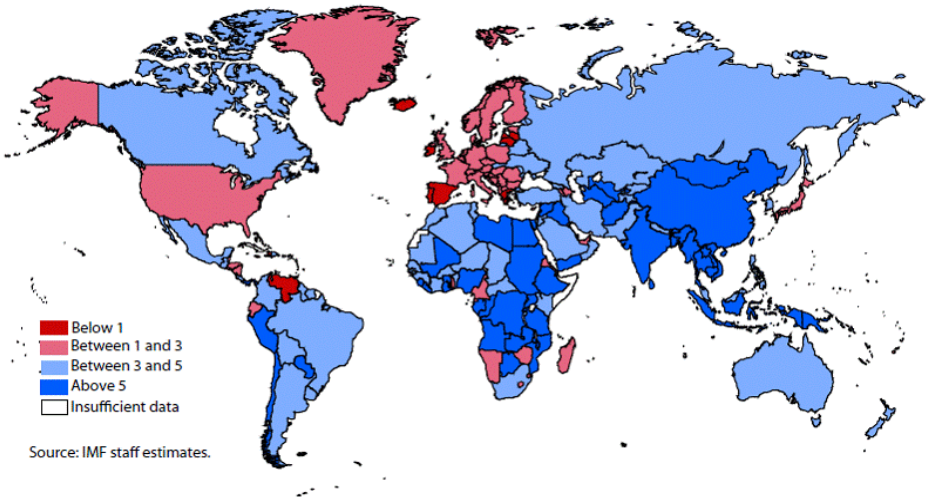
C. Le risque de ne pas s'adapter assez vite aux nouveaux équilibres géopolitiques

La crise accélère la **modification de l'équilibre géopolitique entre "plaques avancées" et émergentes.**

Tous les pays ont été initialement touchés par la crise financière et la contraction du commerce mondial, qu'ils aient été plutôt « vertueux » ou aient cédé aux excès de l'endettement, mais les pays émergents ont mieux résisté et sont d'ores et déjà engagés dans la sortie de crise. L'hypothèse d'un découplage réussi de l'Asie par rapport aux Etats-Unis, jusqu'alors seul "consommateur en dernier ressort" de l'économie mondiale, semble en voie de se vérifier.

La forte croissance des pays émergents va générer pour l'Europe des effets revenus favorables (hausse de la demande mondiale) et des effets de substitution défavorables (renchérissement des matières premières, compétitivité plus rude).

Figure 2.1. Average Real GDP Growth during 2010–11
(Percent)



Source : FMI

Dans ce contexte, la France est confronté à un **triple risque** :

- ⇨ le risque de **marginalisation dans le commerce mondial** : la performance à l'exportation constitue une faiblesse française relativement à ses principaux partenaires. Entre 1999 et 2008, la part française des exportations de l'Union européenne est passée de 15,4% à 11,4%. Cette moindre exposition de l'économie française au commerce mondial a été un des éléments qui a permis à la France de mieux résister à la crise que ses partenaires européens, mais cet atout en phase de crise peut à l'inverse se révéler être un frein à la reprise, si l'économie française ne parvient pas à suffisamment tirer parti de la demande des économies émergentes ;
- ⇨ le **risque de fragilisation lié à la hausse des cours des matières premières** dans un contexte de ressources rares. Cette réapparition de la rareté met en concurrence directe les différentes régions économiques du monde et constitue une hypothèque sur la croissance future ;
- ⇨ le risque de **déplacement des centres de décision et d'innovation**, alors que l'épargne longue est abondante en Asie et au Moyen-Orient et reste très insuffisante dans les pays développés et en particulier la France.

III – Le scénario 2020 à politique inchangée et avant mesures nouvelles

A. Le vieillissement de la population

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

La population continuera donc de croître à horizon 2020 en France mais sa structure se déformera. De 25,8% de la population en 1990, la population des plus de 60 ans est passée à 31,5% en 2010 et sera de 35,6% en 2020. Le vieillissement de la population se manifeste à la fois par :

⇨ une augmentation du nombre de personnes âgées, sous l'effet de l'allongement de la durée de vie (au cours des 10 dernières années, l'espérance de vie à 60 ans a augmenté de 2 ans pour les hommes et de 1,6 an pour les femmes) ;

⇨ une diminution du nombre de jeunes par la baisse de la fécondité et/ou du nombre de femmes en âge de procréer ;

Outre les conséquences « mécaniques » sur les finances publiques, **l'allongement de la durée de vie implique une modification profonde des besoins de la société :**

⇨ L'allongement de la durée de vie va entraîner une modification profonde de l'équilibre démographique actuel en provoquant une hausse du taux de dépendance vieillesse (part de la population de plus de 65 ans en % de la population de 15 à 64 ans).

Taux de dépendance vieillesse à horizon 2025

	2010	2015	2020
France	25,8	29,3	32,8
Allemagne	31,2	32,2	35,3
Italie	31,0	33,6	35,5

Source : Commission Européenne

⇨ Aujourd'hui, la France compte un million de personnes dépendantes, et le quasi-doublement de la population âgée de plus de 85 ans d'ici à 2015 pourrait entraîner une augmentation de 25 % du nombre de dépendants, en particulier sous l'effet de l'explosion de certaines pathologies liées au vieillissement, comme la maladie d'Alzheimer par exemple (860 000 malades en 2007, 160 000 nouveaux cas par an et 1,3 millions de malades possibles en 2020)[9] . Or l'état de dépendance implique le financement de soins et de services à une période de la vie où les revenus sont moindres. Un rapport récent de la Commission Européenne indique que la part des dépenses liées à la dépendance (1,4 % du PIB à ce jour) doublera d'ici 2060 en Europe.

[9] Sources : INSEE et associations.

A un horizon plus proche, le récent rapport du groupe « Risques et protection », réalisé dans le cadre de l'exercice « France 2025 » lancé en 2008, à la demande du Premier ministre, par le Secrétaire d'Etat à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques et au développement de l'économie numérique, a estimé à 0,6 point de PIB l'augmentation du montant des dépenses de prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie rendu nécessaire par le vieillissement de la population d'ici à 2025.

⇨ Plus généralement, ce vieillissement de la population aura des conséquences en termes de dépenses de santé, la prévalence de la plupart des pathologies (notamment des maladies cardio-vasculaires, de la majorité des cancers et des maladies neuro-dégénératives) augmentant avec l'âge. Le même rapport de l'exercice « France 2025 », estime ainsi que ce vieillissement devrait entraîner une augmentation des dépenses de santé de 0,5 point à 2 points de PIB d'ici à 2025. En outre, de nouveaux risques sanitaires, non liés au seul vieillissement, pourraient apparaître dans les années à venir (liés notamment aux pollutions environnementales ou aux nouveaux modes de vie).

⇨ En raison de l'allongement de la durée de vie, le poids des ménages constitués par une personne seule va progresser. De 8 millions en 2005 (33% des ménages), les ménages constitués d'une personne seule passeront à 11 millions en 2030 soit 40% des ménages.

⇨ En matière de mobilité, une société dans laquelle le nombre de personnes âgées est important doit adapter ses moyens de transport même en zones urbanisées (accessibilité, proximité des services). Notons également qu'une part de plus en plus importante de seniors voyage beaucoup et s'installe temporairement ou définitivement dans des territoires attractifs. Ces faits nouveaux impactent directement désormais les équipements et installations de transports collectifs.

⇨ Ces éléments vont également générer d'importants défis sur la question du logement. Par ailleurs, des politiques volontaristes de maintien à domicile devront affronter la réalité de la fonctionnalité actuelle des logements à destination de publics âgés. Or, la qualité des logements est particulièrement inadaptée au grand âge.

⇨ L'augmentation de la proportion de personnes âgées modifie par ailleurs profondément les liens sociaux traditionnels. Par exemple, la diminution de la taille des fratries rend problématique une prise en charge par la famille des personnes âgées dépendantes, dont le nombre s'accroît.

⇨ Enfin, ce vieillissement de la population pose la question du financement des régimes de retraite. Sous l'effet conjugué de l'allongement de la durée de vie et de l'arrivée à la retraite des générations issues du baby boom (700 000 nouveaux retraités par an contre 450 000 en moyenne au début des années 2000), le ratio cotisants-retraités va se dégrader. Alors que la France comptait 4 actifs pour 1 retraité en 1960, le ratio ne s'élève déjà plus qu'à 1,8 actif pour 1 retraité. En 2020, si rien n'est fait, il ne devrait plus y avoir que 1,5 actif pour 1 retraité (et 1,2 en 2050). Le vieillissement de la population devrait contribuer à accroître de 0,5 à 2 points de PIB le montant des pensions versées par les régimes de retraite en 2025.

B. Une baisse tendancielle de la croissance potentielle

Le rythme de la croissance potentielle repose à moyen terme sur le rythme d'évolution des facteurs de production et des gains de productivité. Il est possible d'anticiper de manière assez fiable les évolutions démographiques à moyen terme, marquées par un allongement de la durée de vie qui impactera le rythme de progression de la population active. On obtient ainsi un scénario à moyen terme, caractérisé par un ralentissement de la population active et le maintien des tendances de productivité.

Deux institutions internationales ont récemment livré leur estimation du potentiel de croissance française à moyen terme, la Commission Européenne et l'OCDE. Les deux institutions envisagent un taux de croissance après crise inférieur à celui constaté avant la crise.

1. Le scénario de croissance de la Commission Européenne

Avant la crise, la Commission Européenne évaluait la croissance potentielle française autour de 2%. Il était envisagé une réduction de la croissance potentielle à 1,9% en 2020 et 1,7 % en 2030. Cet affaiblissement venait surtout d'une stagnation de la population active autour de 2030. Par ailleurs, le capital s'accroissait sur un rythme constant (+0,6 %/an), alors que la productivité accélérait légèrement (1,1 % en 2030 après 0,9 % en 2010).

Dans son « *Ageing Report* » publié courant 2009, la Commission Européenne explore trois scénarios de croissance potentielle qui pourraient résulter de la crise financière :

- ⇨ **un scénario de « choc permanent »** dans lequel les pertes de production et de croissance potentielles sont définitives ;
- ⇨ **un scénario de « décennie perdue »** dans lequel la perte de production potentielle est définitive mais où la croissance potentielle revient sur sa trajectoire initiale à partir de 2020 ;
- ⇨ **un scénario de « rebond »** où la perte de production potentielle est temporaire et rattrapée par une accélération de la croissance potentielle dans les années qui suivent la crise.

Les effets de ces trois scénarios différents sur la croissance potentielle sont reproduits dans le tableau ci-dessous :

Effet de la crise sur la croissance potentielle selon trois scénarios

	Choc permanent	*Décennie perdue*	*Rebond*
	2011-2020	*2011-2020*	*2011-2020*
Scénario pré- crise	2,0	2,0	2,0
Ecart scénario crise – scénario pré-crise	-0,9	-0,7	+0,2
Scénario post-crise	**1,1**	**1,3**	**2,2**

Lecture : entre 2011 et 2020, la croissance potentielle sera inférieure de 0,9% de point à la croissance potentielle du scénario central dans l'hypothèse d'un « choc permanent »

b) Le scénario de croissance de l'OCDE

L'OCDE publie également un scénario à l'horizon 2017, qui correspond à une évolution dans laquelle aucune hypothèse forte n'est formulée :

- ⇨ les gains de productivité globale sont supposés croître au même rythme qu'avant la crise ;
- ⇨ le renchérissement du coût du capital est supposé avoir un effet temporairement dépressif sur le rythme de croissance potentielle ;
- ⇨ la croissance de l'emploi potentiel est nulle sur la période 2012-2017. Elle résulte d'une croissance nulle de la population en âge de travailler et du taux d'activité, et une stabilisation du chômage structurel. La baisse du chômage entre 2010 et 2017 (de 11,2 % à 9,0 %) serait légère et résulterait avant tout d'une conjoncture plus favorable.

En tendance sur la période 2010-2020 la croissance française ne devrait donc pas dépasser le rythme de 1,5%, inférieur au taux de croissance d'avant crise. Cette dynamique poserait un vrai problème : on entrerait alors dans une phase d'affaiblissement de notre potentiel à partir d'un point de départ problématique, avec une dette publique et un chômage élevé.

Prévisions de croissance potentielle de l'OCDE pour la France

	2006-2008	2009-2010	2011-2017
Croissance potentielle	**1,7**	**1,2**	**1,4**
Gains de productivité (par tête)	0,8	0,8	1,1
Croissance de l'emploi potentiel	0,8	0,4	0,3

C. La trajectoire insoutenable de la dette publique

Quel que soit l'agent économique retenu, l'évaluation de sa capacité à rembourser sa dette se fait au travers de la comparaison entre sa charge d'intérêt et les revenus futurs qu'il peut espérer. La trajectoire des finances publiques ne sera pas soutenable si les revenus futurs de l'Etat sont insuffisants pour couvrir la charge d'intérêt, en d'autres termes, si l'Etat doit emprunter pour rembourser la charge de sa dette alors la dette est condamnée à perpétuellement augmenter.

1. Les projections de la dette publique de la Commission Européenne

Dans son rapport sur la soutenabilité des finances publiques[10], la Commission Européenne présente des projections de dette publique à long terme, à politique inchangée. La situation est sans appel : selon les projections de la Commission Européenne, en France, la dette publique atteindrait 122,4 % du PIB en 2020, 177,4 % en 2030 et 431,3 % en 2060, en l'absence de tout changement majeur dans l'orientation des finances publiques. Cette dérive caractériserait la dette publique de la zone euro dans son ensemble.

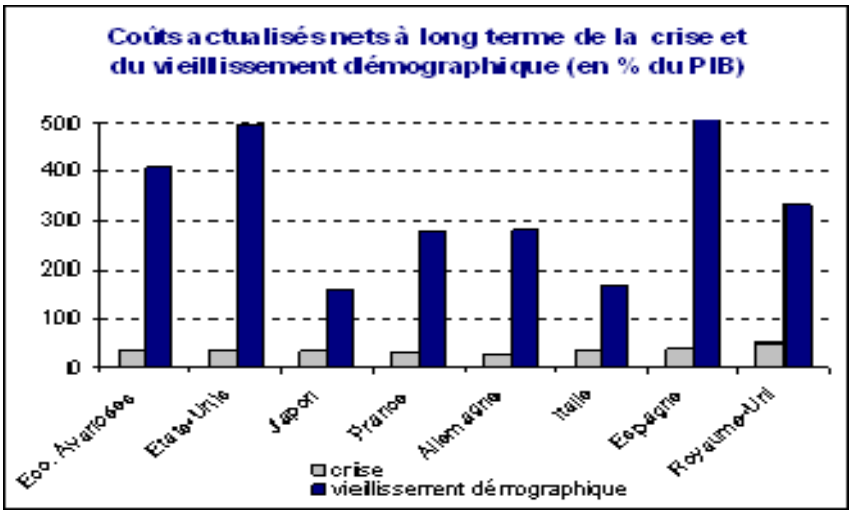
[10] *Sustainability Report* 2009, Septembre 2009

Évolution de la dette publique –
Projections de la Commission européenne à politique inchangée (09/2009)

Dette publique en % du PIB	*2009*	*2010*	*2020*	*2060*
France	77,6	86	122,4	431,3
Allemagne	73,2	78,7	77,7	318,9
Zone euro	78,7	83,8	100,0	422,3

Cette très forte hausse de la dette à moyen terme s'explique par deux phénomènes. D'une part une situation initiale dégradée, avec un solde primaire (c'est-à-dire le solde public hors intérêts de la dette) en 2009 significativement déficitaire et parmi les plus faibles de la zone euro. D'autre part, selon les estimations de la Commission, les dépenses liées au vieillissement augmenteraient de 0,4 point de PIB entre 2010 et 2020 (passant de 29 % du PIB à 29,4 %) et de 2,1 points d'ici 2060, ce qui pèsera mécaniquement sur la dette publique. Le coût du vieillissement est moindre en France qu'en moyenne en zone euro compte tenu d'une dynamique démographique plus favorable et de certaines avancées dans les réformes.

L'enjeu des dépenses liées au vieillissement de la population a été souligné par le FMI dans un article publié en juin 2009[11] : partant d'une hypothèse un peu moins favorable que celle envisagée par la Commission Européenne, selon laquelle la hausse des dépenses liées au vieillissement serait de 3,5% du PIB à horizon 2050, l'impact net actualisé du vieillissement sur la dette représenterait 276% du PIB, soit 10 fois plus que l'impact de la crise financière.



Source : FMI

[11] "*Fiscal implications of the Global Economic and Financial Crisis*", IMF Staff position note, 09/13

Puisqu'une telle situation n'est pas acceptable et qu'à situation de politique économique inchangée, les finances publiques vont droit dans le mur, la Commission Européenne propose une évaluation de l'effort à fournir pour rétablir une trajectoire de finances publiques dites « soutenables ». Le concept de soutenabilité des finances publiques est décrit comme la capacité d'un gouvernement à honorer le paiement de la charge de sa dette actuelle et future. Il n'y a pas de définition précise et tranchée du concept de soutenabilité des finances publiques. Intuitivement néanmoins, ce concept implique que dans un futur plus ou moins proche, les charges d'intérêts restent abordables.

Pour évaluer la soutenabilité des finances publiques des pays membres, c'est à dire, pour mettre en évidence les enjeux liés aux ajustements qu'impliquent à la fois la situation actuelle des finances publiques et le coût implicite du vieillissement de la population, **la Commission européenne estime l'ajustement du solde primaire, c'est-à-dire du solde public avant paiement d'intérêts, requis pour atteindre le niveau de dette de 60% du PIB en 2060, en y intégrant le coût des dépenses supplémentaires liées au vieillissement qui apparaîtront d'ici aujourd'hui à 2060. L'horizon 2060** a été choisi pour permettre d'évaluer l'impact du coût du vieillissement de manière précise; il reste aussi, selon la commission, un horizon abordable pour les décideurs politiques et les citoyens. Cet ajustement se décompose comme 1- l'ajustement requis compte tenu de la position budgétaire initiale (PBI dans le tableau), qui donne une idée de l'écart entre le déficit primaire en 2009 et le déficit primaire stabilisant la dette à long terme 2- l'ajustement nécessaire compte tenu de l'impact du vieillissement sur le solde budgétaire (CV) 3- l'ajustement nécessaire pour atteindre l'objectif de dette de 60% en 2060 (D).

Ajustement nécessaire pour réduire la dette à 60% du PIB en 2060

	Total	PBI	CV	D
France	5,5%	3,8%	1,4%	0,4%
Allemagne	3,1%	0,8%	2,1%	0,2%
Italie	1,9%	-0,2%	1,4%	0,7%
Zone euro	4,8%	2,1%	2,4%	0,3%

Source : Commission Européenne

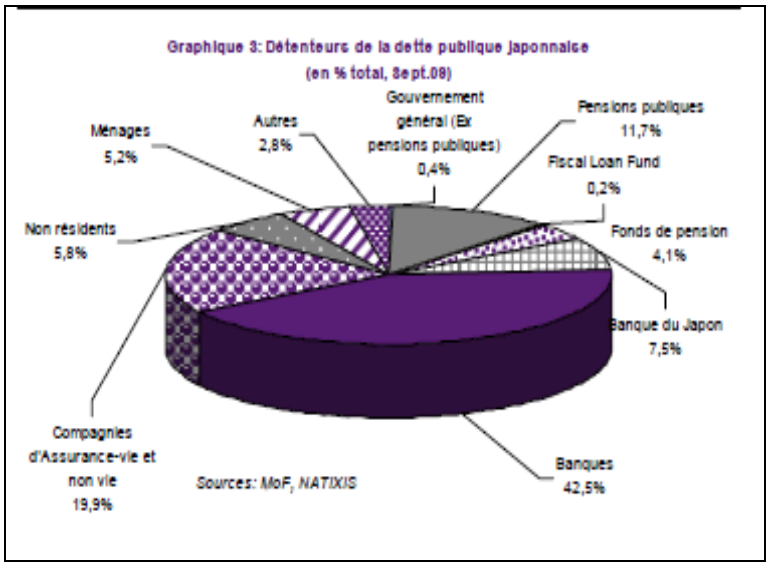
⇨ L'ampleur de l'effort à mener en France s'explique par une situation budgétaire initiale très dégradée, ce qui la distingue de ses partenaires européens.

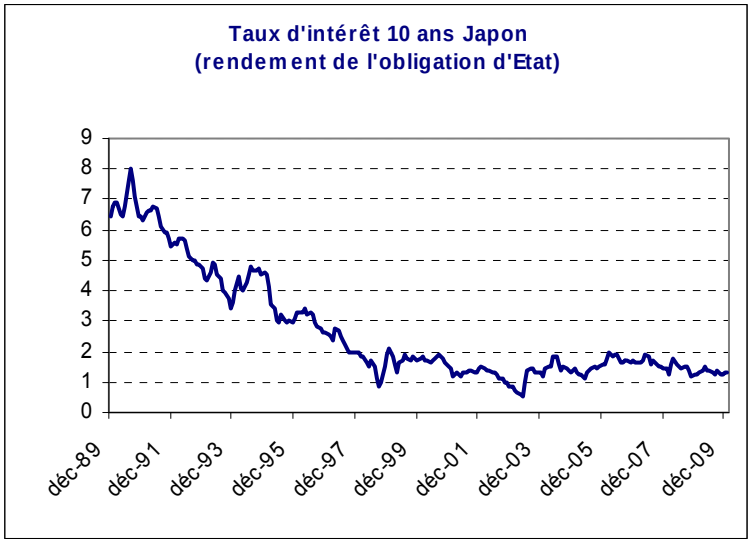
⇨ Ces estimations sont d'autant plus préoccupantes qu'elles ont été faites sur la base des hypothèses de croissance potentielle sans tenir compte de l'impact de la crise. **Dans l'hypothèse où le scénario « décennie perdue » décrit précédemment se produit, la révision à la baisse de la croissance potentielle entraînerait une hausse du besoin d'ajustement d'environ un point de PIB, soit environ 20 mds d'euros d'aujourd'hui**.

Vivre avec une dette publique élevée : l'example japonais

Le Japon est l'un des pays occidentaux au monde le plus endetté, avec une dette publique brute qui culminait fin 2010 à plus de 220% du PIB. Pourtant, hormis en 1997 où la hausse de la TVA avait provoqué une chute de la consommation, aucun programme d'économies budgétaires n'a été engagé.

La situation japonaise est bien particulière. En effet, la dette publique japonaise est détenue à 96% par les résidents (essentiellement banques et banques centrales) qui acceptent une faible rémunération et se préoccupent peu de la solvabilité budgétaire. La hausse de la dette ne s'est donc pas traduite par une hausse des taux d'intérêt. En conséquence, la charge de la dette n'augmente pas au Japon ce qui ne pénalise pas les autres postes de la dépense publique.





Mais cette situation a **des conséquences sur l'économie**. L'épargne privée finance exclusivement la dette publique, au détriment de l'endettement privé. Les entreprises sont donc contraintes d'autofinancer leurs projets d'investissement, voire même d'y renoncer. Cette exigence d'autofinancement provoque une déformation du partage de la croissance, au détriment des ménages: le crédit au secteur privé est chroniquement faible et la consommation des ménages stagne, pénalisée par une faible redistribution. Le prix à payer de l'endettement élevé au Japon est donc semble t il celui d'une croissance faible: leur crise bancaire, à la fin des années 90 avait conduit la croissance japonaise à une décennie perdue. La forte hausse de l'endettement public engendrée par le sauvetage de l'industrie financière en aura provoqué une autre.

Cette situation n'est **pas sans risque**: l'abondance d'épargne au Japon rendait inutile le financement de la dette par des agents extérieurs. Le vieillissement de la population, qui génère naturellement une baisse du taux d'épargne risque de modifier cet équilibre. Il est peu probable que des investisseurs étrangers acceptent, comme les japonais, une rémunération faible de leur créance. Dans ce cas, la hausse des taux d'intérêt conduirait à celle de la charge de la dette. Les finances publiques se retrouveraient alors soumises à la « discipline de marché », à l'instar de l'expérience grecque de ces derniers mois.

2. Les projections de dette publique de l'OCDE

L'OCDE fait l'hypothèse que des mesures d'assainissement budgétaire progressives seraient mises en œuvre à partir de 2011, prenant principalement la forme d'une baisse des dépenses. Ces mesures permettraient de réduire le déficit français à 1,7% du PIB à horizon 2017. Malgré cette réduction substantielle du déficit, la dette s'élèverait à près de 100% du PIB à cette même date.

L'intérêt des évaluations de l'OCDE est de montrer la sensibilité des comptes publics à l'environnement macroéconomique, une hausse des taux d'intérêt et une baisse du taux de chômage. Une hausse des taux d'intérêts de 100 points de base accentuerait le déficit de plus d'un point, et provoquerait un accroissement de la dette, qui représenterait alors 102,1% du PIB. Une baisse du taux de chômage structurel de 1 point par rapport au scénario central, qui pourrait résulter de réformes structurelles, améliorerait assez sensiblement les comptes publics.

Prévisions de l'OCDE pour la France à horizon 2017

	Scénario central	Variante +100 pb sur les taux longs	Variante Baisse du taux de chômage de un point
Déficit public en % du PIB	**-1,7**	-2,5	-1,2
Dette publique en % du PIB	**98,7**	102,1	91,8

Ces deux scénarios illustrent le risque de rentrer progressivement dans un cercle vicieux. Le scénario de la Commission démontre que la trajectoire de la dette est intenable en l'absence de changement majeur dans l'orientation des finances publiques. En l'absence de réduction de la dépense publique, une réduction des déficits passerait inévitablement par une hausse de prélèvements obligatoires. Celle-ci, en retour, pénaliserait l'emploi et la croissance, et la sortie de cette spirale serait extrêmement difficile et coûteuse.

IV. Quelle France vouloir en 2020 ?

Une croissance structurellement forte est avant tout créatrice d'emplois. Elle permet en outre de réduire mécaniquement les déficits publics et donc de dégager des marges de manœuvre pour des dépenses publiques plus productives ou permettant de réduire les inégalités. Elle permet également de mieux résister à d'éventuels chocs futurs.

A. Un objectif réaliste de croissance : 2,5 %

Dans un contexte de faible croissance de la population active, une croissance de long terme supérieure à 1,5% devra surtout reposer sur un effort accru d'investissement et d'innovation, ainsi que sur une baisse du chômage structurel. Une cible de croissance de 2,5% n'est donc envisageable qu'à la condition de mobiliser un certain nombre de leviers agissant sur le travail et l'innovation.

C'est dans ce cadre que trois scénarios cibles de croissance 2013-2020 ont été préparés par la direction générale du Trésor.

Deux de ces scénarios montrent l'impact d'une stratégie de rehaussement des gains de productivité et du retour au plein emploi, le dernier est le plus proche d'un scénario au « fil de l'eau » évoqué plus haut.

⇨ Le scénario défavorable suppose une croissance potentielle de 1,6 %/an à terme sur la période 2020-2050. Il combine un rythme de productivité de 1,5% et un chômage structurel de 7% - ce scénario peut-être considéré comme un scénario avant réforme nouvelle et sans effet favorable des nouvelles technologies.

⇨ le scénario favorable combine une tendance de productivité supérieure au scénario défavorable de 0,3 points par an, et un chômage structurel de 2,5 points inférieur à terme. Ce scénario suppose implicitement une incidence favorable des nouvelles technologies sur la productivité et la mise en œuvre de nouvelles réformes améliorant le fonctionnement du marché de l'emploi et de la formation ; ces facteurs favorables permettraient d'accroître la croissance potentielle de 0,3 point par an.

⇨ Le scénario intermédiaire avec un taux de chômage structurel identique au scénario favorable, mais avec une croissance moins favorable de la productivité (+0,1 point de plus que le scénario défavorable). Ce scénario suppose donc implicitement un meilleur fonctionnement du marché du travail, mais pas d'évolution majeure en matière de formation et d'innovation.

Cibles de croissance à horizon 2020 (taux de croissance moyen, en %)

	2009-2013	2014-2020	Ecarts par rapport au scénario défavorable sur la dernière période
Hypothèse commune : population active	*+ 0,1*	*– 0,1*	
Hypothèse commune ; heures travaillées	*+ 0,0*	*+ 0,0*	
Scénario favorable			
Taux de chômage structurel (cible = 4,5%)	8,4	6,7	-2,5
Gains de productivité du travail (cible = 1,8%)	1,4	2,1	+0,3
Croissance potentielle cible	**1,7**	**2,1**	+0,3
Croissance effective = croissance potentielle ± impact conjoncturel	1,3	2,4	+0,3
Scénario intermédiaire			
Taux de chômage structurel (cible = 4,5%)	8,4	6,7	-2,5
Gains de productivité du travail (cible = 1,5%)	1,4	1,8	+0,1
Croissance potentielle cible	**1,7**	**1,9**	0,0
Croissance effective = croissance potentielle ± impact conjoncturel	1,3	2,2	0,0
Scénario défavorable			
Taux de chômage structurel (cible = 7%)	8,4	7,7	
Gains de productivité du travail (cible = 1,5%)	1,4	1,8	
Croissance potentielle cible	**1,7**	**1,6**	
Croissance effective = croissance potentielle ± impact conjoncturel	1,3	2,0	

Source : Direction générale du Trésor, février 2010

- ⇨ **En l'absence de réformes nouvelles ou d'effet favorable des nouvelles technologies, le retard accumulé durant la crise sera long et difficile à combler** et la croissance potentielle de l'économie française serait en toute hypothèse à peine supérieure à 1,5% à l'horizon 2020 ;
- ⇨ **Une croissance de 2,5% à l'horizon 2020 est possible** si elle repose sur un effort accru d'investissement et d'innovation, ainsi que sur une baisse du chômage structurel. Avec un déploiement rapide et massif de nouvelles technologies, il est possible d'enregistrer une croissance supérieure à 2%.
- ⇨ La réalisation de cette ambition suppose un rapide rétablissement de la **confiance**, une prompte **adaptation de notre appareil de production** (orientation sectorielle, développement d'un réseau de moyennes entreprises compétitives exportatrices et compétitives au niveau international) et des conditions accommodantes de **financement de l'économie** (maintien de faible taux d'intérêt, relance du financement bancaire de l'économie).
- ⇨ Ce taux de croissance suppose de se fixer comme objectif de porter la **part de la R&D à 3 % du PIB** (dont environ 1 % pour la recherche publique et 2 % pour la recherche privée), et le taux de diplômés de l'enseignement supérieur de 39 % à 55 %. En même temps, la formation professionnelle[12] devra être orientée vers les publics qui en ont le plus besoin, notamment par un financement partiel du « contrat de qualification ». De manière plus générale, notre système de formation et de valorisation des compétences et des talents dans les entreprises doit faire une place plus grande aux capacités individuelles et collectives de créativité et d'innovation.

[12] Le dispositif de formation professionnelle dispose de 25 Md€/an : la part des ouvriers ayant bénéficié d'une formation au cours des 12 derniers mois n'est que de 5,7%, contre 16 % pour les cadres (source : INSEE)

B. Des objectifs réalistes de finances publiques : 65% de dette et 0,5% d'excédant

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

- un Etat, contrairement à une entreprise, ne fait pas faillite, il fait défaut. En effet, si l'entreprise ne rembourse pas ses dettes elle est liquidée et disparaît. L'Etat lui, ne disparaît pas ;
- la charge de la dette n'augmente que si les taux d'intérêt augmentent : au Japon, en Belgique et en Italie, une dette élevée ne s'est pas traduite par une hausse des taux d'intérêt.

Au-delà de ces effets spécifiques, la définition de la cible de dette publique à atteindre peut s'appuyer sur les repères suivants :

- Selon une étude empirique réalisée par Kenneth et Rogoff fin 2009, il existerait un effet de seuil sur la dette publique. Au-delà de 90% du PIB, la croissance moyenne serait nettement amoindrie. Le Japon, qui parvient à vivre avec une dette élevée, a peu de relais de croissance.
- La France, en tant que membre de l'Union Economique et Monétaire est soumise aux règles du Pacte de Stabilité. La dette publique ne doit pas excéder 60% du PIB.

Différentes variantes sur la cible de dette publique montrent que les efforts supplémentaires à réaliser sont particulièrement importants pour stabiliser la dette à court terme, et encore plus pour retourner à terme au niveau d'endettement exigé par les règles européennes.

Solde public total effectif et prévu

	2009 (effectif)	2010 (prévu)	2011	2010-cible
Programme de stabilité 2010	-7,9%	-8,2%	-6,0%	
Solde public stabilisant la dette fin 2011*				
- Pour une croissance nominale de 2 %			-1,7%	-6,5%
- Pour une croissance nominale de 3 %			-2,5%	-5,7%
- Pour une croissance nominale de 4 %			-3,3%	-4,9%
Solde public moyen stabilisant la dette à 90 % en 2020* **				-3,0%
Solde public moyen réduisant la dette à 60 % en 2020* **				0,0%

* hypothèses : taux d'intérêt = 3,5 %; PIB nominal = 3 %

** solde public à maintenir chaque année à taux d'intérêt et de croissance du PIB constants

Les efforts budgétaires peuvent aussi être évalués en solde primaire, c'est-à-dire retranché du paiement des intérêts du stock de dette passée. **Le solde primaire nécessaire pour réduire la dette à 60% du PIB serait de +2,6 % alors qu'il était de -2,7% en 2009. L'effort à réaliser serait donc de 5,3 point de PIB. Cet objectif à l'horizon 2020, bien que réalisable est très ambitieux.**

Le **programme de stabilité 2010-2013 du Gouvernement** français prévoit que la dette publique culminerait à 87,1% du PIB en 2012, avant d'amorcer une baisse dès 2013. La principale hypothèse sous-jacente concerne la réduction du solde primaire à partir de 2011, qui serait corrigé de 5,4 points en 3 ans. Les autres hypothèses sont les suivantes :

Hypothèses du programme de stabilité 2010-2013 du Gouvernement français

	2011	*2012-2013*
Hypothèse de croissance réelle	2,50%	2,50%
Hypothèse d'inflation	1,50%	1,75%
Hypothèse de taux d'intérêts	3,50%	3,50%
Ecart (taux – croissance - inflation)	-0,50%	-0,75%

Les simulations du programme de stabilité s'arrêtant en 2013, nous avons prolongé à partir de 2014 :

- en retenant une réduction annuelle de 1 point de PIB du solde primaire, jusqu'à atteindre l'équilibre budgétaire, date à partir de laquelle on maintient le solde primaire au même niveau (en 2016) ;
- en gardant les hypothèses de 2012 et 2013 sur la croissance, l'inflation et le taux d'intérêt.

Cela donne la trajectoire suivante :

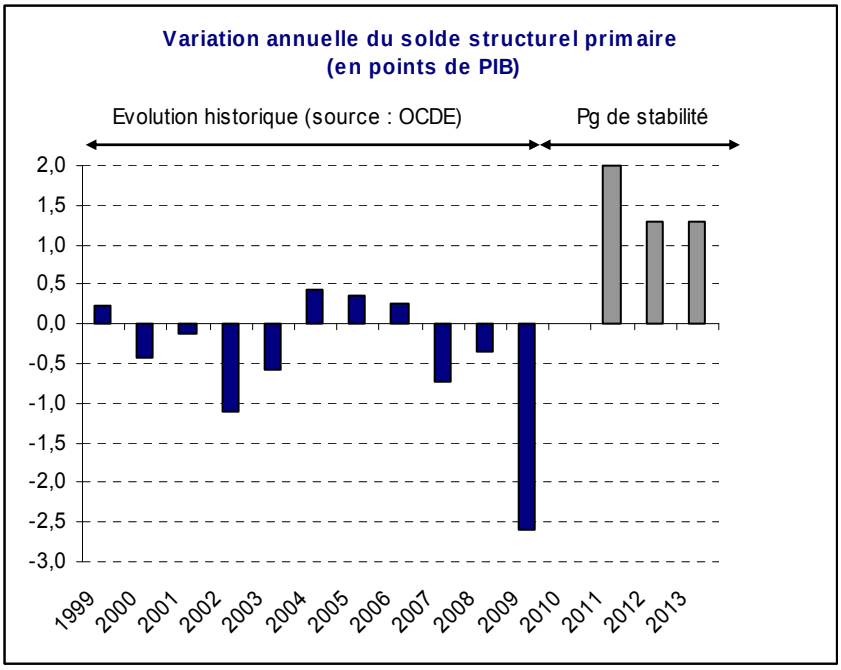
Évolution des finances publiques dans le scénario cible (en % du PIB)

		Dette publique	Solde primaire	Charge d'intérêt	Déficit
Programme de stabilité du Gouvernement	2010	83,2	-5,5	2,6	-8,2
	2011	86,1	-3,2	2,8	-6,0
	2012	87,1	-1,7	2,9	-4,6
	2013	86,6	-0,1	3,0	-3,0
	2014	84,9	0,9	3,0	-2,1
	2015	82,4	1,9	3,0	-1,1
	2016	78,9	2,9	2,9	0,0
	2017	75,4	2,9	2,8	0,1
	2018	71,9	2,9	2,6	0,3
	2019	68,5	2,9	2,5	0,4
	2020	65,1	2,9	2,4	0,5

Cette **maîtrise rapide du dérapage des finances publiques** découle des hypothèses retenues : d'une part sur le taux d'intérêt et la croissance nominale, avec un taux d'intérêt qui ne s'ajuste pas à la croissance nominale du PIB, mais reste au contraire durablement inférieur, ce qui permet une réduction mécanique du ratio dette/PIB ; et d'autre part sur la réduction ambitieuse du solde primaire.

En 2011, l'**effort nécessaire porte sur 2,3 points de PIB que le Gouvernement compte réaliser par amélioration conjoncturelle pour 0,5 points et ajustement structurel de 1,8 points**. L'ajustement proviendrait d'une **hausse des recettes pour 1 point, et d'une baisse des dépenses pour 1,3 point**. Cela suppose un accroissement des recettes de 58 Mds d'euros, et une maîtrise forte des dépenses (progression en valeur absolue de 14 Mds d'euros). Exprimée en points de PIB, cette évolution des dépenses se traduit par une baisse du ratio dépenses/ PIB de 1,3 points compte tenu de la progression du PIB entre 2010 et 2011.

Un **tel ajustement structurel n'a jamais été réalisé depuis la création de l'UEM** (cf. graphique), et avec du recul, les programmes de stabilité n'ont jamais été respectés. Le pays ne peut pas, cette fois-ci, se le permettre.



Nous préciserons dans la suite de ce rapport, les choix à faire pour réaliser cette ambition dès le budget 2011.

C – Une société solidaire qui donne sa chance à chacun et qui prépare l'avenir de ses jeunes générations

Préparer l'avenir des jeunes générations doit nous engager à ne pas laisser les jeunes aux portes du marché du travail. Cet objectif reposera sur un effort renforcé de qualification et de formation, doublé d'un desserrement de toutes les contraintes à la création d'activité (augmentation pour les jeunes des plafonds de chiffres d'affaires pour bénéficier du statut d'entrepreneurs individuels). L'ambition serait de réduire par trois le taux de chômage des jeunes d'ici 2020.

Elle est également de transformer les méthodes de formation scolaire et universitaire pour supprimer un système de sélection par l'échec qui inspire l'ensemble de notre système éducatif avec un objectif de limiter à 10 % le taux de « décrochage » scolaire, et de porter à 70 % le taux de réussite dans l'enseignement supérieur[13].

Le **renforcement de la solidarité** doit en compte trois nécessités :

- celle de répondre aux aspirations de la majorité des seniors à prolonger la durée de la vie active en même temps qu'elle contribue à mieux viabiliser le financement des régimes de retraites. Notre objectif est ici de porter le taux d'emploi des plus de 55 ans de 38 % à 50 %.
- celle de réduire notre taux de pauvreté de moitié, même s'il reste aujourd'hui l'un des plus faibles d'Europe.
- celle de restaurer la qualité exceptionnelle du système de santé.

[13] Il est en moyenne de 59 % avec un taux d'échec en première année d'université particulièrement élevé : 86 % pour les titulaires d'un bac professionnel, 48 % pour les titulaires d'un bac général, 21 % dans les classes préparatoires, 26 % dans les IUT.

				Cible 2020
• Une économie compétitive de croissance durable	• Devenir le « champion » européen de la nouvelle croissance	• Taux de croissance • Gains de productivité annuels (/tête) • Part des exportations (au sein de l'UE) • Taux d'investissement	-2,25 % (2009) + 0,8% (2009) 11 % 21.3 %	+ 2,5 % + 1,8 % 17 % 25 %
	• Devenir une puissance économique « verte »	• Part des énergies renouvelables[14] • Nombre d'emplois « verts »[15]	6,3 % 184.000	15 % 500.000
	• Financer l'économie			
• Une économie du savoir et de la valeur-ajoutée fondée sur l'innovation		• Taux d'investissement dans la R&D (/PIB) • Taux d'intensité de l'innovation	A définir	3 % A définir
		• Taux de diplômés de l'enseignement sup. • Part des TIC dans l'investissement • Part des salariés formés[16]	39 % 11 % 7,5%	55 % 25 % 15 %
• Une société qui prépare l'avenir de ses jeunes générations	• Réduire l'endettement public	• Taux d'endettement public (% PIB) • Taux de déficit public • Part des dépenses publiques (%PIB) • Part des prélèvements obligatoires (%PIB)	76 % (2009) - 7,2 % (2009) 53 % (2008)[17] 49,3 % (2008)	65,1 % 0,5 % A définir A définir
	• Assurer l'avenir des retraites	• Déficit prévisionnel 2050 retraites	- 65 Md€	A définir
	• Garantir l'insertion des jeunes	• Taux de réussite enseignement sup. • Taux de décrochage scolaire • Taux d'emploi de 16-24 ans • Taux de chômage des jeunes	59 % 18 % 60 % 26%	70 % 10 % 75 % 9 %
• **Une société solidaire qui donne sa chance à chacun**		• **Taux d'emploi des + 55 ans** • **Taux de pauvreté**	**38 %** **13 %**[18]	45 % 6.5 %

[14] Source : Eurostat
[15] Source : ADEME
[16] Part des salariés ayant bénéficié d'une formation au cours des 12 derniers mois (Source : commission européenne, Eurostat)
[17] Source : Eurostat
[18] Source INSEE : part des ménages dont le revenu est inférieur à 60% du revenu médian, 2007

Quels choix fondamentaux restent à faire pour réussir 2020

La stratégie de libération de la croissance française devrait se concentrer sur quelques transformations fondamentales poursuivies avec constance au cours des dix prochaines années, indépendamment des choix politiques, qui orienteront la façon dont ces décisions serviront les intérêts des divers groupes sociaux. Plusieurs voies sont envisageables avec autant de choix différents en termes de redistribution, de sécurités apportées aux individus, d'organisation et de champ de l'action de l'Etat.

La croissance est le résultat d'interactions complexes. L'emploi, le progrès technique, la concurrence constituent des leviers bien identifiés, mais dont la mobilisation et la capacité à libérer le potentielle de création de richesses dépend elle-même de l'équilibre des finances publiques, de l'efficacité du système financier, de la qualité de la gouvernance publique et du dialogue social. Plus généralement, la méthode retenue pour recueillir l'adhésion autour des transformations proposées sera déterminante.

A la lumière de ce qui précède, voici les principaux sujets sur lesquels le pays devra faire des choix.

Choix 1 : La méthode pour réussir le changement

Une réaction rapide est nécessaire pour éviter que le chômage conjoncturel ne devienne structurel, que le capital soit rapidement déprécié et que les investissements en R&D soient ralentis, ce qui affaiblirait durablement la productivité.

L'économie française doit d'urgence asseoir la crédibilité de sa politique budgétaire dans la zone euro, attirer les centres de décisions et les talents et tirer profit de la reprise du commerce mondial.

La crise implique donc de mener de front la réduction des déficits et des réformes structurelles, alors que les finances publiques n'ont plus les moyens de dédommager les "perdants" potentiels de telle ou telle décision.

La méthode de changement retenue, dans ce contexte, est capitale.

1. Le champ des transformations : approche générale ou approche ciblée ?

Le premier choix porte sur l'ampleur du changement : on peut décider de tout faire, ou de se focaliser sur quelques domaines particulièrement importants.

- ⇨ Option 1 : tout faire, lancer une triple action en vue de la stimulation de la croissance, de l'amélioration de l'accès à l'emploi et de la réduction de la dette publique

Dans cette option, tous les chantiers sont lancés en parallèle, pour répondre à l'ensemble des enjeux économiques et sociaux liés à l'exigence de croissance.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Stratégie d'ensemble cohérente, traitant de front les grands problèmes de la croissance française • Prise en compte des interactions et des complémentarités entre réformes o La croissance et l'emploi facilitent le désendettement o Le désendettement et la croissance restaurent la confiance et rendent possible des transformations du marché du travail • Gain potentiel de croissance minimisant nets, même si chaque réforme prise séparément peut avoir des effets redistributifs	• Pilotage d'ensemble plus complexe • Risque de dilution dans le temps de la stratégie • Moindre lisibilité des priorités (tout est prioritaire, rien ne l'est)

⇨ Option 2 : Choix d'un thème privilégié de transformation

L'effort est ciblé sur un axe prioritaire : réduction des déficits, ou stimulation de la croissance, ou accès à l'emploi.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Focalisation de l'action publique et de ses acteurs sur une priorité clairement identifiée • Ciblage des actions potentiellement plus efficace qu'un saupoudrage des efforts	• Critère de sélection de la priorité (ex. désendettement : chute de l'investissement ; emploi : au détriment des finances publiques) • Risque d'oblitérer des choix urgents • Effet parfois contre-productif des réformes partielles ; par exemple, le développement de contrats de travail flexibles sans mise en œuvre de mesures de sécurisation des parcours professionnels des salariés (indemnisation, accompagnement à la recherche d'emploi, formation professionnelle) contribue à alimenter le dualisme du marché du travail entre contrat stables et contrats précaires

2. Le rythme de la transformation : thérapie de choc ou approche progressive ?

On peut choisir d'agir brutalement, pour être efficace, au risque de braquer l'opinion, ou lentement, au risque de la paralysie.

⇨ Option 1 : Transformation rapide sous forme d'une « thérapie de choc

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Crédibilité de l'action • Peut permettre des gains rapides sur le plan notamment du rattrapage du terrain perdu durant la crise ; diminue le risque de persistance des effets de la crise • Permet d'être dans la course internationale (« crédibilité » budgétaire, attractivité au sein de la zone euro et compétitivité du pays)	• Réformer en profondeur prend du temps • Risque de « tuer » la reprise si les transformations importantes (réformes plus réduction des déficits) fragilisent la conjoncture

⇨ Option 2 : Approche progressive

Les transformations fortes sont menées dans la durée, pour gérer les transitions et consolider les gains de croissance.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Gère les transitions industrielles, professionnelles et sociales de manière plus fluide • Dégage un temps de négociation entre acteurs alors que les responsabilités en France sont éclatées (la plupart des transformations réussies ont pris du temps) • Permet de corriger d'éventuelles erreurs d'appréciation sur la base des premiers retours d'expérience	• Crédibilité plus difficile et plus lente à assoir • Peut générer de l'attentisme

3. L'impulsion des changements : fondée sur le dialogue ou le volontarisme étatique ?

Le défi de mobilisation est triple : convaincre les acteurs clés des enjeu du changement, les associer à la définition de ces transformations, les mobiliser autour de leur mise en œuvre. La durée de préparation et le mode de concertation ont un impact significatif, à la fois sur leur succès à court terme et leur impact à long terme. L'expérience montre que deux vois sont possibles, avec chacune des implications culturelles, sociales et opérationnelles très fortes.

⇨ Option 1 : Réformes pilotées centralement par l'Etat

Les décisions sont portées par l'Etat, pilotées par le Président ou le Premier ministre, avec des modalités de concertations très encadrées, comme cela a été le cas pour les réformes portées par Jean Chrétien au Canada.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Unité d'action cohérente avec le contexte de crise et l'urgence des transformations • Garantie de cohérence des transformations • Lisibilité	• Risque de blocage alors que des responsabilités ont été transférées aux collectivités locales et partenaires sociaux

⇨ Option 2 : Transformation négociée

Les décisions sont prises en concertation avec les parties prenantes, comme par exemple pour la réforme de la formation professionnelle menée par P. Rasmussen en Norvège.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Facilite l'appropriation par les parties prenantes	• Transformation plus lente • Suppose que tous les acteurs sociaux aient conscience de la gravité de la situation • Difficulté de produire du consensus dans un contexte marqué par une défiance entre les acteurs • Risque d'une prise en compte insuffisante des intérêts de ceux qui ne sont pas représentés par les partenaires sociaux (chômeurs, jeunes) • Difficulté de produire un ensemble de réformes

cohérent

4. L'ordre des transformations

Quelles que soient les transformations visées, leurs interactions doivent être prises en compte pour définir les séquences de changement à mener, en particulier entre croissance et désendettement, marché de l'emploi et marché des produits et services.

a) L'arbitrage croissance / désendettement

La restauration des finances publiques passe par une diminution des dépenses publiques, un accroissement des prélèvements obligatoires, ou une combinaison des deux. L'arbitrage entre croissance et désendettement doit éviter que l'effort budgétaire ne « casse » la reprise ou, à l'inverse, que l'effort en faveur de la croissance fragilise davantage les finances publiques.

⇨ Option 1 : Priorité à la croissance puis désendettement

Les efforts portent d'abord sur l'investissement, l'innovation, l'emploi.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Favorise l'investissement et l'emploi • Contribue partiellement à réduire le déficit public si la croissance est au rendez-vous • Peut redonner confiance aux investisseurs étrangers et créditeurs de l'état	• Risque de dégradation trop importante des finances publiques qui impliquent des dérèglements macro-économiques lourde • Risque de perte de crédibilité

⇨ Option 2 : Priorité au désendettement puis croissance

Les efforts portent en priorité sur les mesures de réduction des dépenses publiques et sur la hausse des prélèvements obligatoires.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Renforce la crédibilité du pays vis-à-vis de nos partenaires européens et financeurs	• Risque de générer de l'inquiétude et de favoriser l'épargne des ménages, en réduisant ainsi les flux financiers susceptibles de financer l'économie. • Risque de couper dans les dépenses publiques qui préparent l'avenir • Risque de fragiliser la compétitivité des entreprises et l'attractivité du territoire (en raison de hausses de prélèvements obligatoires, par exemple)

b) L'arbitrage marché de l'emploi / marché des produits et services

Les transformations sur les marchés de l'emploi et des produits et services sont complémentaires. Les transformations du marché du travail peuvent avoir des impacts forts sur la confiance et la demande, et créer ainsi les conditions d'ouverture réussie des marchés de produits. A l'inverse, les effets d'une ouverture de la concurrence bien qu'ils mettent du temps à se matérialiser et sont souvent peu visibles ou peu compris par le consommateur, peuvent stimuler la création d'emploi et améliorer les conditions d'une réforme du travail.

⇨ Option 1 : Ouverture à la concurrence sur le marché des produits, puis transformation du marché de l'emploi

Les transformations visent d'abord à dynamiser les marchés de produits, et l'ouverture de la concurrence afin de stimuler la création d'emploi.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Soutien au pouvoir d'achat • Plus grande mobilité du capital et diminution des rentes pour les entreprises qui incitent tous les acteurs à faire évoluer les institutions du marché du travail	• Risque de réduction des marges des entreprises

⇨ Option 2 : Transformation du marché de l'emploi

Les efforts visent d'abord à favoriser l'accès au travail.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Focalisation immédiate sur le « mal français »	• L'importance des rentes des acteurs en place n'incite pas au changement • Sujet emploi abordé sous le seul angle du marché du travail, de la compétence des partenaires sociaux pour une large part

5. Quelle dimension d'équité dans la stratégie de changement ?

L'absence de confiance, disséminée dans les diverses strates de la société, développe des protections et des blocages qui alimentent et renforcent les oppositions traversant la société. Ce n'est qu'en s'attaquant à la racine de ce problème que le potentiel de transformation de la société et de l'économie françaises pourra être activée

La confiance ne sera instaurée et les transformations acceptées que si elles sont perçues comme équitables. Or la plupart des réformes profitent à tous, mais de façon diffuse et indirectement perceptible, tandis qu'elles remettent en cause quelques rentes ciblées, causant des pertes concentrées qui favorisent l'effet de coalition pour s'opposer à la réforme. Les réformes conduisent à des **perdants**, notamment dans le cas des réformes partielles :

- les pertes sont pour certaines acceptables et justifiées et n'appellent donc de compensation (exemple de la taxation des externalités pour les pollueurs ou en matière de concurrence, de contraintes exercées sur les monopoles) ;
- d'autres peuvent être compensées à la fois sur la base de considérations économiques et morales.

⇨ Option 1 : Pas de perdant à court terme

La transformation s'accompagne du dédommagement des perdants potentiels ou évite de créer des perdants (par exemple en ayant recours à la « clause du grand-père », qui permet qu'une réforme ne s'applique qu'aux flux nouveaux, sans remettre en cause les situations pré-existantes).

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Garantie de cohésion sociale et d'acceptabilité	• Marge de manœuvre plus limitée • Difficulté de construire une stratégie de retour à l'équilibre des finances publiques sur la base de ce principe • Contraire à la logique d'une croissance fondée sur la « destruction créatrice » et contraire au principe pollueur-payeur

⇨ Option 2 : Avec perdant à court terme

L'approche retenue ne prévoit pas de dédommager les perdants à cour terme, soit parce que ce dédommagement n'est pas perçu comme légitime, soit en raison des gains communs attendus à moyen ou long terme.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Permet des transformations plus ambitieuses	• Risque de constitution de fronts d'opposition • Asymétrie des gains et des pertes qui induit une opposition structurée des individus menacés et une approbation limitée de la population : les gains sont souvent diffus pour le plus grand nombre alors que les pertes sont concentrées sur un tout petit nombre (par exemple, ouverture des professions réglementées)

6 Quel équilibre intergénérationnel ? Quelle répartition des efforts à faire pour le financement des retraites et le poids de la dette ?

Notre époque voit se côtoyer quatre grandes générations, qui comportent chacune leurs enjeux propres : jeune génération dont les difficultés d'accès à l'emploi bloquent les perspectives, jeunes actifs inquiets pour le financement de leurs retraites et des régimes sociaux, actifs en fin de carrière peu valorisés par le monde professionnel, senior confrontés aux problèmes de la dépendance et inquiets pour leurs enfants.

Avec la diminution du nombre d'actifs par rapports aux inactifs, les difficultés d'emploi, la progression importante de la proportion de personnes très âgées à horizon 2020 et l'augmentation de la dette publique, les débats sur le financement des régimes sociaux et sur le poids de la dette imposent de s'interroger sur la répartition des gains et des efforts, entre les générations, et en particulier entre les plus jeunes et les seniors.

⇨ Option 1 : Privilégier les jeunes générations

L'effort prioritaire vise à améliorer le bien être et la qualité de vie des jeunes générations, en visant un effet immédiat (faciliter l'accès des jeunes à l'emploi et au logement) ou de long terme (favoriser l'innovation et la croissance verte, ainsi que le désendettement).

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Efforts les plus rémunérateurs et plus visibles (facilite l'insertion et réduit le taux de chômage), • Impact favorable sur la qualification de la main d'œuvre et la croissance	• Risque d'opposition d'une partie croissante de la population dans un contexte de vieillissement

⇨ Option 2 : Privilégier les générations les plus anciennes

L'effort prioritaire se focalise sur la sécurisation du niveau de vie des retraités, le travail des seniors et la prise en charge de la dépendance.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Cohérence avec le vieillissement de la population • Protection des populations fragilisées en fin de vie	• Risque de susciter un rejet du pacte intergénérationnel par les jeunes générations

Choix 2 : Libérer le potentiel de création d'emplois et favoriser les mobilités

1. A quel niveau concentrer les moyens au niveau pré primaire, primaire et secondaire ?

⇨ Option 1 : Priorité à la petite enfance et aux première années de l'éducation primaire (de la crèche au CE1)

Dans la perspective de la maîtrise des connaissances et des compétences fondamentales, l'accent pourrait être mis sur la petite enfance, la maternelle et les premières années de l'école primaire déterminantes pour permettre une autonomie de l'élève, la maîtrise de la langue orale et l'apprentissage de la lecture, écriture et du calcul.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Traitement à la racine du sujet de l'éducation, de l'égalité des chances et de la mobilité sociale • Permettre une réduction des moyens sur les nombreux dispositifs de soutien scolaire dans le secondaire, dont l'efficacité n'est pas démontrée et les réallouer	• Rendement lointain et incertain de l'investissement • Débats techniques sur les solutions • Evaluation difficile à court terme, sauf à s'appuyer sur des expérimentations déjà en cours

⇨ Option 2 : Lutter contre l'échec scolaire tout au long de la scolarité obligatoire. (CP-3ème)

Contrairement à une approche ciblée et des moyens réalloués vers le pré-primaire et le premier cycle du primaire, cette option se concentre sur la lutte contre l'échec scolaire à tous les stades de la scolarité obligatoire

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Lutter contre le décrochage qui peut se produire à tout moment de la scolarité obligatoire • Permet de créer un potentiel de talents plus large • Permet de travailler sur la perception du système éducatif et de la formation pour ceux qui s'orientent prématurément vers une formation professionnelle, de façon à faciliter un retour ultérieur aux études après les premières années professionnelles	• Ne permet pas de réduire les situations d'inégalités des chances à la racine

2. Quelle stratégie pour l'enseignement supérieur ?

⇨ Option 1 : Priorité à dix campus d'excellence, largement autonomes à la gouvernance rénovée

L'amélioration de la performance des universités pourrait se concentrer sur dix établissements d'excellence, qu'on souhaite porter à un niveau international. Ces établissements pourraient voir leur autonomie renforcée et leurs moyens accrus.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Permettre des économies d'échelle plus importantes • Permettre une performance accrue pour ces dix établissements aux règles dérogatoires	• Risque de perte d'attractivité des autres universités • □□□□□□Risque de renforcement d'inégalités territoriales

⇨ Option 2 : Permettre à « la France de devenir un campus d'excellence » en favorisant une synergie entre tous les établissements d'enseignements supérieur

La seconde option serait de renforcer l'ensemble des universités pour augmenter globalement leur niveau de performance afin de les porter à un niveau international. Des synergies seraient développées avec les autres établissements supérieurs, comme les grandes écoles.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Favorise les grandes écoles, comme les universités pour permettre d'augmenter la compétitivité mondiale du système d'enseignement supérieur français dans son ensemble • Crée une synergie entre les différents établissements et permet de s'inscrire dans une politique de dynamisation des territoires	• □□Impact financier très important à fournir

3. Quelle priorité pour l'emploi ?

a) *Protection des employés ou protection des employables ?*

⇨ Option 1 : Protection des emplois

Cette option consiste à privilégier la stabilité de la majorité des emplois, en rendant difficile et coûteuse pour l'employeur la rupture du contrat de travail. L'objectif de protection des emplois conduit à préconiser des contrats de travail protecteur, mais également des politiques publiques pour soutenir des secteurs ou des entreprises en difficulté.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Socle d'emploi stable, garantie de cohésion • Incitation des employeurs à former les salariés • Diminution des risques de chômage pour les salariés en place	• □□Difficultés d'insertion (entrée des jeunes sur le marché du travail), difficulté de retrouver un emploi en cas de chômage • Favorise le dualisme du marché du travail en accroissant les inégalités entre les salariés bénéficiant d'un contrat protecteur (CDI) et les personnes sans emplois ou les travailleurs précaires. • Limite la diffusion de l'innovation en freinant les réallocations nécessaires de la main-d'œuvre entre entreprises et secteurs

⇨ Option 2 : Le contrat d'évolution, forme française de la sécurisation des parcours professionnels

La mise en place d'une sécurité sociale professionnelle, inspirée de la « flexisécurité » à la danoise, privilégie la protection des personnes employables, plutôt que de leur emploi. Il s'agit de concilier flexibilité du marché du travail (facilité et sécurité juridique du licenciement pour les employeurs, qui peuvent être soumis à une taxe spécifique) et sécurisation des transitions professionnelles (les salariés bénéficient d'indemnités chômage importantes et durables et sont accompagnés dans leur recherche d'emplois et leur formation professionnelle) par un contrat d'évolution. Ce contrat donnerait les mêmes garanties qu'un contrat de travail pour toute personne cherchant activement un emploi, car chercher un emploi est une activité socialement utile.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Favorise la polyvalence de la main d'œuvre • Meilleur appariement sur le marché du travail • Incite les entreprises à embaucher et facilite en particulier l'insertion des jeunes • Permet de concilier besoin de flexibilité des entreprises et amélioration des perspectives d'emploi des salariés	• Pilotage et financement de la sécurité sociale et professionnelle o Bonus Malus o Chèque formation • Accroît la mobilité subie, difficilement acceptable socialement, sans garantie *a priori* d'une réduction de la durée des transitions professionnelles • Dispositif de formation

b) Quel accompagnement des personnes employables ?

⇨ Option 1 : Des procédures spécifiques selon les métiers

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Autorise un redéploiement plus efficace des moyens	• Assumer la remise en cause de l'égalité de traitement

⇨ Option 2 : Une procédure universelle

Cette mesure poursuit la logique de la précédente.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Autorise un redéploiement plus efficace des moyens	• Implique une remise à plat du service public de l'emploi dans son ensemble

4. Quelle gouvernance de la formation professionnelle et des dispositifs de retour à l'emploi : par l'état ou par divers acteurs ?

⇨ Option 1 : Répartir la gestion de la formation des demandeurs d'emploi entre Etat et région

Dans cette option, la gestion de la formation des demandeurs d'emploi, est laissé à la puissance publique (état et région) par exemple, en réallouant directement des fonds de la formation professionnel vers les demandeurs d'emploi.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre

• Clarification de la gouvernance • Simplification des dossiers et parcours de formation	• Sujet de financement du dialogue social

⇨ Option 2 : Maintenir le dispositif de co-pilotage actuel

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Amélioration par rapport au système antérieur	• Opacité et complexité de la gouvernance

5. Sécuriser le logement de chacun ou faciliter la mobilité ?

⇨ Option 1 : Accroître l'offre de logements là où ils manquent

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Répond aux besoins insatisfaits accumulés au cours des années passées et aux besoins à venir (augmentation du nombre de ménages sous l'effet de la « décohabitation ») • Relâche la tension du marché et, ce faisant, modère le niveau, historiquement sans précédent, des prix et des loyers • Peut prendre appui sur la diversité du parc locatif (logement social, logement privé) et des statuts d'occupation en France. Cette diversité multiplie les leviers disponibles pour soutenir l'offre (bailleurs sociaux et privés, accession dans le neuf et encouragement à la mise sur le marché locatif de logement vacants)	• Impose de recourir à des moyens juridiquement contraignants (par exemple, renforcement des pouvoirs des préfets) pour surmonter l'opposition des élus locaux et des riverains • Suppose de dégager des moyens supplémentaires pour permettre la hausse durable du rythme des constructions. Dans un contexte budgétaire contraint, les moyens envisageables sont potentiellement polémiques (par exemple, ventes de logements HLM à leurs occupants) • La flexibilisation des rapports bailleurs/locataires, potentiellement génératrice d'une augmentation de l'offre locative, serait impopulaire. Ses effets sur la conflictualité des relations sur le marché locatif seraient difficilement prévisibles[19]

⇨ Option 2 : Développer la mobilité géographique et statutaire (de locataire à propriétaire, de propriétaire à locataire, d'occupant du parc HLM au parc privé…)

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Permet de limiter, à parc de logements constant, la crise du logement en favorisant l'accès au parc locatif social pour les ménages les plus modestes • Facilite la mobilité professionnelle et accroît par conséquent le niveau de l'emploi • Remédie à une difficulté plus marquée en France qu'ailleurs : la faible mobilité résidentielle, notamment celle des travailleurs peu qualifié	• Suppose de durcir la conditionnalité sociale pour l'accès et le maintien dans le logement social • Implique une révision profonde de la fiscalité locale (les droits de mutation à titre onéreux pénalisent les ménages mobiles, notamment les plus modestes d'entre eux) et de la fiscalité nationale (les propriétaires occupants sont fiscalement mieux traités que les propriétaires bailleurs)

[19] La loi Quillot, très protectrice des locataires, avait été justement adoptée en 1982 pour apaiser des relations jusque là trop contentieuses

- Implique un recentrage très volontariste des moyens publics sur les dispositifs d'accession à la propriété qui ont fait la preuve de leur efficacité (en particulier le prêt à taux zéro pour les ménages les plus modestes), au détriment des autres

Choix 3 : Stimuler la compétitivité pour relancer l'emploi et le pouvoir d'achat

L'économie française doit renforcer sa compétitivité, entendue comme sa capacité à tirer parti de ses ressources et à développer une croissance soutenue sans détériorer ses finances publiques. Deux leviers principaux peuvent être mobilisés : la politique d'innovation et la politique de la concurrence.

1. Une stratégie de production de l'innovation

a) *Action sur l'environnement général des entreprises ou ciblage sur certains secteurs porteurs ?*

⇨ Option 1 : Une politique industrielle généraliste ciblée sur l'amélioration de l'environnement général des entreprises et les incitations à l'innovation

Cette option consiste à mettre en place, pour l'ensemble des entreprises quel que soit leur secteur d'activité, un cadre incitatif à l'innovation. Il s'agit d'une part de renforcer les incitations directes et générales à la R&D (crédit d'impôt recherche, règles sur la propriété intellectuelle), d'autre part de favoriser un cadre économique suffisamment concurrentiel pour pousser les entreprises à innover.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Permet de rendre le territoire attractif pour tous (y compris entreprises étrangères) • Stratégie prudente qui ne risque pas de soutenir à l'excès un secteur sans avenir	• Risque de saupoudrage de l'effort d'innovation • Effets d'aubaine de certains dispositifs

⇨ Option 2 : Une politique industrielle ciblée sur quelques secteurs stratégiques

La politique d'innovation peut au contraire se concentrer sur des secteurs précis, dans lesquelles on estime que les gisements d'innovations sont importants. Les pouvoirs publics orientent de ce fait la structure sectorielle de l'économie.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Définition de priorités stratégiques pour valoriser les avantages comparatifs • Soutien des politiques publiques pour aider les entreprises à prendre pied sur des marchés porteurs au niveau mondial	• Difficulté d'identifier mieux que le marché les secteurs d'avenir • Difficulté de savoir sortir des mauvais projets à temps avec le risque de freiner les restructurations et la destruction créatrice

b) *Politique industrielle stricto sensu ou élargie aux services*

La politique industrielle répond à trois objectifs : favoriser l'innovation et la réorientation de l'économie vers les secteurs porteurs, soutenir la croissance des PME, développer ou protéger des entreprises et des secteurs jugés stratégiques.

⇨ Option 1 : Politique industrielle *stricto sensu*

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• L'industrie est plus exposée à la concurrence internationale, le pays doit préserver sa base industrielle dans un contexte de concurrence exacerbée • L'innovation industrielle demeure un levier essentiel des gains de productivité et de la croissance	• Risque de mener une politique trop défensive alors que la part de l'industrie dans l'économie décline tendanciellement • Risque de négliger le potentiel de création d'emploi et de gain de productivité dans les services

⇨ Option 2 : Politique industrielle élargie aux services

Il s'agit d'une politique visant à stimuler la concurrence pour libérer un potentiel d'innovation et de création d'emplois.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Gisement potentiel de gains de productivité • Les services représentent les deux tiers de l'économie • Permet de développer des instruments généraux en faveur de l'innovation	• Soutien à des secteurs déjà dynamiques et protégés

c) Cibler sur les grands groupes ou sur la création d'entreprises nouvelles

⇨ Option 1 : La logique des grands groupes

La logique des grands programmes s'appuie sur la capacité des grands groupes d'une part à assumer les risques inhérents à l'investissement en R&D et à bénéficier d'économies d'échelle en la matière, d'autre part à faire bénéficier le reste de l'économie de la diffusion des technologies nouvelles.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Le poids de la R&D est porté par les grands groupes • Le reste de l'économie bénéficie ensuite des technologies nouvelles	• De nombreuses innovations mondiales dans l'économie de l'immatériel proviennent des TPE/PME • Les grandes entreprises bénéficient d'un pouvoir de marché ; elles peuvent freiner la croissance des petites entreprises • Risque de ralentir certaines restructurations

⇨ Option 2 : Favoriser la concurrence, les PME et le capital risque

Il s'agit de s'appuyer sur les trois éléments suivants : développement de la concurrence entre entreprises innovantes, financement reposant notamment sur le capital risque (apport direct en capital financier et social par les investisseurs) et synergies entre entreprises, universités et centre de recherche (pôles de compétitivité ou clusters).

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Favorise la constitution d'un tissu local via les collaborations entre entreprise et université	• Développement et réussite dépend de la confiance et du capital social

2. Stratégie de croissance verte

a) *Quel arbitrage croissance- environnement ?*

⇨ Option 1 : Limitation des ambitions de croissance

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Limitation des émissions de CO2. des déchets, protection de la biodiversité	• Plus grande difficulté à résoudre les problèmes de dette publique et d'emploi • Plus grande difficulté à financer le progrès technique • Baisse du niveau de vie

⇨ Option 2 : Conciliation croissance - environnement

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Perspectives d'amélioration de la qualité de vie et du niveau de vie	• Nécessite un effort important d'investissement et de réallocation • Nécessite une forte hausse du prix des biens polluants

b) *Quels outils d'arbitrage ?*

⇨ Option 1 : Renchérissement du prix des biens polluants

Etablissement d'un signal prix sur l'environnement et d'aides de droit commun pour l'innovation

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Hausse des recettes • Force du signal prix	• Pas de stimulation de la production nationale

⇨ Option 2 : Politique industrielle volontariste en faveur des écotechnologies

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Hausse des recettes • Une politique industrielle verte est nécessaire o Les prix des ressources environnementales ne sont pas nécessairement au bon niveau o Il ne faut pas seulement pénaliser le secteur « polluant » (à externalités négatives) ; il faut aussi promouvoir le secteur « vert » (à externalités positives). Le niveau de taxe permettant de procéder à cette réorientation serait trop coûteux pour la croissance (déprimerait trop la consommation) o La recherche ne favorise pas spontanément le développement de technologies propres	• Pas de stimulation de la production nationale • Les deux écueils traditionnels de la politique industrielle, soit : o La capacité à choisir les futurs champions o Le risque de capture par les lobbies o Accepter des réallocations entre projets ; arrêter les projets qui ne marchent pas • Une appropriation insuffisante par la société o Consensus éthique sur les nouvelles technologies o Gestion des transitions professionnelles ; comme ce fut le cas pour les NTIC, les NTE pourraient d'autant plus participer aux gains de productivités que els salariés seront adaptés à leur utilisation et aptes à s'en servir opérationnellement, e qui rend l'investissement dans la formation crucial

3. La concurrence comme stratégie de diffusion des innovations

a) *Approche défensive ou concurrentielle de la propriété intellectuelle*

⇨ Option 1 : Approche défensive

Cette option consiste à renforcer les protections attachées aux innovations en facilitant l'octroi de brevets.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Favorise la rentabilité de l'innovation et fournit des incitations en amont à la R&D	• Risque de détournement des brevets en barrières à l'entrée

⇨ Option 2 : Approche concurrentielle

Il s'agit d'une part de durcir les conditions d'octroi de brevets en évaluant la pertinence des innovations proposées, d'autre part de favoriser une utilisation offensive des brevets en encourageant leur valorisation et leur diffusion via des fonds et des marchés de brevets.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Favorise la concurrence entre innovations en améliorant leur valorisation • Encourage l'innovation en améliorant sa rentabilité • Facilite la diffusion des innovations et valorisent leurs complémentarités	• Risque de frein à l'innovation en cas de durcissement excessif des conditions d'octroi de brevets

b) *Politique de la concurrence ambitieuse ou ciblée sur les transformations les plus acceptables*

⇨ Option 1 : Une politique de la concurrence ambitieuse

Une politique de la concurrence ambitieuse consiste d'une part à identifier les secteurs marqués par un degré de concurrence insuffisant et à y lever les freins qui ne seraient pas justifiés par l'efficacité économique, d'autre part à promouvoir une application du droit de la concurrence suffisamment dissuasive envers les pratiques anti-concurrentielles.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Permet l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises et de nouvelles technologies (accroît l'emploi et diffuse l'innovation) • Réduit les rentes et les prix des entreprises • Améliore le pouvoir d'achat des ménages • Augmente le potentiel de la croissance de l'économie sans dégrader les finances publiques	• Coûts sociaux de la concurrence • Entraîne souvent des résistances dans les secteurs les moins concurrentiels, où l'effet sur l'innovation serait le plus important • Risque de réformes finalement partielles et contre-productives • Coût pour les finances publiques en cas d'indemnisation des perdants

⇨ Option 2 : Privilégier les transformations les plus faciles à faire accepter

Il s'agit de se restreindre à des mesures pro-concurrentielles qui engendrent des pertes relativement diffuses et sont donc peu susceptibles de se heurter à de fortes oppositions (par exemple, renforcement des moyens de l'Autorité de la concurrence, réformes du commerce de détail).

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Permet de sécuriser certains changements	• Prive l'économie des bénéfices d'une augmentation générale de la concurrence • Des mesures qui entraînent des pertes très concentrées sur certains acteurs peuvent induire des gains très importants pour l'ensemble de l'économie

c) *Privilégier des instruments généraux ou cibler certains secteurs*

⇨ Option 1 : Privilégier des instruments généraux (organisation générale de l'application du droit de la concurrence)

Il s'agit de favoriser une application du droit de la concurrence efficace et suffisamment dissuasive envers les pratiques anti-concurrentielles.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Accroît l'efficacité générale du fonctionnement concurrentiel des marchés • Acceptable par les citoyens	• Absence de traitement de front des rentes de certains secteurs protégés

⇨ Option 2 : Cibler l'action publique en faveur de la concurrence sur quelques secteurs

Cette option consiste à privilégier l'identification des secteurs dans lesquels la réglementation entrave un développement suffisamment concurrentiel et à modifier ces réglementations dans un sens plus favorable à la concurrence.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Clarifie et crédibilise l'action publique : plus facile de communiquer sur les blocages de certains secteurs que de défendre la concurrence en général • Dégage des priorités • Concentre les efforts de concertation et de pédagogie sur les quelques domaines clés, dans lesquels une intensification de la concurrence aura le plus d'impact en termes d'innovation, d'emploi, de pouvoir d'achat	• Certain secteurs peuvent être insuffisamment concurrentiels non en raison de la réglementation sectorielle mais d'une application du droit de la concurrence peu efficace

d) *Privilégier l'augmentation du nombre d'acteurs ou la capacité à changer d'entreprises prestataires*

⇨ Option 1 : Privilégier l'augmentation du nombre d'acteurs

Cette option consiste à accroître la concurrence dans un secteur en levant les barrières à l'entrée (suppression d'un *numerus clausus*, par exemple).

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Réduction des barrières à l'entrée, effet direct sur l'emploi	• Risque d'oppositions importantes, compte tenu des rentes en jeu • Peu efficace en cas de coûts de sortie importants pour les clients

⇨ Option 2 : Diminuer les coûts de sortie pour les clients

Il s'agit de réduire les coûts pour les consommateurs de la résiliation d'un contrat avec prestataire de services et, de ce fait, de faciliter le changement de prestataires. Les coûts de sortie sont particulièrement importants dans certains secteurs (banque, télécommunications).

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Favorise la concurrence via la facilité accrue de changements de prestataires • Acceptabilité plus grande	• Efficacité limitée en cas de barrières à l'entrée très importantes

Choix 4 : Restaurer l'équilibre des finances publiques

Dans une société où la part du secteur public est très importante et la dette publique élevée, la stimulation de la croissance passe à la fois par une plus grande efficacité des services publics et le retour à une trajectoire de finances publiques soutenable.

Les enjeux d'une politique de réduction de la dette sont les suivants :

- crédibilité de la France à honorer ses dettes et à jouer pleinement son rôle dans la zone euro ; il sera très difficile à la France de maintenir sa crédibilité financière et son rôle au sein de l'union monétaire, sans consolidation financière, alors que son principal partenaire européen, Allemagne s'y est engagé ;
- perte de PIB potentiel. Une augmentation de la dette publique ne se résume pas à un simple transfert entre contribuables et créanciers. Elle réduit par divers canaux le potentiel de croissance de l'économie : la hausse des taux d'intérêt évince l'investissement ; la hausse d'impôts pénalise l'activité et l'emploi ;
- réduction des marges de manœuvre budgétaires pour financer les dépenses d'avenir ;
- plus grande dépendance aux marchés financiers ;
- risque de tensions sociales (en particulier entre salariés du secteur privé et du secteur public dans le cadre de débat sur les rémunérations et les statuts, jeunes et vieux sur le sujet des retraites).

1. Quels leviers pour rétablir l'équilibre des finances publiques ?

Plusieurs outils peuvent être envisagés pour rétablir une situation budgétaire soutenable ; chacun comporte ses spécificités et des interactions différentes avec les conditions économiques et sociales.

⇨ Option 1 : Stimuler la croissance potentielle

Il s'agit d'augmenter le potentiel de croissance pour augmenter naturellement les recettes issues des prélèvements obligatoires et réduire mécaniquement le taux d'endettement.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Généralement, une hausse de 1% de la croissance entraîne une réduction du déficit public de 0,5 % (compte tenu du niveau des recettes fiscales par rapport au PIB)	• Les conditions rencontrées durant les 30 glorieuses qui ont permis de réduire les taux d'endettement après la seconde guerre mondiale, ne sont pas réunies pour la croissance (tendance démographique en particulier) • L'augmentation de la croissance ne se décrète pas et dépend en partie de facteurs exogènes • Les gains de croissance ne peuvent suffire à inverser la tendance et rétablir la situation budgétaire, d'autant que la croissance elle-même suscitera de nouvelles attentes en termes de partage des gains.

⇨ Option 2 : Réduire les dépenses

Il s'agit ici d'infléchir la dynamique d'évolution des dépenses budgétaires en réduisant les dépenses des administrations. Les impacts varient en fonction du rythme retenu pour réduire les dépenses.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Pas forcément pénalisant pour la croissance s'il est accompagné d'une communication crédible qui peut agir sur la confiance des agents économiques et donc sur leur arbitrage consommation / épargne • L'expérience montre que l'assainissement budgétaire par la dépense est plus crédible dans la durée	• Implique une modification du périmètre de l'action publique • la réduction des dépenses publiques ne doit pas concerner celles qui soutiennent la croissance à long terme et qui ne peuvent être relayées par le secteur privé telles que les dépenses d'éducation, de R&D, d'infrastructures

Un même objectif global de réduction de la dépense publique peut se traduire soit par une réduction proportionnelle sur chaque type de dépenses, ou se répartir de façon différenciée, mission par mission. Les impacts sociaux, économiques tout comme les conditions de mise en œuvre varient selon ces deux approches.

⇨ Option 2.1 : Réduction homothétique de toutes les dépenses

Dans cette option, un objectif unique et commun de réduction s'impose à l'ensemble des dépenses, comme ce fut le cas au Canada.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Facile d'explication • Efficace	• Brutal • Risque de pénaliser des dépenses utiles à la préparation de l'avenir

⇨ Option 2.2 : Réduction modulée des dépenses en fonction des missions jugées prioritaires

L'effort de réduction des dépenses s'accompagne d'une réflexion sur les missions et politiques publiques, pour répartir les ajustements budgétaires en fonction des enjeux sociaux et économiques et supprimer les dépenses en conséquence, par exemple dépenses militaires, frais de fonctionnement, dispositifs d'intervention…

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Intelligent	• Risque de débat sans fin sur les priorités • Poids des groupes de pression • Plus long à mettre en œuvre

⇨ Option 3 : Augmenter les recettes

Cette option consiste à augmenter le montant des prélèvements obligatoires.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Impact immédiat sur le déficit • Pas d'impact sur les relations avec les partenaires sociaux et la qualité de service rendu par l'Etat (ne remet pas en cause le périmètre de l'action de l'Etat)	• Coûteux économiquement et socialement car les hausses de prélèvements pénalisent l'emploi et l'attractivité ; elles renchérissent les coûts de production des entreprises ou dissuadent les « talents » de s'installer en France • Difficulté voir impossibilité de parvenir à la fois à augmenter les prélèvements et stimuler le potentiel de croissance • Marges de manœuvre relativement réduites compte tenu du niveau de prélèvements obligatoires déjà élevés • Effet moindre à long terme, car ne génère pas de réflexion sur le périmètre de l'action de l'Etat

La hausse des prélèvements obligatoires, si elle avait lieu, pèserait plus ou moins lourdement sur la croissance française selon les modalités choisies. La suppression des niches fiscales et sociales ou la hausse de la fiscalité indirecte pénaliseraient moins la croissance qu'une hausse de la fiscalité directe progressive. En revanche, la hausse des prélèvements progressifs ou des taxes écologiques serait plus facilement acceptée.

⇨ Option 3.1 : Hausse des taxes comportementales (taxe carbone, taxe tabac, taxe nutrition…)

Il pourrait être décidé de faire porter l'effort sur les taxes qui ont pour but de décourager les comportements générateurs d'externalités négatives (pollution, détérioration du niveau général de santé). Au-delà des taxes existantes (taxe générale sur les activités polluantes, droits d'accises sur le tabac et les alcools…), la réflexion pourrait être relancée sur la taxation du carbone ou encore des aliments et boissons nuisibles à la santé (taxe nutritionnelle).

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Impact favorable sur le bien être et la qualité de vie • Découragement des comportements nuisibles (à la santé ou à l'environnement) et coûteux, à terme, pour les finances publiques (prise en charge des dépenses médicales, dépollution…) • Possibilité, grâce aux recettes nouvelles, de stabiliser, voire d'alléger, les prélèvements sur les facteurs de production (le travail notamment)	• Faible rendement fiscal • Effets anti-redistributifs • Nécessité de préserver la compétitivité des entreprises françaises, notamment en évitant que les participants au marché européen des droits à polluer soient doublement taxés (achat des droits et soumission à une taxe nationale) • Poursuit 2 objectifs à la fois (hausse des recettes fiscales et évolution des comportements), ce qui peut rendre plus difficile le calibrage et brouiller le message

⇨ Option 3.2 : Elimination des niches fiscales

Il pourrait être décidé de mettre un terme à la coexistence, en France, de taux faciaux élevés et d'une assiette rétrécie par la multiplication des allègements fiscaux. Il s'agirait, au terme d'une revue détaillée des niches, de réduire le volume des dépenses fiscales et niches sociales d'au moins 10 Md€. Cet effort participerait à court terme au redressement des finances publiques avant de financer, une fois l'équilibre rétabli, l'abaissement des taux faciaux d'imposition.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Gain en matière de simplification de la fiscalité (la complexité de la fiscalité française est l'une des principales raisons invoquées par les investisseurs étrangers qui considèrent la France comme peu attractive) • Gain de justice (limitation de l'évasion fiscale) • Gain d'efficacité (élimination de rente, réduction des distorsions))	• Génère des oppositions: les gains liés à chaque niche sont concentrés sur un public limité, susceptible de se mobiliser fortement pour défendre le statu quo.

⇨ Option 3.3 : Hausse de fiscalité indirecte, de la TVA en particulier

La hausse des prélèvements obligatoires pourrait s'appuyer sur un relèvement de la fiscalité indirecte, en particulier de la TVA. Cette hausse servirait dans un premier temps à alimenter le redressement des finances publiques avant de financer, le cas échéant, un allègement des prélèvements sur le facteur travail.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Taxation de la consommation plutôt que de la production • Moins de distorsions économiques qu'en cas de hausse de la fiscalité directe. La TVA, principale imposition indirecte, influe peu sur les comportements des agents économiques • Gain de compétitivité pour les produits français, exonérés de TVA à l'exportation alors que les produits importés seraient soumis, eux, à la TVA française	• Hausse des prix et baisse du pouvoir d'achat • Risque d'impact négatif sur le pouvoir d'achat, si la hausse de la TVA n'est pas compensée par une baisse du prix hors taxe • Risque d'effet inflationniste en raison du renchérissement des biens nationaux et importés

⇨ Option 3.4 : Renforcement de la fiscalité progressive

Il pourrait être décidé d'augmenter la progressivité des prélèvements obligatoires, en augmentant les taux de l'impôt sur le revenu ou en créant au sein de cet impôt une nouvelle tranche supérieure, à l'exemple de la politique mise en œuvre par le Royaume-Uni. Socialement plus facilement acceptable que les options précédentes, cette option pourrait induire des effets plus défavorables sur la croissance.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Effets redistributifs • Préservation du pouvoir d'achat des catégories sociales modestes et moyennes • Contribution à l'acceptabilité sociale de la politique de redressement des finances publiques	• Pénalise l'attractivité, avec un risque de délocalisation des bases mobiles (expatriation des ménages à hauts revenus ou à gros patrimoine) • Rendement modeste • Risque de décourager l'offre de travail des travailleurs les plus qualifiés (l'heure marginale travaillée serait davantage taxée)

⇨ Option 4 : Utiliser l'inflation

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Dans les années 70 et le début des années 80, l'inflation a permis de réduire la dette publique	• Peu de maîtrise : l'inflation ne se décrète pas • Le risque de surréaction des taux d'intérêts à une hausse de l'inflation anticipée ne permet pas d'envisager un allègement durable du poids de la dette • Fait courir le risque d'en perdre le contrôle avec des impacts négatifs d'ampleur sur l'économie et les marchés financiers • Une partie de la dette publique est indexée sur l'inflation

⇨ Option 5 : Vendre des actifs

L'Etat possède des actifs financiers et physiques valorisables qui, s'ils étaient cédés, permettraient d'alléger le poids de la dette. En les retranchant à la dette brute, on obtient alors une dette nette.

Ce concept est toutefois difficile à appréhender, car les actifs sont de types très différents : actifs financiers divers (titres d'OPCVM, participations dans des entreprises du secteur privé), entreprises publiques et réserves en devises, actifs non financiers principalement constitués de terrains, de bâtiments et d'infrastructures (estimés à 1426 milliards d'euros selon les sources Insee-banque de France). Si on ajoutait ces actifs non financiers aux actifs financiers de 847 milliards d'euros, l'ensemble des actifs s'élevait à 2273 milliards en 2007, contre une dette de 1499 milliards à cette même date. Le patrimoine net de l'Etat serait alors positif, d'une valeur de 774 milliards.

Cette option consiste donc à vendre une partie des actifs de la Nation pour réduire la dette.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• L'existence d'actifs importants peut représenter un facteur favorable pour la crédibilité de l'Etat français sur les marchés	• La valeur des actifs financiers est par nature volatile, dépendant de l'évolution des marchés boursiers. En tenir compte peut brouiller les signaux d'évolution et provoquer un optimisme dangereux, car très fragile • Les actifs, notamment non financiers, ont un caractère stratégique, leur cession ne peut être envisagée qu'à la marge • La vente d'actifs constituerait des recettes exceptionnelles permettant de réduire le ratio d'endettement temporairement, mais ne modifierait pas durablement le déséquilibre existant entre les dépenses et les recettes courantes

2. Quel effort prioritaire : la dette publique explicite ou la dette implicite des retraites et des engagements sociaux ?

La dette implicite correspond aux sommes que l'état s'est engagé à régler, et

qui figurent dans ses comptes (par exemple les emprunts). C'est cette dette que prennent en compte dans nos engagements nos partenaires européens. Mais d'autres dépenses résultant implicitement d'engagements certains de l'état auprès de tiers, en particulier sur le paiement des retraites à venir des fonctionnaires ne sont pas comptabilisées dans le bilan de l'Etat, ils constituent la dette implicite. L'endettement total de l'état correspond à la somme de ces deux composantes, et l'effort de réduction de la dette peut porter en priorité sur l'une ou sur l'autre, selon les objectifs poursuivis en priorité.

⇨ Option 1 : Effort de réduction de la dette publique explicite

Dans cette option, les efforts se focalisent sur les engagements financiers qui ont vocation à être inscrits au bilan de l'état : dépenses de fonctionnement, d'investissement, emprunts, charge de la dette, etc…

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Assoit la crédibilité financière de la nation • Cohérent avec les engagements européens (60% du PIB) et les stratégies de notre principal partenaire européen (Allemagne)	• La réduction des dépenses publiques ne doit pas concerner celles qui soutiennent la croissance à long terme et qui ne peuvent être relayées par le secteur privé telles que les dépenses d'éducation, de R&D, d'infrastructures

⇨ Option 2 : Réduction de la dette implicite induite par les Partenariats public-privé (moratoire sur les PPP)

Les PPP ont pour objectifs d'associer les compétences d'acteurs publics et privés dans des investissements urgents ou complexes, en partageant le risque ; le financement à court terme étant généralement porté par le privé qui exploite l'infrastructure avant d'en rendre la propriété à l'Etat, le paiement par la personne publique étant étalé dans le temps. Compte tenu des charges de long terme et du risque susceptibles d'être portés par les collectivités publiques, les PPP peuvent ainsi être assimilé à de la dette implicite, difficilement quantifiable.

Cette option correspond donc à un moratoire sur les PPP.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Contient le risque d'accroissement des charges de l'Etat à moyen et long terme • Assure une meilleure visibilité des perspectives budgétaires	• L'arrêt de projets de PPP en préparation risque de générer des résistances de la part d'acteurs publics et privés • Réduit la capacité d'investissement pour améliorer le service rendu et la qualité des infrastructures.

⇨ Option 3 : Effort de réduction des engagements sociaux futurs et charges des retraites

Il s'agit ici de réduire les charges à venir résultant soit directement du statut d'employeur de l'Etat, soit de sa participation au financement de certains régimes de retraites (tels que ceux des salariés agricoles, ou des marins, par exemple).

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Part importante de la soutenabilité • Si traité avec les bons paramètres (allongement de la vie professionnelle à titre principal) soutient et stimule le potentiel de croissance • Pas de risque de compromettre la reprise	• Ne couvre pas le champ du pacte de stabilité • Pas d'impact significatif sur les taux d'intérêt

3. Quel financement des retraites ?

Confrontée au vieillissement de sa population, la France va devoir réformer en profondeur le financement de son système de retraite si elle veut en garantir l'équilibre financier et en assurer la pérennité. Pour cela il lui faudra choisir entre plusieurs options. L'enjeu essentiel de ce choix consistera à mettre en œuvre des solutions permettant d'assurer un niveau de pensions décent aux retraités et de préserver une certaine solidarité intergénérationnelle, sans pénaliser la croissance pour autant. Plusieurs options sont envisageables.

⇨ Option 1 : Maintien de la répartition : accroissement des cotisations

Il s'agit d'augmenter les recettes des caisses de retraites par une hausse des taux des cotisations sociales versées par les employeurs et les salariés pour le financement des retraites (les cotisations vieillesse).

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• L'augmentation des taux de cotisation est une façon rapide et « facile » d'accroître mécaniquement les recettes • Facilité technique de mise en œuvre de cette option comparée aux autres options envisagées (de simples ajustements législatifs et réglementaires sont nécessaires mais aucune réforme en profondeur du système n'est requise)	• Risque important de pénaliser la croissance, la compétitivité de l'économie française et l'attractivité du territoire en augmentant le coût du travail (augmentation des cotisations sociales côté patronal) et/ou en réduisant le pouvoir d'achat des salariés (en cas d'augmentation des cotisations sociales côté salariés, sans augmentation proportionnelle du salaire but) • A terme, le déséquilibre démographique sera tel (1,2 cotisants pour 1 retraité en 2050) que la seule augmentation des cotisations ne sera de toute façon pas suffisante pour permettre un financement durable des retraites (à moins d'augmenter les taux de +10 points, ce qui n'est pas envisageable) • Préempte des marges de hausse de prélèvement obligatoire qui pourraient être nécessaires par ailleurs pour réduire les déficits publics

⇨ Option 2 : Maintien de la répartition : allongement de la durée de cotisation

Une deuxième voie possible pour augmenter les ressources des caisses de retraite pourrait passer par un allongement de la durée de cotisation nécessaire pour pouvoir bénéficier d'une retraite à taux plein (actuellement de 150 à 164 trimestres selon l'année de naissance, pour les salariés du régime général).

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Cette mesure devrait être efficace à double titre : d'une part elle augmente les possibilités de ressources (plus de cotisations à taux constant), d'autre part, elle diminue les besoins de financement (en augmentant le temps passé à cotiser et en réduisant le temps durant lequel les pensions sont perçues) • Cette mesure est globalement cohérente, d'une part au regard de la dégradation continue du ratio cotisants/cotisés (4 en 1960 ; 1,8 aujourd'hui ; 1,2 en 2050), d'autre part au regard de la hausse régulière de l'espérance de vie (+1 trimestre en moyenne par an)	• Cette seule mesure ne paraît pas susceptible de résoudre définitivement le problème structurel de financement des retraites (à moins d'augmenter de 10 ans la durée de cotisation…) • Nécessite de prendre en compte la pénibilité (qui est très difficile à évaluer), toutes les activités professionnelles n'ayant pas les mêmes conséquences sur les individus en termes d'espérance de vie à 60 ans…

⇨ Option 3 : Maintien de la répartition : report de l'âge de départ en retraite

Actuellement l'âge légal de départ à la retraite pour les salariés du régime général est de 60 ans (sauf exceptions, pour les carrières longues par exemple) Une augmentation de cet âge légal à partir duquel le salarié a la possibilité de liquider sa retraite pourrait être envisagée. En conduisant les salariés à prendre leur retraite plus tard, cette mesure aurait pour conséquence d'augmenter le nombre des actifs et de diminuer celui des personnes ayant droit à pension.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Cette mesure permettrait mécaniquement de diminuer les dépenses, et donc les besoins de financement, en réduisant le temps passé à la retraite • Elle est cohérente elle aussi au regard de la progression de l'espérance de vie (puisqu'on vit plus longtemps, il n'est pas incohérent de consacrer une partie de ce « temps supplémentaire » au travail)	• Dimension symbolique de la retraite légale à 60 ans • Cette mesure ne pourra avoir d'effets réels sur le financement des retraites qu'à la condition que le taux d'emploi des seniors augmente sensiblement. Il est en effet inutile d'augmenter l'âge de départ à la retraite d'un an ou de deux ans si pendant cette année ou ces deux années supplémentaires les salariés sont au chômage ou en invalidité, et donc, ne cotisent pas. Il y a même un risque de déport des déficits du système de retraites vers d'autres déficits sociaux (assurance maladie, AT/MP, assurance chômage…

⇨ Option 4 : Instaurer un étage de capitalisation (Développer des fonds de pensions à la française)

Une autre option pourrait consister à faire financer au moins une partie du dispositif des retraites (un « étage ») non plus par les cotisations sociales versées par les actifs et leurs employeurs mais par de l'épargne placée par chaque individu tout au long de sa vie.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Le développement des fonds de pension à la française permettrait aux actifs qui le souhaitent de se constituer par capitalisation un complément de retraite au cours de leur cycle de vie.	• Dimension symbolique de la retraite légale à 60 ans • Cette approche conduirait à un recul du dispositif de financement par répartition des retraites. Par ailleurs, les ménages seraient conduits à supporter un risque plus grand, en raison d'une proportion de titres risqués plus élevée • De façon plus transitoire, la génération actuelle d'actifs serait conduite à financer les retraites par répartition actuelles et à épargner pour disposer d'une retraite par capitalisation. Cette épargne supplémentaire conduirait à accroître un taux d'épargne déjà élevé en France et cela au détriment de la consommation • Pour rendre les fonds de pensions attractifs pour les ménages, cette option pourrait conduire à devoir mettre en place de nouveaux avantages fiscaux coûteux pour les finances publiques • Cette mesure ne correspond pas à la philosophie du système français et impliquerait une importante évolution du point de vue culturel

Choix 5 : Transformer la gouvernance publique et démocratie sociale

Pour avancer de façon crédible une stratégie de retour à l'équilibre autour d'une trajectoire de finances publiques soutenables, l'Etat et la sphère publique au sens large ne peuvent faire l'économie d'une action renforcée sur leurs structures et modes de fonctionnement.

1. Conduite de politiques publiques : spécialisation de l'Etat sur le pilotage ou maintien de fonctions de pilotage et d'exécution ?

La conduite de nos politiques publiques est aujourd'hui en majeure partie assurée par l'état, qui pilote ces politiques et, selon les domaines, les met en œuvre ou les confie à ses opérateurs, sans règle claire. La réflexion sur la gouvernance et l'efficacité publique passe par le questionnement de ce choix : d'autre pays, la Grande Bretagne par exemple, ont pris le partie de renforcer la fonction de pilotage de l'état, et de confier les services de prestations à des opérateurs pilotés par l'état pour une modulation plus fine de la gestion des ressources humaines en fonction des objectifs de service et de performance.

⇨ Option 1 : Etat resserré sur les fonctions stratégiques s'appuyant sur des agences pour la mise en œuvre

Dans cette option, l'Etat se focalise sur des missions stratégiques, qu'il met en œuvre lui-même, et sur le pilotage des politiques publiques. Les missions de prestation de service sont confiées à des agences, publiques, qui doivent lui rendre compte de leur efficacité, comme dans le modèle britannique.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Réduction de coût • Implique une réflexion sur les fonctions stratégiques • Meilleur efficacité de l'action publique	• Dispositif long à mettre en œuvre, avec des risques de tensions sociales • Suppose pour que les ambitions soient atteintes de mettre en place un réel dispositif de pilotage et d'évaluation des acteurs parapublics • Risque d'augmenter le nombre d'opérateurs de l'Etat si la démarche ne s'accompagne pas d'un effort rationalisation • Risque qu'une part du budget de l'Etat croissante du budget de l'Etat ne soit pas maîtrisée en direct

⇨ Option 2 : Pilotage et mise en œuvre par l'Etat

Dans cette option, l'Etat conserve son positionnement actuel, et rationalise progressivement ses opérateurs et ses structures de pilotage en administration centrale.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• *Statu quo*, permet une évolution plus progressive	• Ne permet pas un pilotage efficace de l'action publique • Risque qu'aucune action d'envergure ne soit engagée à court terme, ce qui implique des bénéfices moindres et plus lointains

2. Gouvernance des finances publiques : quelle place pour la loi et pour les institutions ?

L'évolution des déficits publics au cours des 30 dernières années montre que le système politique français rencontre des difficultés pour maintenir l'équilibre budgétaire ou y revenir lors des périodes de croissance. Alors que nos engagements européens fixent des objectifs précis en ce domaine, et que plusieurs pays, dont notre principal partenaire européen, ont inscrits dans la loi des règles d'équilibre budgétaire, se pose pour notre pays le choix des modalités de régulation budgétaire à favoriser.

⇨ Option 1 : Mise en place de règles pour favoriser le retour à l'équilibre

Il s'agit de définir et d'inscrire dans la loi ou la constitution des règles contraignantes sur les déficits budgétaires, sur le modèle allemand : règles d'équilibre pour les budgets de l'Etat et des organismes de sécurité sociale, d'amortissement des déficits, cas d'exception.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Lisibilité, • Crédibilité, en particulier vis-à-vis de nos partenaires européens • Permet d'affirmer une volonté de mobilisation, y compris au sein de la société (pédagogie)	• Rigidité • Artificiel si ne s'appuie pas sur des réformes fondamentales (la loi risque d'être contournée) • La loi doit prévoir des cas particuliers pour être « intelligente », ce qui risque de réduire sa lisibilité et nuire à son application effective • Ne conforte pas les institutions dans leurs rôles

⇨ Option 2 : Responsabilisation des institutions

Il s'agit ici de s'appuyer sur les institutions existantes en responsabilisant le gouvernement, en valorisant d'avantage le rôle de contrôle des assemblées pour assurer une régulation budgétaire plus efficace.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Ne contribue pas à l'inflation législative • Valorise les institutions	• Laisse une marge de manœuvre réduite selon l'expérience récente • Pas de mesure forte de nature à asseoir la crédibilité financière de la nation • Suppose de renforcer l'action des institutions

3. Partage public-privé dans le champ social : quelle évolution ?

Comme la plupart des sociétés développées, la société française est confrontée à une croissance importante de certaines de ses dépenses sociales, et en particulier de ses dépenses de santé, ces dernières augmentant à un rythme supérieur à celui de la croissance économique.

Dans les années à venir, sous l'effet du vieillissement démographique notamment, ces tendances devraient encore se renforcer et certaines catégories de dépenses sociales pourraient même exploser, comme, par exemple, les dépenses liées au grand âge et à la dépendance.

Or, dans un contexte d'endettement public déjà élevé, la prise en charge de ces dépenses sociales par les seuls budgets publics, qu'il s'agisse de ceux de l'Etat, des collectivités territoriales, ou des caisses de sécurité sociale, ne paraît plus suffire. La question du partage des rôles entre secteur public et secteur privé dans la prise en charge de certaines dépenses sociales se pose donc.

a) Dans le domaine de la santé :

⇨ Option 1 : L'assurance publique

Une assurance publique, centralisée et universelle, est responsable de l'assurance et de l'achat des soins. Cette assurance est financée par prélèvements obligatoires, selon deux modalités possibles :

- une recette spécifique affectée à l'assurance maladie, permettant de faire ressentir aux contribuables le coût de la santé ;
- un financement sur budget de l'Etat facilitant les arbitrages financiers entre risques sociaux (maladie, vieillesse, famille, pauvreté).

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Ne contribue pas à l'inflation législative • Absence de sélection des risques : chacun paie selon ses moyens et reçoit selon ses besoins • Possibilité de réaliser une péréquation des primes entre risques • Economies d'échelle liées à la simplicité des contrats • Engagement durable de ne pas remettre en cause les conditions d'assurance, quelle que soit l'évolution de l'Etat de santé de l'assuré	• L'arbitrage entre partage du risque et incitations. o Dans la mesure où les primes versées ne dépendent pas du risque subi, l'incitation à diminuer l'exposition au risque est émoussée (aléa moral ex ante) o La couverture complète du risque n'incite pas à adopter les traitements les moins coûteux (aléa moral ex post). • Les effets du progrès technique o Le progrès technique renchérit certains traitements o Il permet des gains de productivité. Cependant, si les tarifs médicaux ne s'ajustent pas, les gains de productivité profitent aux professions médicales • L'arbitrage entre efficacité et qualité o Le paiement à l'acte des médecins, avec libre choix du médecin par les patients, n'incite pas à la maîtrise des dépenses. o La capitation, c'est-à-dire la rémunération forfaitaire du médecin, fonction du nombre et des caractéristiques des patients inscrits chez lui, incite à contrôler les coûts, mais au risque d'une détérioration de la qualité. o Une combinaison des 2 modes de rémunération est possible

⇨ Option 2 : La concurrence entre assurance privées

La couverture universelle du risque est garantie : chacun a l'obligation de s'assurer auprès d'une assurance privée agréée, laquelle ne peut pas refuser des clients et ne peut pas moduler ses tarifs en fonction de la santé du patient,

- Les assurances privées :

- décident des prélèvements ;
- contrôlent la gestion de l'offre de santé ;
- définissent les parcours de soins des patients en agréant médecins et hôpitaux.

- L'Etat :
  - définit le panier de biens et de soins qui doivent être remboursés par l'assureur ;
  - peut subventionner l'assurance maladie des plus pauvres.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• La concurrence entre assureurs privés les incite à rechercher : o La meilleure offre de soins pour attirer les assurés o La plus grande efficacité auprès des fournisseurs de soins et de médicaments	• La pression sur les coûts comporte deux types de risques : o Celui de provoquer une détérioration de la qualité des soins o Celui de conduire à l'exclusion des pathologies les plus lourdes

⇨ <u>Option 3: Un dispositif d'assurance privée à deux niveaux : une couverture de base obligatoire, une couverture supplémentaire facultative</u>

La couverture universelle du risque de base est garantie : chacun a l'obligation de s'assurer auprès d'une assurance privée agréée, laquelle ne peut pas refuser des clients et ne peut pas moduler ses tarifs en fonction de la santé du patient.

Au-delà de la couverture de base dont le périmètre et les caractéristiques sont arrêtés par l'Etat, les contrats d'assurance supplémentaires sont négociés en fonction de la situation propre et des besoins des assurés, pour couvrir, par exemple, les risques médicaux et financiers considérés comme limités :

- Les assurances privées :
  - décident des prélèvements ;
  - contrôlent la gestion de l'offre de santé ;
  - définissent les parcours de soins des patients en agréant médecins et hôpitaux ;
  - adaptent leurs offres aux caractéristiques et besoins propres des assurés pour la couverture supplémentaire facultative.

- L'Etat :
  - définit le panier de biens et de soins de base qui doivent être remboursés par l'assureur ;
  - peut subventionner l'assurance maladie des plus pauvres ;
  - peut mettre en place des incitations à contracter une assurance supplémentaire pour les ménages à revenus modestes

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Comme pour l'option 2, la concurrence entre assureurs privés les incite à rechercher : o La meilleure offre de soins pour attirer les assurés. Cet effet est encore renforcé dans le cadre de l'assurance facultative o La plus grande efficacité auprès des fournisseurs de soins et de médicaments • La libre négociation des contrats d'assurance facultative à un effet incitatif positif sur les comportements des assurés • Incitation forte à la réduction des dépenses de santé	• Comme pour l'option 2, la pression sur les coûts comporte deux types de risques : o Celui de provoquer une détérioration de la qualité des soins o Celui de conduire à l'exclusion des pathologies les plus lourdes • Difficulté à distinguer sur une base médicale entre les soins indispensables qui doivent être pris en charge par l'assurance obligatoire et ceux dont le financement pourrait être laissé à la charge des patients ou de leur assurance facultative • Accroissement des inégalités dans la couverture du risque selon les revenus et les caractéristiques des assurés (âge, état de santé, sexe, etc.) et risque d'exclusion de certaines catégories de patients de la couverture facultative (mauvais risques) • La mise en place d'un deuxième niveau de prise en charge facultatif, librement négocié et plus intéressant pour les assureurs, risque de conduire à une dégradation tendancielle du niveau de couverture de base • Les incitations à contracter une couverture complémentaire facultative ont déjà montré leur limite par le passé (réduction forfaitaire du montant de la prime sous conditions de ressources)

b) Dans le domaine de la dépendance :

⇨ <u>Option 1 : Prise en charge intégrale par la solidarité publique</u>

Dans cette option, deux sous-options peuvent être distinguées :

- la prise en charge de la dépendance reste du domaine de « l'assistance » (actuellement l'APA est financée par une part de la CSG et par la « journée de solidarité ») ;
- ou alors cette prise en charge publique peut éventuellement changer radicalement de forme avec la création d'un système d'assurance publique obligatoire (type sécurité sociale). Dans ce scénario, l'Etat et les départements n'auraient plus à prendre en charge la dépendance. Une nouvelle branche de la sécurité sociale serait instituée.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Le système de solidarité est préservé et toutes les personnes âgées sont assurées de disposer d'une aide en cas de perte d'autonomie, quelles que soient leurs ressources • Les aides sont fonction du niveau de dépendance (donc des besoins) et non pas des capacités contributives	• Les finances publiques vont devoir supporter les coûts de financement de la dépendance • Les besoins risquent à terme d'être très importants et les financements difficiles à trouver (en cas de nouvelle branche de sécurité sociale financée par les cotisations sociales, il y aurait même un risque de faire peser sur le travail, et donc l'emploi, le financement de la dépendance)

⇨ Option 2 : Maintien de la prise en charge par la solidarité publique mais selon de nouvelles modalités

Dans cette option, l'intervention reste principalement publique mais les sources de financement sont diversifiées et/ou partagées avec d'autres acteurs (dont les bénéficiaires eux-mêmes).

- Un socle minimum est garanti à tous : le système d'APA (financement par la CNSA et les départements) est maintenu. Mais il peut être envisagé de le rendre plus redistributif en ciblant davantage les plus défavorisés.
- Un système de complémentaire peut être proposé (facultatif comme pour la maladie ou obligatoire comme pour les retraites) faisant intervenir des mutuelles ou d'assurances privées.
- Un troisième volet peut être proposé consistant à développer le recours au patrimoine : l'APA à taux plein est gagée sur le patrimoine.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Le système de solidarité est préservé, une couverture de base est offerte à tous, les plus modestes sont protégés • L'assurance complémentaire permet de disposer d'une couverture plus importante, dont le financement ne pèse pas sur les budgets publics • Les bénéficiaires éventuels de prestations dépendance sont responsabilisés et associés au financement de leurs propres prestations (avec possibilité de récupération sur leur patrimoine de tout ou partie des prestations perçues) • Les sources de financement sont diversifiées (complémentaires, recours au patrimoine des bénéficiaires) et l'éventuelle dette « dépendance » est soutenable (lorsque le patrimoine est gagé en contrepartie des prestations versées)	• Le dispositif peut être complexe (mécanisme à « plusieurs étages ») • Pour les plus modestes qui ne disposent pas de patrimoine, le seul recours possible est le financement par la solidarité publique

⇨ Option 3 : Un dispositif d'assurance privée obligatoire

Comme en matière d'assurance automobile par exemple, chacun devrait disposer d'une assurance dépendance obligatoire.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Le financement de la dépendance ne reposerait plus sur les budgets publics. • La concurrence entre assureurs privés pourrait inciter à optimiser les modes de financement et les dépenses de dépendance	• Les prestations versées ne seraient probablement pas fonction des besoins des assurés mais davantage de leurs cotisations passées. • Les plus précaires auront plus de difficultés à financer cette assurance obligatoire (le financement de leur dépendance pèsera proportionnellement davantage dans leurs budgets). Un dispositif exceptionnel de prise en charge totale ou partielle par l'Etat pour les personnes les plus modestes devrait donc probablement être envisagé

4. Partage public privé dans le domaine de la démocratie sociale : quel financement du dialogue social ?

La qualité du dialogue social est une condition nécessaire du succès des principaux changements préconisés, notamment concernant le marché du travail. L'évolution des règles de représentativité des organisations syndicales (loi d'août 2008), permet de légitimer les acteurs, et elle conduira à l'éviction d'acteurs non représentatifs. Cette loi mettra cependant du temps à produire ses effets et souffre par ailleurs d'une lacune, en ce qui concerne le financement du dialogue social. Celui-ci ne facilité pas l'émergence de nouveaux acteurs (syndicalisme de service par exemple) et pénalise l'efficacité de la formation professionnelle, dont els fonds financent en partie les partenaires sociaux.

⇨ Option 1 : Allouer de manière transparente un financement public aux organisations représentatives

Dans cette option, le dialogue social serait financé sur un mode analogue à celui du financement des partis politiques : l'Etat versant une contribution aux organisations représentatives.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Transparence du financement • Renforce la légitimité des partenaires sociaux et la crédibilité du dialogue social	• Suppose de faire évoluer les modes de financements actuels • Cout pour les finances publiques

⇨ Option 2 : Proposer un financement public temporaire

Il s'agirait ici de prévoir un financement public sur une durée fixée à l'avance (cinq ans, par exemple), pour permettre aux syndicats de développer une offre de services. A l'issue de cette période de transition, cette partie du financement public serait supprimée et remplacée par les recettes des adhésions et des services proposés pour les syndicats ayant développé cette offre.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Transparence du financement • Renforce la légitimité des partenaires sociaux et la crédibilité du dialogue social • Engagement de l'état borné dans le temps et donc coût prévisible.	• Suppose de faire évoluer les modes de financements actuels • En cas d'échec, risque de pérennisation et surcout pour les finances publiques comme dans le cas précédent

⇨ Option 3 : Maintenir le dispositif actuel

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Stabilité du dispositif dans la perspective des grands débats à mener (retraite, etc …) • La redéfinition des règles de représentativité emporte des effets de resserrement du paysage syndical avec pour corollaire l'atteinte d'une taille critique de financements pour les organisations	• Manque de transparence • Difficulté d'accès pour de nouveaux acteurs

Choix 6 : Assurer le financement de l'économie tout en contrôlant le secteur financier

Le système financier, acteur essentiel de l'économie interagit avec l'ensemble des entreprises et des ménages. Il doit rester au service de l'économie et pas de lui-même, même si le bon fonctionnement du secteur financier constitue un enjeu majeur pour assurer la reprise économique, une croissance forte de long terme et la stabilité de l'économie.

1. Financement de l'économie versus stabilité du secteur financier

La maitrise des risques financiers, ne doit s pas conduire à limiter le financement de projets rentables mais risqués. A ce titre, il peut exister **un arbitrage entre financement de l'économie et stabilité financière**.

Exemples d'outils d'intervention :

- La modulation des contraintes imposées au secteur financier (banques et assurances notamment) pour la détention d'actifs risqués ou illiquides
- Taxation des activités financières ou produits financiers risquées
- Le degré d'encadrement des innovations financières

⇨ Option 1 : Priorité au financement de l'économie

Cette solution conduirait à ne pas alourdir excessivement les contraintes prudentielles et réglementaires pesant sur le secteur financier au titre des ses activités risquées de financement de l'économie.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Le développement de produits financiers innovants permet en théorie une meilleure allocation de l'épargne et une meilleure répartition des risques entre les acteurs économiques. Ce meilleur fonctionnement des marchés conduit à une diminution du coût du financement des entreprises et des ménages et ainsi incite au financement de projets plus risqués. Sur le long terme cela peut assurer une croissance plus forte. • Des charges en capital limitées sur les projets risqués permettraient de diminuer les coûts de refinancement pour les banques et favoriseraient la croissance.	• Risque d'un manque de pilotage • La complexité des produits financiers et la forte dépendance entre eux des acteurs du secteur rendent les risques, pesant sur le secteur financier, difficiles à mesurer et à contrôler. Couplée à des situations de déséquilibres macroéconomiques et alimenté par des comportements mimétiques, cette opacité peut conduire, en l'absence de régulation publique, à des bulles financières et à une plus grande instabilité de l'économie.

⇨ Option 2 : Priorité à la stabilité du système financier

Cette approche conduirait à assurer un contrôle strict des risques pris par les établissements financiers et par la mise en place d'incitations à une moindre prise de risque.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• La mise en place de dispositifs de contrôle de l'activité des acteurs financiers et d'incitation à une moindre prise de risques conduisent théoriquement à une évolution plus régulière de l'économie et à la prévention des risques systémiques.	• L'empilement de contraintes réglementaires prudentielles et fiscales visant à limiter les prises de risque par le secteur financier pourrait conduire à un moindre financement notamment des projets risqués et donc diminuer la croissance de long terme. • Ces contraintes peuvent être particulièrement pénalisantes en période de reprise économique. • Par ailleurs, le caractère très mobile des activités financières impose la mise en place harmonisée au niveau européen et international des réglementations, l'adoption de mesures unilatérales pouvant être très préjudiciable à l'activité en France.

2. Compétitivité de l'industrie financière versus équité

Le développement du secteur financier peut conduire en raison sa place dans le fonctionnement de l'économie et de sa complexité à des rémunérations très élevées. Cette situation pose une question d'équité, particulièrement aigüe en raison de la difficulté à s'assurer de l'utilité des innovations financières et de la valeur réelle des gains d'efficacité réalisés. Par ailleurs le secteur financier génère des revenus importants dont une partie proviendrait d'une garantie implicite accordée par les pouvoirs publics.

Les pouvoirs publics sont ici confrontés à un arbitrage entre compétitivité/efficacité de l'industrie financière et part de la valeur ajoutée réservée à ce secteur.

Exemples d'outils envisageables :

- Encadrement des modes de rémunération des opérateurs de marché
- Taxation des activités financières

⇨ Option 1 : Priorité à la compétitivité de l'industrie financière

Cette solution s'attacherait à favoriser le développement des activités financières en France en n'imposant pas de contraintes supplémentaires.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• En raison du caractère très mobile des activités financières et notamment du capital humain, cette approche permettrait de maintenir ou d'attirer en France une part plus grande de l'industrie financière, avec des effets positifs sur l'emploi et les finances publiques. • La proximité de services financiers sophistiqués favorise le maintien en France des activités de banques privées et des directions financières ou centres de décisions des entreprises.	• La compétitivité peut aller à l'encontre des attentes de redistribution à moins que les nouvelles régulations aient une dimension mondiale.

- Une activité de banque d'investissement compétitive en France permet la diffusion des innovations financières et facilite le développement d'un financement de marché pour les entreprises de croissance et les entreprises de taille intermédiaire.
- La France dispose de formations de qualité en mathématiques financières dans les écoles et universités françaises et bénéficie à ce titre d'une forte reconnaissance internationale.

⇨ Option 2 : Priorité à une maitrise de la part de la valeur ajoutée obtenue par le secteur financier

Cette approche privilégierait l'encadrement de la part de la valeur captée par le secteur financier en France ou à l'international.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Cette approche pourrait consister en un meilleur encadrement des rémunérations dans le secteur financier et dans la mise en place de taxations dans un souci d'équité entre salariés et de contribution du secteur financier à l'amélioration des finances publiques.	• En l'absence de coordination internationale, cette option pourrait conduire à faire disparaître les activités liées à la finance de marché en France (banque d'investissement, …) en raison de leur caractère très mobile. Ce qui pourrait alors conduire à une baisse des recettes fiscales en France en lien avec une délocalisation des activités financières.

3. Assurer le financement long de l'économie

Le financement de long terme de l'économie et l'assurance

Le financement en capital à long terme de l'économie française constitue un enjeu essentiel pour la croissance.

⇨ Option 1 : Faire appel à l'épargne longue des fonds souverains

Les fonds souverains dispose de ressources importantes qu'il est possible d'investir sur le long terme.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• L'existence d'un marché international des capitaux permet aux entreprises cotées d'en appeler à l'épargne mondiale. A contrario, les entreprises non cotées ont aujourd'hui principalement recours à des financeurs français pour se développer. L'appel aux fonds souverains pourrait constituer à ce titre une source de financement complémentaire.	• Dans la mesure où les fonds souverains concernés ne seraient pas situés en France, cette solution conduirait à diminuer le taux de détention par les français des entreprises situées en France. La détention du capital constitue probablement un élément limitant la délocalisation des centres de décision et de l'activité. • Cette situation conduirait à une perte de revenus financiers pour la France. La rémunération de la prise de risque permettant aux fonds souverains de profiter d'une rentabilité plus élevée. • A contrario, l'épargne abondante des français continuerait d'être largement investie en titres peu risqués et donc peu rémunérateurs.

⇨ Option 2 : Développer des fonds de pensions à la française

Cette option, déjà présentée au titre du financement des retraites constitue également une option pour mieux assurer le financement à long terme des entreprises en France.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Le développement des fonds de pension à la française permettrait d'assurer l'existence d'une source de financement de long terme pour les entreprises. Dans la mesure où ceux-ci seraient davantage investis en actions, il constituerait une source de financement en capital des entreprises cotées et non cotées. Les fonds de pension n'étant pas soumis aux mêmes contraintes prudentielles que les assureurs et les banques, ils seraient davantage incités à investir en actions.	• Cette approche conduirait à un recul du dispositif de financement par répartition des retraites. Par ailleurs, les ménages seraient conduits à supporter un risque plus grand, en raison d'une proportion de titres risqués plus élevée. • De façon plus transitoire, la génération actuelle d'actifs seraient conduits à financer les retraites par répartition actuelles et à épargner pour disposer d'une retraite par capitalisation. • Cette épargne supplémentaire conduirait à accroitre un taux d'épargne déjà élevé en France et cela au détriment de la consommation. • Pour rendre les fonds de pensions attractifs pour les ménages, cette option pourrait conduire à devoir mettre en place de nouveaux avantages fiscaux couteux pour les finances publiques.

⇨ Option 3 : Restructurer la fiscalité de l'épargne pour favoriser l'investissement risqué

Cette solution vise à mettre en place les mécanismes incitatifs permettant de réorienter une part de l'épargne des français vers l'investissement en capital.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• La fiscalité actuelle ne favorise que faiblement la détention d'une épargne en actions et à ce titre ne remplit pas suffisamment son rôle dans le financement de l'économie. En modifiant le couple rendement/risque des actifs détenus par les ménages, la fiscalité pourrait inciter les ménages à détenir davantage de titres risqués. Ceci permettrait de mieux assurer le financement des investissements et la croissance à long terme. • Cette option ne conduit pas nécessairement à un surcout pour les finances publiques.	• Cette approche conduira à accroître la part des risques détenue par les ménages. • Cette approche ne doit

⇨ Option 4 : Réduire les contraintes prudentielles pesant sur le secteur des assurances au titre de la détention d'actions (Solvency II)

Cette option vise à engager avec nos partenaires européens une discussion pour amender ou infléchir les règles mises en place avec la directive Solvency II.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• La diminution des contraintes prudentielles pesant sur les assureurs permettra d'éviter une réduction de la part d'actions dans leur portefeuille et donc de soutenir le financement à long terme de l'économie.	• La moindre détention d'actions par les assureurs permettra d'accroître leur niveau de solvabilité. • La remise en cause au niveau européen de la directive Solvency II semble difficile dans la mesure où elle a été récemment adoptée et que ses mesures d'application sont en cours de discussion. • La simple adaptation des paramètres techniques ne remettra pas en cause la logique et les principaux effets anticipés de la mise en place de la directive.

Choix 7 : Peser sur l'agenda des négociations internationales dans les domaines d'importance stratégique pour la croissance française.

La crise a accéléré la tendance au rééquilibrage du pouvoir au niveau mondial au profit des "grands émergents" qui détiennent aujourd'hui un potentiel financier et économique considérable et continuent à se développer à un taux de croissance rapide. Elle a mis à l'épreuve la gouvernance économique européenne, confrontée à une différenciation des situations économiques, des positions de solde courant et de dette publique.

La stratégie de transformations françaises doit être cohérente avec les stratégies de réformes menées par nos partenaires de l'Union européenne et les politiques menées au niveau de l'Union.

- L'Union européenne et la zone euro rassemblent des pays différents en termes de niveau de vie, de potentiel de croissance ou de modèle social. Quelles que soient ces différences, tous les pays membres ont choisi de se doter d'un agenda commun d'objectifs et de transformations, dans le cadre notamment du processus de Lisbonne.
- La stratégie de changement proposée doit donc être compatible avec les objectifs que l'Union européenne se fixe à l'horizon 2020 – et présenter un caractère coopératif vis-à-vis de nos principaux partenaires.

La dimension européenne, voire mondiale, des enjeux de sortie de crise doit conduire à identifier les modes de coopération prioritaires et décisions utiles à la croissance que la France devrait porter dans les enceintes européennes et internationales.

1. Y a-t-il des domaines où la stratégie française peut se passer de l'Europe ?

⇨ Option 1 : Privilégier les réflexes « défensifs » ou « constructifs » sur la concurrence européenne et internationale

Il s'agit d'une stratégie de promotion des opérateurs français, champions nationaux œuvrant pour une politique industrielle nationale et un « patriotisme économique », y compris dans des secteurs de l'économie traditionnelle sans avantage comparatif spécifique de l'industrie française

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Réponse à une demande sociale forte, face à la concurrence venant du reste de l'espace européen et pas seulement mondial	• La responsabilité de quasi-politique publique repose sur des entreprises dont le plan d'affaires est lui-même sous contrainte de compétitivité internationale • Risque d'alimenter les frustrations sur le retard de mise en œuvre des politiques structurelles : formation professionnelle continue des salariés des secteurs / des régions les plus exposés à la concurrence internationale, mesures de mobilité, etc

⇨ Option 2 : Faire de l'Europe un cadre de croissance partagé face à la mondialisation dans le cadre actuel de la coopération communautaire

- Participation de la France à la stratégie économique Europe 2020 : adhésion aux cibles européennes sur la R&D, l'augmentation du taux d'emploi, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les niveaux d'éducation et de formation et l'inclusion sociale ;
- Engagement sur des cibles nationales dont la mise en œuvre fera l'objet d'un engagement politique
- Finalisation des négociations sur les sujets les plus stratégiques : propriété intellectuelle et régulation des marchés de service internet (agenda numérique)

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Conforme aux attentes des partenaires de la France • Facilité de mise en œuvre	• Caractère bureaucratique de l'exercice, difficile à expliquer • Abdication politique par rapport au discours politique usuel ?

2. L'Europe a-t-elle à l'échelle suffisante ? Quels messages au plan international ?

⇨ Option 1 : Centrer les politiques européennes sur un approfondissement réel, et non dogmatique, du marché unique

Comment assurer une équité de concurrence au sein de l'Union, et en particulier entre nouveaux et anciens Etats membres – via un message de coordination fiscale et d'équilibrage de la politique des aides d'Etat, de ciblage efficace des fonds de cohésion, de renforcement des instruments de financement communautaires tels que la BEI ou le PCRD ; comment participer pleinement au marché unique pour assurer un vaste marché « domestique » aux entreprises françaises ;

Comment assurer plus rapidement des règles communes pour les grandes décisions structurantes pour l'Europe ? Aujourd'hui manque une doctrine commune du marché intérieur applicable à l'ensemble des industries de réseaux (réseaux très haut débit, réseaux de paiement transfrontaliers, réseaux énergétiques…), qui tienne compte des complexités de ces services et de l'importance des investissements nécessaires. Il faut que ces projets sectoriels et les investissements qu'ils requièrent bénéficient d'un certain degré de sécurité juridique pendant le temps de leur déploiement, quitte à durcir les règles ensuite, dans un deuxième temps, dans la phase de fonctionnement de ces nouveaux marchés.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Sécurité juridique pendant le temps de déploiement des projets et des investissements • Poursuite de la construction européenne • Optimisation des politiques communautaires par la France	• Difficultés prévisibles pour trouver un accord à 27 Etats-membres

⇨ Option 2 : Porter un message plus ambitieux sur l'utilisation des politiques européennes dans une stratégie de mondialisation

Parmi les messages plus ambitieux que les propositions actuelles de la Commission (déjà présents dans la position française, à des degrés divers) à porter au plan européen pour :

- une utilisation plus offensive des politiques européennes tels que la politique commerciale (définition d'une stratégie européenne vis-à-vis des grands émergents ; principe de réciprocité ?) ; la politique énergétique (groupements d'achats face aux cartels mondiaux), la politique environnementale (mécanisme d'inclusion carbone aux frontières ?), la défense des investissements stratégiques en Europe
- une définition de positions européennes communes, notamment vis-à-vis du G20, sur les sujets les plus cruciaux pour une régulation efficace : régulation financière, taxation des risques et institutions financières, règles comptables.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Utilisation plus optimale de l'UE dans la mondialisation • Approfondissement de la construction européenne • Prolonge les positions françaises offensives sur certains de ces sujets	• Difficultés prévisibles pour trouver un accord à 27 Etats-membres + Commission + Parlement

3. Définir le bon niveau pour coopérer

⇨ Option 1 : Privilégier l'axe franco-allemand

Il s'agit d'une axe nécessaire pour déverrouiller certaines propositions : la position pro-subsidiarité de l'Allemagne est une clé de négociation / mais insuffisant : les nouveaux Etats membres, le Royaume-Uni et la Suède ont un pouvoir de blocage des politiques régulatrices.

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Permet de faire avancer les dossiers (le « moteur ») ou d'en débloquer • Dimension symbolique	• Méfiance des partenaires face à l'axe franco-allemand • Règles institutionnelles le rendant insuffisant • Thèmes sur lesquels France et Allemagne sont en opposition

⇨ Option 2 : Privilégier le Conseil européen comme gouvernement économique de l'Union plutôt que l'Eurogroupe?

La stratégie Europe 2020 devrait renforcer l'implication des chefs d'Etat dans la détermination de la stratégie économique européenne – sur la situation économique et les déséquilibres macro-structurels mais aussi avec des débats périodiques sur les politiques structurelles : R&D, énergie d'ici la fin 2010.

Gouvernance de la zone euro spécifique à conserver pour l'équilibre financier de l'Union (PStab, changes).

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Instance légitime qui est désormais (depuis le traité de Lisbonne) une institution, présidée de manière stable • Sens de l'histoire (concentration des décisions au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement) • Apparemment inclusive (les 27 représentés)	• Exclut certaines Etats membres qu'il peut être intéressant de mettre dans un jeu coopératif (Royaume-Uni sur les sujets financiers, Irlande ou Etats membres d l'Est sur les sujets fiscaux…) • Affaiblit les ministres des finances et risque de sous pondérer les préoccupations de maîtrise des finances publiques

4. L'immigration : quelle ouverture (quantité et cible) ?

⇨ Option 1 : Accueillir davantage d'étudiants étrangers et de travailleurs étrangers, simplifier la délivrance d'autorisation de travail pour les travailleurs étrangers

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Augmente la main d'œuvre pour les secteurs sous tension • Améliore l'attractivité de notre enseignement supérieur et son ouverture internationale • Réduit le travail clandestin	• Il faut que les conditions d 'accueil (par exemple, logement pour les étudiants étrangers) soient compatibles avec cette nouvelle politique

⇨ Option 2 : Faire une pause pour tenir compte des effets de la crise ?

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Permet d'adapter les dispositifs d'accueil	• Acceptabilité pour les pays partenaires • Risque de renforcer l'immigration clandestine • Ne permet pas de répondre au besoin demain d'œuvre de certains secteurs (BTP, par exemple) • Risque de pénaliser durablement l'attractivité du pays pour les talents

⇨ Option 3 : Proposer une politique des quotas ?

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Permet de tenir compte des besoins de main d'œuvre en ciblant les compétences • Permet de garder la maîtrise des flux migratoires en fonction des capacités d'accueil	• Difficultés pour définir les quotas (dans quels domaines et combien ?) • Risque de restreindre l'attractivité du pays pour certains talents qui n'entreraient pas dans les quotas

⇨ Option 4 : Etre très ouvert, comme les Américains, pour financer les retraites ?

Avantages	Inconvénients et difficultés de mise en œuvre
• Contribue au financement des retraites • Renforce l'attractivité • Permet une diversité des talents • Réduit le travail clandestin	• Pas de maîtrise des flux • La capacité d'accueil doit être à la mesure des objectifs • Dépenses publiques et sociales induites difficiles à évaluer