

Commission pour la libération de la croissance française

Quelle croissance pour la France de 2010 à 2020 ?

Commission plénière du lundi 10 mai 2010

Sommaire

QUELLE FRANCE S'ANNONCE POUR 2020 ?

I. LES PROBLEMES STRUCTURELS DE LA FRANCE

- Le problème européen de la « croissance faible »
- Les retards français en matière d'éducation et d'emploi
- Le manque de confiance dans la communauté de destin

II. QUE S'EST-IL PASSE DEPUIS DEUX ANS ?

- La mise en œuvre du premier rapport de notre Commission
- L'impact de la crise
- Des succès sur lesquels capitaliser

III. LA FRANCE EN 2020: LE SCENARIO IMPOSSIBLE

- L'équation démographique
- Une baisse tendancielle de la croissance économique
- Une évolution insoutenable de la dette

QUELLES DECISIONS SONT À PRENDRE POUR REUSSIR 2020?

I. QUELLE FRANCE VOULOIR EN 2020 ?

- Une croissance de 2,5%
- Un excédent des budgets publics permettant le retour de la dette vers 60% du PIB
- Une société plus solidaire

II. RÉUSSIR 2020 : C'EST POSSIBLE

- Les opportunités de la croissance mondiale
- Les atouts de la France
- Les transformations réussies d'autres pays

III. LES DECISIONS NECESSAIRES POUR REUSSIR 2020

- Première décision : restaurer la stabilité de la zone euro
- Deuxième décision : restaurer l'équilibre des finances publiques
- Troisième décision : stimuler l'innovation et l'économie du savoir
- Quatrième décision : favoriser l'emploi et la compétitivité
- Cinquième décision : expliciter le pacte intergénérationnel

Introduction

Deux ans se sont écoulés depuis la remise de notre premier rapport. Le monde n'est plus le même. Une crise majeure a commencé. La France n'est pas épargnée. Le diagnostic que nous avons posé sur les exigences de la croissance française reste d'une extrême actualité. Celles des mesures proposées qui n'ont pas encore été prises doivent l'être. D'autres viennent s'y ajouter. Pour comprendre, nous voulons, par **ce pré-rapport, lancer un grand débat** avec le Parlement, les partenaires économiques et sociaux, les médias et tous ceux qui s'intéressent à l'avenir du pays à partir :

- d'un **bilan de la mise en œuvre des propositions** que nous avons 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 de ce débat, notre rapport proposera en juillet une **stratégie de transformation de l'économie et de la société françaises** pour les dix prochaines années que tout Gouvernement, quelle que soit son orientation politique, devrait appliquer si l'on veut éviter le déclin.

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 français ; les 316 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 ». 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.

Les interventions publiques et les stabilisateurs sociaux ont permis d'atténuer en partie et pour certains le choc de la récession. La croissance française a moins décroché que celle des autres pays européens en 2008 et 2009, même si le chômage a beaucoup augmenté. Cette résistance relative de 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 ses finances publiques, fragilisées par une progression continue de la dette publique depuis 1980 (et surtout 1993), l'ont été plus encore par le report des dettes privées sur la dette publique.

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

D'importantes transformations recommandées par le premier rapport ont été engagées au cours des deux dernières années.

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. 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.

Sans donc préjuger de la mise en œuvre effective ou de l'impact définitif de ces mesures, il apparaît que **près de 60% des réformes que nous avons proposées ont été suivies d'effet** (24 % des réformes 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 pas encore été mises œuvre voire ont été explicitement écartées.**

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

- *l'innovation et l'économie du savoir* avec l'autonomie des universités, la création d'une dizaine de pôles universitaires d'envergure internationale dotés de moyens substantiellement renforcés, le soutien aux secteurs d'avenir (écotechnologies, numérique, services mobiles, biotechnologies...) - notamment dans le cadre des investissements du Fonds Stratégique d'Investissement, du Grenelle de l'environnement et de l'emprunt national ;
- 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 *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...

La poursuite des réformes dans ces domaines devrait avoir un effet positif sur le pouvoir d'achat, la création d'emploi et la capacité de la France à mieux faire valoir ses atouts dans la mondialisation. En particulier, il faudra éviter que ce qui a été fait au cours des deux dernières années dans ces domaines ne soit défait ou dénaturés.

D'autres chantiers fondamentaux identifiés il y a deux ans n'ont pas encore été retenus par le Gouvernement.

Parmi eux :

- *l'emploi et la formation* : si certaines mesures ont été prises notamment 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 flexisécurité à la française fondée, comme le proposait notre rapport, sur un « contrat d'évolution » universel et une transformation profonde du système 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* ;
- la *gouvernance publique* ainsi que l'*évaluation des missions et des dépenses d'intervention des administrations publiques* : en effet, le périmètre de la « revue générale des politiques publiques » ne représente que 15% des dépenses publiques, celle-ci 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.

La différence entre les réformes réussies (le rapprochement des services qui placent et ceux qui indemnisent les chômeurs à travers la constitution de Pôle emploi ou la mise en place de l'autonomie des universités) 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.

Repenser la conduite de la réforme, dans la crise

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.
- en explicitant les conditions de justice fiscale et sociale à réunir pour créer un choc de légitimité nécessaire à la participation de tous les Français aux transformations de l'économie et de la société françaises.

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

Pour relever ces défis, la France dispose de **nombreux atouts**. Sa démographie se distingue par sa vitalité. La France reste un pays attractif (troisième destination en matière d'investissements directs étrangers), dynamique (force de ses grands groupes, plus de 580 000 créations d'entreprises en 2009...) et créatif (ses chercheurs sont reconnus au niveau international).

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 avec ce mélange paradoxal d'aspiration au bonheur et d'inquiétude du lendemain qu'il faut 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, le plaisir, l'aventure.

La conduite de la réforme suppose une **mobilisation générale** dépassant l'expression des intérêts particuliers et répondant à trois exigences essentielles que nous voulons poser en préalables :

- 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. En l'absence de transformations, le pays sera progressivement confronté à une impasse. Il faut rattraper le terrain perdu depuis le déclenchement de la crise, éviter que les pertes conjoncturelles de croissance et d'emplois ne deviennent irrémédiables et ne pas décrocher par rapport au reste du monde.
- une **exigence de justice** : pour être acceptée, la transformation de l'économie et de la société française doit démontrer à chacun qu'il a plus à gagner qu'à perdre au changement et que les efforts et les gains sont équitablement répartis. Ce principe de justice présente 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).
- une **exigence de légitimité** : les changements ne sont considérés comme acceptables que quand ils sont conduites par des acteurs légitimes, à la fois parce que ces acteurs ont un mandat pour les conduire et parce qu'ils sont exemplaires dans leur comportement. 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 qui revêtent une importance particulière.

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

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

Quelle France s'annonce pour 2020 ?

La crise financière déclenchée en 2007 qui découle d'un endettement public et privé très largement excessif a entraîné une « Grande Récession » en 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.

Le retard de croissance qui s'accumule avec la crise risque d'être difficile et long à rattraper ; l'aggravation de l'état des finances publiques, déjà fragilisées par vingt cinq ans de croissance de la dette publique, 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, chômage élevé et perte de substance.

I. Les problèmes structurels de la France

La France souffre depuis longtemps de lourds handicaps structurels qui brident sa capacité à générer de la croissance, à augmenter le pouvoir d'achat et à réduire les inégalités. Certains de ces handicaps structurels ne lui sont pas spécifiques et constituent des faiblesses européennes.

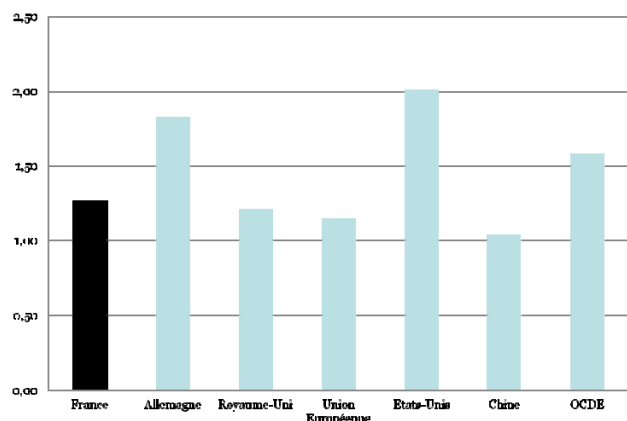
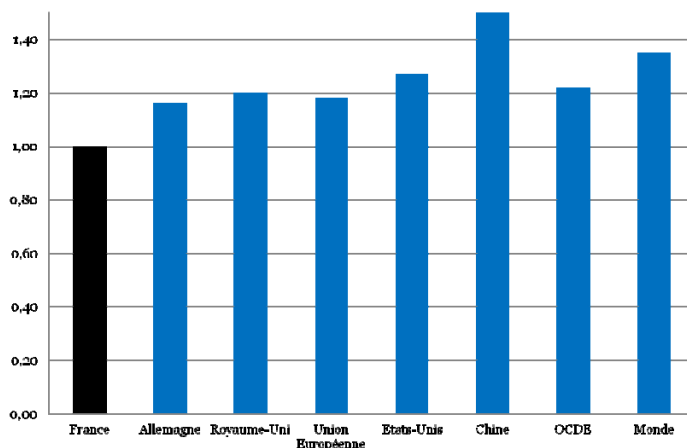
1. Le problème européen de la « croissance faible »

Depuis 1999, la croissance de la zone euro est en moyenne inférieure à la croissance mondiale (respectivement 2,1% contre 4%).

1.1 Une productivité et une compétitivité faibles

La France et l'Europe souffrent en effet d'un déficit de productivité manifeste : entre 2000 et 2008, la productivité n'a progressé que de 0,7% en France et de 0,8% en zone euro alors que dans le même temps elle accélérait en moyenne de 1,2% aux Etats-Unis.

Ce **déficit de productivité** trouve sans doute sa source dans la **faiblesse relative des dépenses de R&D** rapportées au PIB, mais surtout dans l'absence d'intensification de cet effort de recherche depuis 2002. Ce déficit dans les dépenses R&D représente un handicap pour l'innovation.

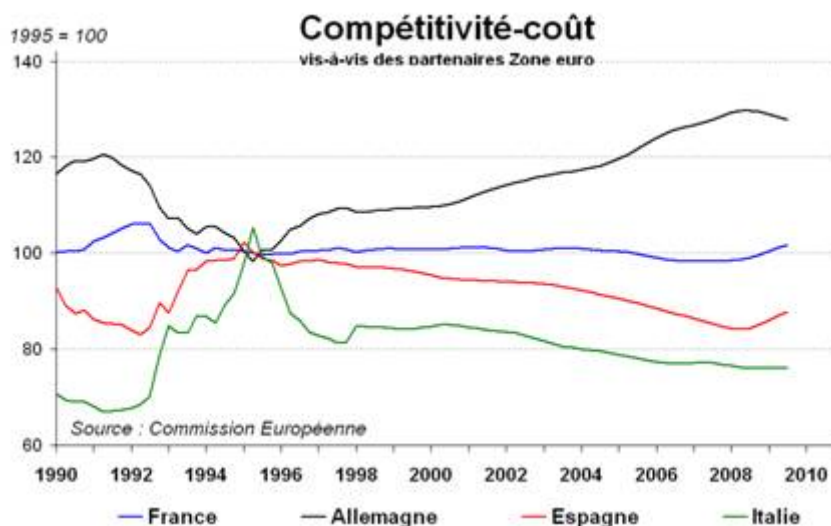
Dépenses de R&D des entreprises
rapportées au PIB (2008)Evolution des dépenses de R&D
2002 et 2008(indice 2002 = 1)

Le nombre de **brevets** déposé en France reste très inférieur à ceux des pays leaders, comme l'Allemagne (trois fois plus de brevets) ou les Etats-Unis. Le coût des brevets, en France comme en Europe, reste un obstacle au développement des petites entreprises, ce qui freine les dynamiques d'échanges entre grandes et petites entreprises et le processus de « destruction créatrice » entre secteurs d'activités matures et secteurs d'avenir.

Le classement des meilleures **universités** dans le monde (classement de Shanghai) confirme les résultats mitigés des universités européennes. Sur les dix meilleures, 7 sont américaines, 2 européennes (Cambridge et Oxford) et une japonaise. Sur les 100 meilleures, 59 sont nord-américaines, 32 sont européennes et 9 sont situées dans la zone Pacifique.

La France, comme les autres pays européens à l'exception des pays nordiques investit moins dans l'éducation supérieure que les Etats-Unis. Ainsi, la dépense par étudiant en France s'élève à environ 10 000 dollars par an, par étudiant, ce qui correspond à la moyenne européenne, alors qu'aux Etats-Unis, celle-ci s'élève à 22 476 dollars en 2008. La proportion des actifs qui détiennent un diplôme de l'enseignement supérieur y est également inférieur : 24% en Europe, 39% aux Etats-Unis. De nombreuses économies émergentes ont compris l'intérêt de développer une économie de la connaissance : en Corée, plus de la moitié des 25-34 ans sont diplômés de l'enseignement supérieur ; l'Inde « produit » proportionnellement à sa population trois fois plus d'ingénieurs que la France ; Singapour ou la Chine consentent de très importants investissements pour disposer d'universités d'excellence rapidement au niveau mondial.

L'insuffisance de gains de productivité ne permet pas de contenir la hausse des coûts de production découlant de l'évolution des salaires, et **handicape par conséquent la compétitivité** des pays concernés. Seule l'Allemagne, où la hausse des salaires est contenue, parvient à maintenir une compétitivité meilleure que ses partenaires.

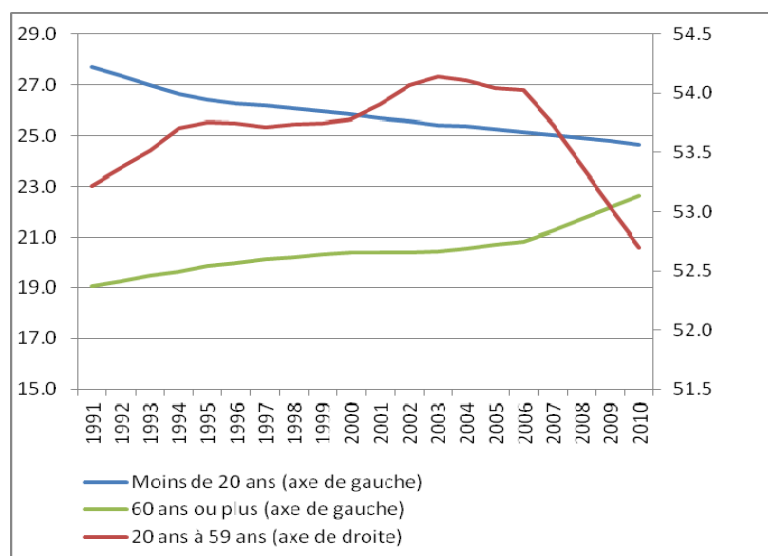


1.2 Une société vieillissante

L'Europe est confrontée au vieillissement de sa population, en raison d'un taux de natalité faible et de l'allongement de la durée de vie. Ainsi, pour l'Union européenne dans son ensemble, les moins de 20 ans représentaient 22% de la population active et les plus de 60 ans 21% en 2007, tandis qu'aux États-Unis, les moins de 20 ans représentaient 28% et les plus de 60 ans 17%. En Asie, les proportions étaient de 37% et 9% respectivement.

Ce phénomène de vieillissement s'est accéléré ces dernières années.

Population par groupe d'âge en France



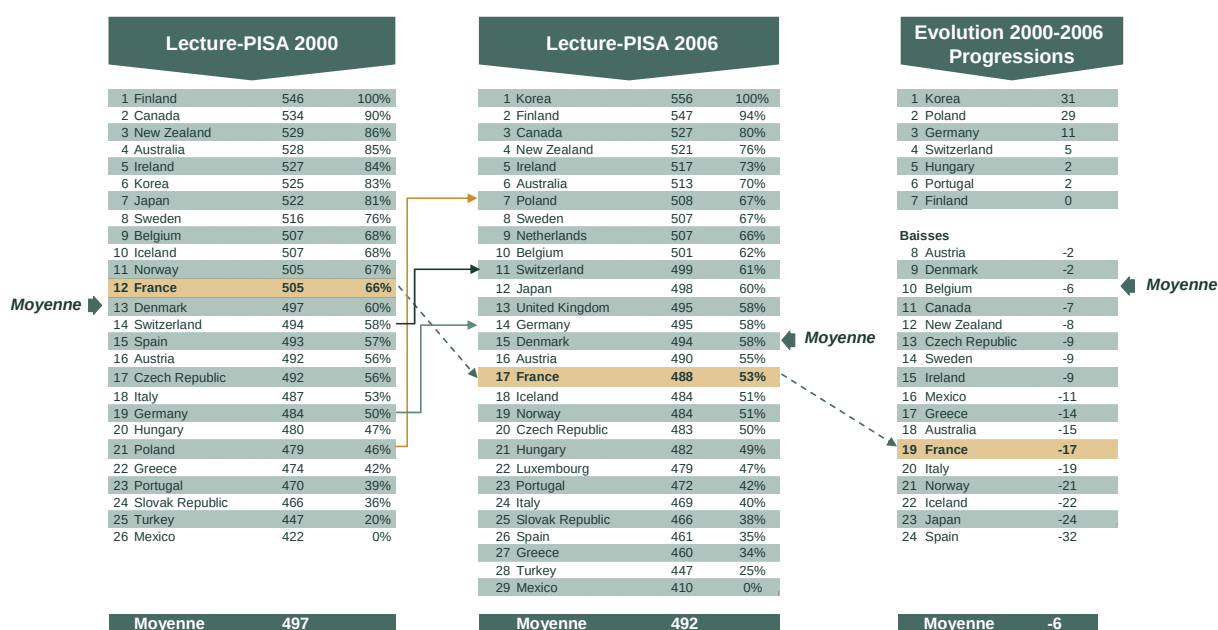
Source : INSEE

2. Les retards français en matière d'éducation et d'emploi

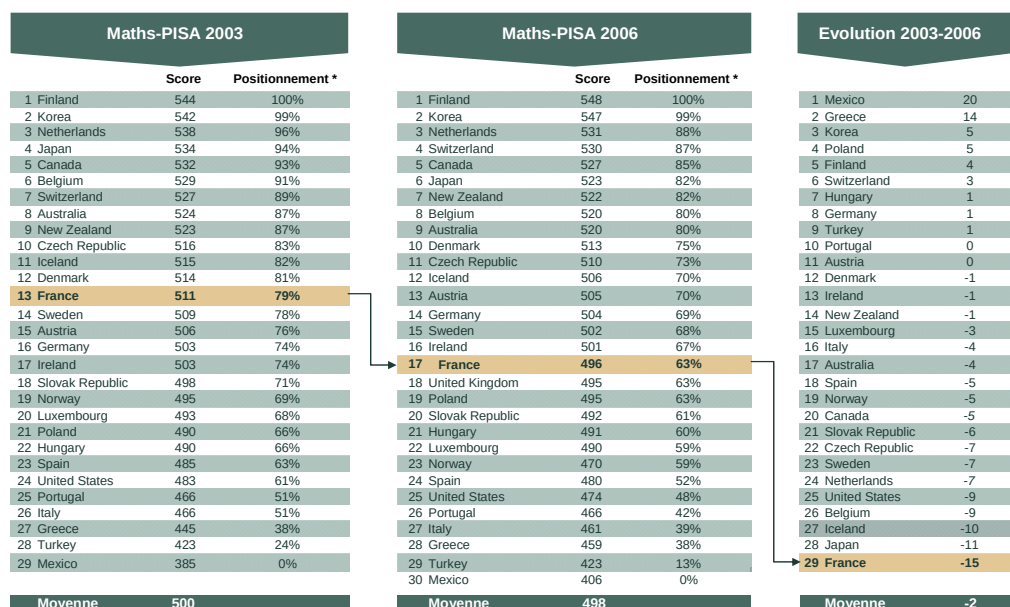
2.1 Un niveau d'éducation primaire en régression

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

Malgré des moyens financiers supérieurs à ceux engagés par ses voisins de l'OCDE, les **résultats de la France sont médiocres**. 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.



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

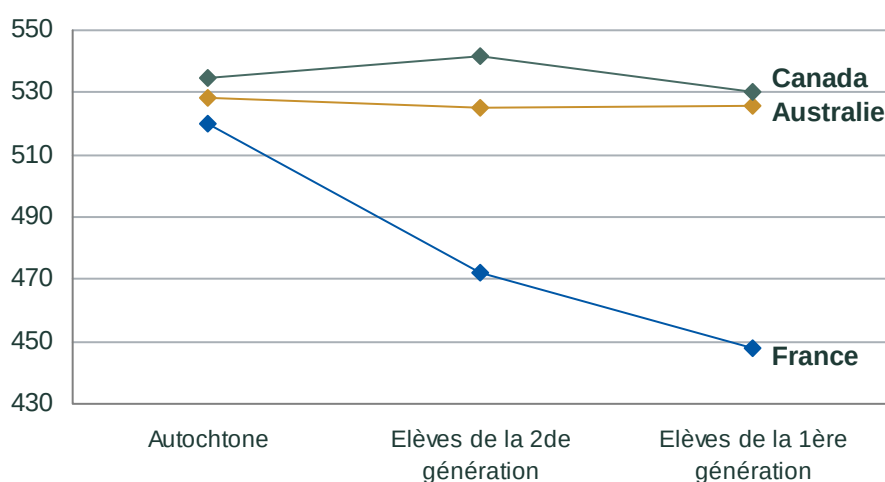


Ces **lacunes sont très difficiles à rattraper dans la suite du cursus scolaire**. La distribution des compétences entre élèves, cristallisée à l'issue du CP se retrouve en fin de CM2 (60% capables, 25 % fragiles et 15% en grande difficulté) puis en fin de secondaire supérieur (64% bacheliers, 20% BEP/CAP seulement et 16% sans diplôme).

Cette faible performance du système éducatif français entraîne la **perpétuation voire d'aggravation des inégalités**. Les études de l'OCDE 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%). Ainsi, 30% des élèves en terminale technologique en 2001 ont des parents ouvriers, alors que seuls 11% de ces classes ont comme parents des cadres ou des professions intellectuelles. Inversement, 30% des élèves de terminale S ont des parents cadres ou issus de professions intellectuelles, et seuls 15% ont des parents ouvriers. Ainsi, en 2008, 75,7% des enfants de cadres et de professions intellectuelles supérieures ont un bac général et 8,1% ont un bac professionnel, alors que seuls 34,6% des enfants d'ouvrier ont un bac professionnel et 34% un bac général. Par ailleurs, le même phénomène est constaté pour l'entrée en classe préparatoire : 42% des enfants de cadres ou issus de professions intellectuelles y ont accès alors les enfants d'ouvriers ne sont que 6%.

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 que dans les autres quartiers y accusent en sixième un retard de deux ans par exemple. Par ailleurs, on constate une **forte inégalité entre les enfants issus de l'immigration** et les autres.

Comparaison des résultats des « autochtones » et des enfants d'immigrés de première et seconde générations (Etude PISA mathématiques 2006)



Ces problèmes structurels en matière l'acquisition des compétences fondamentales représentent des **handicaps lourds pour l'insertion professionnelle et sociale** et ont un impact direct sur la croissance française : d'après l'OCDE, **si la France avait les mêmes résultats en matière éducative que la Finlande, les gains en croissance sur 80 ans seraient de 450% PIB par an à cet horizon, c'est-à-dire 125 milliards d'euros par an ou 6% de croissance annuel¹.**

¹ Hanushek et Woessmann, 2008.

2.2 Des performances durablement médiocres en terme d'emploi

Si le marché du travail a plutôt résisté au plus fort de la crise (hausse du taux de chômage de 1,7 point en 2009 contre 2,2 points pour la moyenne des pays de l'OCDE²), la France a abordé la récession avec un taux de chômage élevé (7,8% en 2008 contre 6,1% pour la moyenne OCDE).

Ce taux de chômage élevé reflète de nombreux déséquilibres.

La **mobilité reste faible**, en particulier les perspectives de reclassement après un épisode de chômage. Ceci se traduit par un risque élevé de chômage de longue durée (40% des chômeurs le sont depuis plus d'un an).

La **flexibilité** des entreprises est principalement portée par une population de travailleurs précaires, sous la forme de CDD, de contrats intérimaires (les contrats en intérim et les CDD concentrent deux tiers des embauches tout en ne représentant que 12% des individus en emploi) et des stages. Si cette solution a permis de préserver la majorité des salariés « internes » des fluctuations de l'activité, cela s'est fait au prix d'une forte précarisation du marché du travail. Cela conduit de fait à précarisation de la société, dont le coût est porté par la collectivité. Cela est particulièrement discriminante pour l'accès au logement ou au crédit, et empêche à ce titre les travailleurs précaires de participer pleinement à l'économie de se projeter dans l'avenir avec confiance.

Au total, la France a le pire des deux mondes : un marché du travail rigide et un sentiment d'insécurité élevée.

Par ailleurs, l'emploi se distingue par sa faiblesse aux âges extrêmes. L'**éviction des seniors** du marché du travail se double d'une **difficile insertion pour les jeunes** qui constitue depuis de longues années une exception française. En 2008, soit avant que se soient manifestés tous les effets de la crise (qui a touché de façon disproportionnée les jeunes), le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans était en France de 18,1%, contre 10,4% en Allemagne, 7,2% au Danemark ou 12,8% aux Etats-Unis.

Taux d'emploi aux différents âges

	15-24 ans	25-54 ans	55-64 ans
UE 27	36,9	79,5	45,9
Allemagne	47,4	82,3	54,7
France	31,1	83,0	38,4
Suède	39,1	86,1	70,0
Royaume-Uni	52,1	81,1	58,0

Les difficultés d'insertion professionnelle touchent à la fois des jeunes sans diplôme et une part non négligeable de jeunes diplômés qui alternent pendant plusieurs années des périodes de chômage et des périodes d'emplois précaires avant de pouvoir accéder à une certaine stabilité de l'emploi.

² Source : OCDE, taux de chômage harmonisés.

3. Le manque de confiance dans la communauté de destin

La société française se distingue par un manque de confiance des Français entre eux et à l'égard de leurs institutions.

3.1 Un manque de confiance des Français entre eux

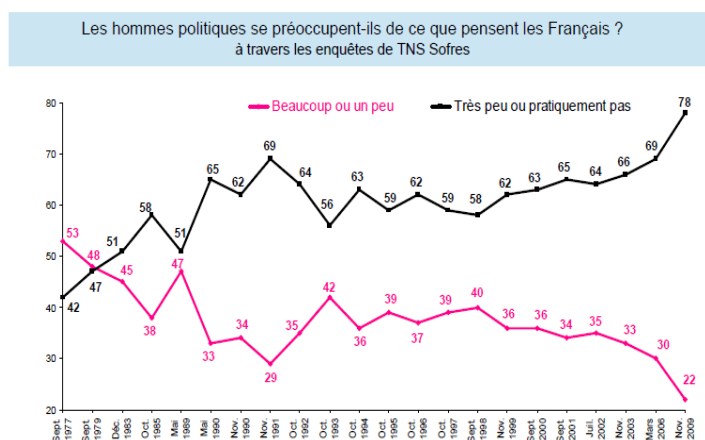
Cela conduit à segmenter la société, opacifie les relations sociales et favorisant donc la recherche de rentes entretient la suspicion mutuelle et mine les mécanismes de solidarité. Les droits sociaux sont associés au statut ou à la profession, eux-mêmes largement déterminés par le diplôme de départ, ce qui conforte un sentiment de déterminisme social. Ceci alimente le sentiment de resquille généralisé ou à tout le moins d'inégalités masquées, favorisant la méfiance et l'incivisme.

Cela conduit aussi les Français à consolider leurs situations en plaçant « les autres » à distance et en reportant sur eux (les patrons, les banquiers, les jeunes, les immigrés...) la responsabilités de leurs échecs. Il conduit à faire cohabiter des segments de population qui, au mieux, ne se comprennent pas, au pire, se rejettent.

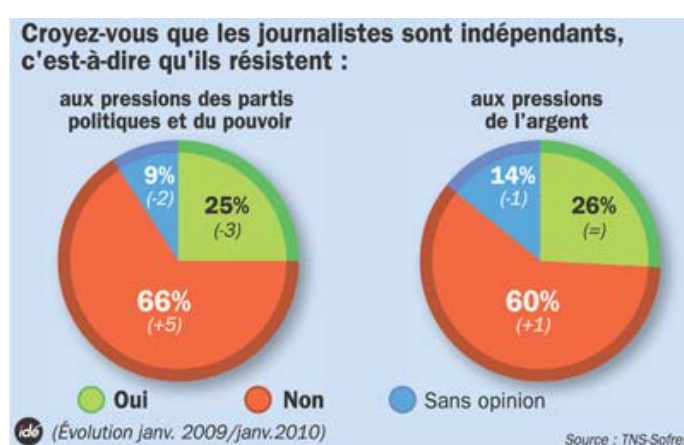
Pour la première fois dans notre histoire quatre générations vont coexister : celle des 14-26 ans qui a développé tournée vers la créativité et la réussite sociale alors qu'elle se retrouve aujourd'hui aux portes du marché du travail ; la génération des 30-45 ans hédoniste qui aspire au confort matériel et aux loisirs dans l'espace familial et s'inquiète en même temps de la viabilité des modèles sociaux (retraites, protection sociale) en nourrissant parfois du ressentiment à l'égard de la génération de ses aînés qui profite, à son goût, d'un modèle dont elle ne pourra bénéficier ; celle des « jeunes seniors » qui, souvent exclue prématurément du travail, aspire à jouer encore un rôle dans la société ; enfin les seniors dont les besoins et aspirations sont encore mal prises en compte et les capacités sous-employées.

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

Ce manque de confiance entre Français est intimement lié à la **défiance envers les institutions** (pouvoir exécutif, Parlement, institution judiciaire...), les corps intermédiaires (syndicats³), les « élites » (qu'elles soient économiques, politiques ou administratives) et les relais d'influence (presse, médias...). comme le révèlent notamment les enquêtes d'opinion.



Source : Baromètre de la confiance politique, Décembre 2009



³ Le taux de syndicalisation est en France le plus faible de l'OCDE : 7,8 % contre 20 % en Allemagne, 30 % en Italie et au Royaume-Uni, 71% en Suède (source : OCDE)

Dans un pays où l'Etat a historiquement joué un rôle essentiel dans la structuration du destin national, cette défiance conduit à une **crise structurelle de la gouvernance** qui vide de son contenu le dialogue social, interdit le développement d'une culture de l'évaluation et de l'expérimentation et multiplie les acteurs et structures publiques ou parapubliques, rendant illisible et inefficace l'action publique.

3.3 La peur du déclassement : une France inquiète

Ces inquiétudes portent d'abord sur les **mutations du monde** abordées comme des menaces alors que bien d'autre pays y voient des opportunités : mondialisation de l'économie, développement d'une société en réseau, modification de la dynamique démographique, enjeux environnementaux...

La crainte de l'avenir est alimentée par la **perception d'inégalités** alors même que 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. Il est vrai que la croissance de la valeur du patrimoine conjuguée à des pratiques de rémunération de plus en plus individualisées et dispersées ont contribué à interrompre la tendance de fond à la réduction des inégalités, à l'œuvre depuis la deuxième moitié des Trente Glorieuses.

Parallèlement, la **pauvreté persiste** même si elle reste très inférieure à la moyenne européenne. Elle frappe désormais principalement les jeunes (taux de pauvreté 17% contre une moyenne de 13 %).

Enfin, l'**ascenseur social est en panne** et ni l'école, ni le monde professionnel ne permettent d'assurer la fonction qu'ils ont réussi à jouer par le passé : d'après l'INSEE, les enfants d'ouvriers ne sont pas plus nombreux à quitter la classe ouvrière que dans la France des années 1970 et 58% des ouvriers sont fils d'ouvriers.

La **peur du déclassement** concerne les classes moyennes frappées par le surendettement et les difficultés de logement que ce soit dans le secteur social ou privé : 56% des Français auraient peur de devenir SDF d'après un sondage CSA/Emmaüs mené l'an dernier. En janvier 2010, 43% des Français craignaient de perdre leur emploi dans l'année d'après un sondage BVA.

Loin d'être une source de mobilisation, cette peur du déclassement génère de l'angoisse et conduit à l'expression d'un **besoin de sécurité**. Face au chômage et à l'insécurité des parcours professionnels, les trois quarts 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.

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

II. Que s'est-il passé depuis deux ans ?

L'analyse des problèmes structurels de la France, dont certains lui sont très spécifiques est largement celle à partir de laquelle nous étions parti pour formuler les propositions de notre premier rapport. Elle doit cependant être complétée par une analyse du nouveau contexte dans lequel nous nous situons aujourd'hui. Celui-ci est marqué par :

- des évolutions tenant à la mise en œuvre de notre premier rapport ;
- l'impact des crises qui se sont succédées au cours des deux dernières années et qui conditionnent en partie nos ambitions pour l'avenir ;
- des succès sur lesquels la société française peut construire de la confiance et une véritable mobilisation.

1. La mise en œuvre du premier rapport de notre Commission

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

La Commission, s'appuyant notamment sur les contributions du Parlement et des ministères, a procédé à l'analyse, mesure par mesure, de cette mise en œuvre. Celle-ci est retracée en annexe pour les 20 propositions fondamentales et, plus généralement, pour les 316 propositions.

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

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

Ceci est particulièrement le cas dans trois domaines :

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

Sans toujours reconnaître s'être inspiré de notre rapport, de nombreuses décisions prises par le Gouvernement ont ainsi directement mis en œuvre certaines de ses propositions. Elles ont également, pour les plus complexes d'entre elles constitué l'aboutissement des travaux de préparation engagés de longue date ou de réformes antérieures partielles ayant conduit à l'implication de l'ensemble des parties prenantes (cas de la réforme du secteur de la distribution par exemple).

1.1.1 L'innovation, la créativité et la compétitivité des secteurs d'avenir

Certaines mesures importantes proposées par la Commission visant à tourner l'économie et la société françaises vers l'avenir ont été mises en place. Elles ont permis de renforcer la sensibilité des Français aux enjeux liés à l'enseignement, supérieur, à la recherche et aux secteurs d'avenir pour assurer la compétitivité de long terme de leur pays.

- L'enseignement supérieur et la recherche

L'enseignement supérieur et la recherche ont fait l'objet de décisions essentielles, conforme au rapport de la Commission, à la fois en termes d'organisation et de financement (au total, 22 milliards d'euros y sont consacrés dans le cadre de l'emprunt national).

En matière d'organisation, un premier pas important a été engagé en direction de l'**autonomie des universités** prévue par la loi sur la liberté et la responsabilité des universités. Ce nouveau cadre juridique doit fournir de socle pour progresser sur plusieurs réformes suggérées par le premier rapport qui ont été négligées, notamment celles relatives à l'évaluation de l'activité des universités et de leurs personnels et à l'ouverture internationale et sociale des établissements qui constituent des défis déterminants pour assurer l'attractivité et la compétitivité de notre pays.

Dans le même temps, bien que demeurant globalement nettement inférieurs à ceux de nos concurrents de pointe et en l'absence quasi-totale de financement privé, les **financements publics** ont été très substantiellement accrus, notamment dans le cadre de l'emprunt national et ont été concentrés, comme le préconisait la Commission, sur dix pôles d'excellence universitaires ayant vocation à entretenir des liens étroits entre eux et avec leurs homologues européens (7,8 milliards d'euros qui s'ajoutent aux 5 milliards d'euros dégagés pour ces pôles dans le cadre du « plan Campus »). L'emprunt national pourrait également permettre de progresser en matière d'autonomie réelle ou d'ouverture au monde du travail et à l'international des universités, les critères d'allocation financière des montants de l'emprunt pouvant avoir un puissant effet incitatif. Il conviendra cependant de rester vigilant sur le risque de substitution des montants de l'emprunt national et des budgets traditionnellement alloués.

Dans le domaine de la **recherche**, plusieurs propositions de la Commission ont également été mises en œuvre, plus ou moins complètement :

- une augmentation des financements de la recherche publique sur projets ;
- la stimulation de la recherche privée grâce à une réforme ambitieuse du crédit impôt recherche, devenu l'un des dispositifs de R&D les plus favorables au monde ;
- un début de réforme du statut d'enseignant-chercheur visant à en revaloriser l'attractivité ;
- le renforcement de la valorisation de la recherche à partir de nouvelles « sociétés d'accélération du transfert de technologie » ;
- la définition d'une stratégie nationale de recherche et d'innovation.

- Le soutien aux secteurs d'avenir et aux infrastructures essentielles

Au-delà, l'approche sectorielle prônée par la Commission pour concentrer l'action des pouvoirs publics a été reprise par le Gouvernement et appliquée avec succès à un certain nombre de domaines clefs.

Le **numérique** a fait l'objet d'une série de décisions importantes qui mettent en œuvre directement les préconisations du rapport de la Commission. On évoquera en particulier les décisions relatives à la couverture numérique, à l'animation de la concurrence dans la téléphonie mobile (avec attribution d'une quatrième licence de téléphone mobile le 18 décembre 2009 qui pourrait amener une diminution des prix de l'ordre de 7%) et à l'émergence d'une stratégie nationale dans ce domaine (« France Numérique 2012 ») favorisée par la création d'un Secrétariat d'Etat à l'économie numérique, directement rattaché au Premier ministre, comme le préconisait le rapport. Il est à noter que l'emprunt national devrait permettre de contribuer au déploiement du numérique dans les zones peu denses en population et accélérer le déploiement des infrastructures de très haut débit (fibre optique et 4G) qui prend du retard par rapport à nos principaux concurrents (notamment Etats-Unis et Japon).

La Commission note que plusieurs propositions relatifs aux contenus et à la gouvernance et la sécurisation d'internet sont restées inappliquées (gestion du RFID, renforcement des garanties européennes, sécurisation de la signature électronique, contribution des fournisseurs d'accès, promotion de la concurrence entre logiciels propriétaires et logiciels libres, coordination de l'ARCEP et du CSA...). De même, manquent des actions portant sur l'accès et l'usage du très haut débit par tous, pour ne pas creuser la fracture numérique.

En matière de **développement durable**, plusieurs propositions qu'avancait la Commission ont trouvé leur place dans la dynamique nouvelle portée par le Grenelle de l'environnement. On relèvera notamment la mise en place de 13 Ecocités (complétées par une vingtaine d'Ecoquartiers), qui répondent dans leurs objectifs à la proposition portée par la Commission sur les Ecopolis et devraient faire l'objet d'un effort financier supplémentaire dans le cadre de l'emprunt national. Celles-ci devraient permettre de réduire les émissions et de développer la diffusion des compteurs ou réseaux électriques intelligents. Il reste cependant à s'assurer que les ambitions et les financements prévus dans le cadre de l'emprunt national (un milliard d'euros) seront mises en œuvre et suffiront, au regard des initiatives engagées par nos concurrents.

La Commission relève le développement d'éléments d'une fiscalité environnementale (éco-prêt à taux zéro pour la rénovation thermique de logements par exemple), mais note le report de la mise en œuvre de deux des mesures qu'elle avait proposées : l'éco-contribution pour les poids lourds reportée à 2012 et la contribution carbone reportée à la mise en place d'un dispositif européen de ce type faisant suite à l'annulation par le Conseil constitutionnel fin 2009 du projet de loi qui avait présenté par le Gouvernement.

Pour les autres secteurs d'avenir, des actions répondant aux propositions de la Commission ont été engagées en matière de **nanotechnologies** – avec un plan décidé en 2009 visant à développer les centres d'intégration de Grenoble, Toulouse et Saclay – de **biotechnologies** – notamment à travers la mise en place d'un fonds d'investissement dédié aux biotechnologies de la santé. Elles devraient être renforcées dans le cadre de la mise en œuvre de l'emprunt national. On soulignera également la mise en place d'objectifs et de moyens en matière d'investissements en recherche et développement dans les **énergies d'avenir** – solaire, éolien, hydrogène et biomasse en parallèle d'un soutien au développement des véhicules propres et aux technologies de capture et stockage de CO². Au-delà, a été confirmé le choix du nucléaire avec la décision de construction d'un deuxième EPR prise en janvier 2009 et la promotion de la filière aux niveaux européen et international (notamment par la définition de normes communes de sûreté).

Outre les crédits dégagés dans le cadre du Grenelle de l'environnement et de l'emprunt national, ces secteurs d'avenir bénéficient également depuis fin 2008 des prises de participations du **Fonds stratégique d'investissement** doté de 20 milliards d'euros et dont la création répond directement à une proposition phare du rapport de la Commission en matière de défense des entreprises stratégiques françaises et d'émergence d'un « fonds souverain à la française ». Dès sa première année, le Fonds a procédé à 21 investissements directs dans des entreprises pour un montant total de 800 millions d'euros et enregistré une progression de ses capitaux propres de 500 millions d'euros.

Enfin, plusieurs mesures visant à renforcer l'attractivité de la France ont été prises notamment en termes de renforcement des **infrastructures critiques** (plan d'investissement et restructuration des ports autour de sept « grands ports maritimes », soutien à la place financière de Paris à travers le rapprochement de la réglementation française de celle de certains de nos concurrents européens ou le regroupement de la Commission bancaire et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles) et de développement du **tourisme** (avec l'assouplissement des possibilités d'ouverture des commerces dans les zones d'« *attractivité exceptionnelle* » y compris le dimanche).

1.1.2 Le développement de la concurrence sur les marchés des biens et services

La loi de modernisation de l'économie a permis l'adoption d'un grand nombre des **mesures pro concurrentielles** recommandées par la Commission, en particulier :

- une organisation plus cohérente de l'action publique en matière de droit de la concurrence avec la création d'une autorité de concurrence aux compétences élargies (même si certaines de ses compétences – injonction, obligation de cessions d'actifs – ont été limitées au commerce de détail) ;
- la négociabilité tarifaire dans le secteur du commerce de détail qui s'est traduite par une baisse des prix au détail dans les grandes surfaces (-0,3 points d'indice des prix à la consommation depuis début 2008 d'après la DGPTE) et prolonge les effets bénéfiques de la réintégration progressive des marges arrières dans le calcul du seuil de revente à perte amorcée en 2005.

Trois propositions importantes du rapport ont cependant été **appliquées de manière très partielle** :

- la réforme de l'urbanisme commercial : si les critères d'examen des demandes par les élus locaux ont été considérablement simplifiés, l'effet des lois « Royer-Raffarin » a en effet été maintenu au-delà d'un seuil de 1000 m² ;
- les moyens qui devaient être apportés aux PME et au petit commerce, par le biais du FISAC et d'autres actions, pour compenser l'effet de cette loi, n'ont pas été apportés ;
- l'ouverture des professions réglementées, avec certes la suppression, au moins dans les textes, des avoués au 1^{er} janvier 2012, l'assouplissement des règles de détention du capital des professions juridiques et l'augmentation du nombre de taxis parisiens ou de notaires d'ici 2012 mais sans remise en cause réelle des barrières à l'entrée de plusieurs de ces professions – pharmaciens, taxis, huissiers, notaires...

Enfin, l'introduction d'actions de groupe en droit français a été écartée par le Gouvernement qui lui a préféré l'approfondissement d'autres modes de règlements des différends.

1.1.3 Le soutien aux PME et TPE

La loi de modernisation de l'économie et ses textes d'application - dont les derniers ont été publiés au début de 2010 - ont également mis en œuvre dans un esprit et une lettre souvent très proche du rapport les recommandations relatives à la **levée des obstacles à l'activité des PME et TPE** :

- création du régime de l'auto entrepreneur - qui a rapidement connu un très grand succès (près de la moitié des 580 000 créations d'entreprises en 2009) et instauration du dispositif NACRE (nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise) qui prévoit des prêts à taux zéro pour les créations ou reprises d'entreprises ;
- réduction des délais de paiement jusqu'à 45 jours (en moyenne réduction de 11 jours en moyenne depuis deux ans), augmentation des pénalités de retard et modification de la règle du trimestre créateur pour la TVA en mois créateur ;
- facilitation de l'accès des TPE au conseil et au financement ainsi que des PME à au marché boursier (Alternext) ;
- modifications législatives et réglementaires ouvrant la possibilité pour les acheteurs publics de réserver une partie de leurs marchés de haute technologie à des PME innovantes, extension du champ du rescrit fiscal et social, simplification du droit des sociétés et de la comptabilité...

Il est estimé par le Gouvernement (rapport économique, social et financier 2009) que ces mesures devraient augmenter le taux de croissance de l'économie française d'au moins 0,3% de PIB par an à partir de 2009 et favoriser des créations d'emplois marchands à hauteur d'environ 50 000 postes par an sur cinq ans.

La proposition fondamentale de la Commission visant à mettre en place une Agence de Service aux Entreprises de moins de 20 salariés n'a pas été retenue, le Gouvernement indiquant craindre les « effets de bord » sur les dispositifs existants.

La **poursuite dans la durée** de l'élan donné dans tous ces domaines devrait avoir un effet significatif sur le pouvoir d'achat, sur la création d'emploi et sur la capacité de la France à mieux faire valoir ses atouts dans la mondialisation. A cet égard, il faudra exercer une grande vigilance pour éviter que ce qui a été fait au cours des deux dernières années dans ces domaines ne soit défait ou dénaturés à l'avenir.

1.2 D'autres chantiers que nous avons identifiés comme prioritaires ont fait l'objet de réalisations plus limitées ou n'ont pas été ouverts

D'autres chantiers ont fait l'objet de réalisations plus modestes sans que cela ne veuille dire que rien n'ait été fait dans ces domaines. En ordre décroissant de degré de mise en œuvre des propositions qui avaient été formulées il y deux ans, on distingue :

- l'emploi, le fonctionnement du marché du travail et le dialogue social ;
- l'éducation, la formation et la mobilité géographique et sociale ;
- la santé, secteur de croissance essentiel ;
- les transformations de la gouvernance publique et la maîtrise des finances publiques.

Quatre types de raisons éclairent ce bilan contrasté:

- certaines réformes, bien qu'en ligne avec les préconisations de la Commission, se sont heurtées à des résistances politiques, administratives ou sociales, notamment dans les domaines où l'Etat n'est qu'un acteur parmi d'autres et doit faire partager ses

objectifs par d'autres (collectivités territoriales, partenaires sociaux, entreprises, instances européennes...) pour parvenir à changer les réalités ;

- le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre les propositions du rapport de manière partielle ou d'en écarter ou d'en différer l'application au terme de choix politiques marqués par d'autres priorités ;
- le Gouvernement a engagé des réformes inspirées des préconisations de la Commission mais selon des modalités qui en réduisent l'ambition et peuvent en remettre en cause les résultats attendus ;
- certaines propositions de la Commission (par exemple destinées à favoriser l'accès aux jeunes issus de ZEP à l'enseignement supérieur) ont été appliquées de façon purement homéopathique et expérimentale.

1.2.1 L'emploi, le dialogue social et le fonctionnement du marché du travail

Dans ce domaine, certaines des propositions emblématiques du rapport sont en cours de mise en œuvre, notamment celles visant à **fluidifier le marché du travail** avec :

- la modification des règles de la **représentativité syndicale** par la loi du 20 août 2008 suite à un accord interprofessionnel qui aura probablement un impact important à moyen terme : le principe de représentativité supposée irréfutable a été abandonné tandis qu'ont été introduits un critère d'audience et un principe de validation majoritaire des accords. La mise en œuvre complète de cette réforme d'ampleur prendra cependant du temps puisqu'il faudra attendre un cycle intégral d'élections professionnelles (quatre ans) pour que le niveau des branches et de l'interprofessionnel soient affectés ;
- l'introduction d'un nouveau mode de rupture à l'amiable du contrat de travail – la **rupture conventionnelle** (190 000 ruptures conventionnelles homologuées en 2009, à comparer avec le nombre de licenciements économiques, certes avant la crise, de l'ordre de 160 000 et le nombre des licenciements pour motif personnel de plus 500 000) ;
- la **lutte contre les trappes à inactivité** avec la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) en juin 2009 qui a fortement réduit le taux d'imposition marginal des ménages les plus modestes lorsqu'ils reprennent une activité. Son développement souffre cependant du maintien de la prime pour l'emploi et la fiscalité continue de comporter des trappes à inactivité en raison d'un traitement souvent plus avantageux des revenus de remplacement (allocations chômage, indemnités journalières et rentes, retraites...) par rapport aux revenus d'activité ;
- le **soutien à l'emploi des seniors**, avec notamment un assouplissement des conditions du cumul emploi-retraite, l'instauration du libre choix pour les salariés sur leur date de départ à la retraite une fois acquise la durée minimale de cotisation et le maintien d'une taxation forte des dispositifs de préretraite (sans cependant que le Gouvernement aille jusqu'à la suppression des dispositifs de préretraites comme le proposait la Commission).

En revanche, les autres mesures qu'avait proposé le rapport n'ont été que très partiellement ou pas du tout mis en œuvre :

- si le contrat de transition professionnelle (CTP) répond au même objectif que celui du « **contrat d'évolution** » avancé par le rapport (considérer la situation des chercheurs d'emploi comme une activité rémunérée), il n'en est qu'une déclinaison très partielle limitée aux licenciés économiques alors que la proposition de la Commission visait une extension du dispositif à l'ensemble des travailleurs, pour devenir un droit universel de tous à la formation et au reclassement ;
- les dispositifs visant à **sécuriser les parcours professionnels** qui passaient pour la Commission par un mécanisme de bonus-malus favorisant les jeunes et seniors (même si une certaine conditionnalité des allègements de charge en fonction de la politique salariale des entreprises a été introduite) ou à **assouplir les procédures de licenciement économique** (simplification des délais des différentes phases de la concertation préalable, révision des critères permettant de légitimer un licenciement économique) ;
- les mesures relevant de la **mobilisation générale pour l'emploi des jeunes** et de la **diversité au travail** qui devait passer par une obligation de transparence imposée aux entreprises et collectivités publiques ;
- la **réforme du système de financement de la protection sociale** qui devait permettre une réduction significative du coût du travail par transfert d'une partie des cotisations sociales vers la CSG ou la TVA et se traduire par la fusion de la part salariale et la partie patronale des cotisations sociales ;
- la transformation en profondeur de la **gouvernance du dialogue social** que la Commission voyait à partir d'une évolution vers un syndicalisme de service, une réforme de la représentativité patronale et une évolution des financements des organisations.

Cette mise en œuvre très partielle s'explique en partie par la nécessaire négociation et le temps pris par la **mise en place de Pôle emploi**, proposée par la Commission.

1.2.2 L'éducation, la formation, la mobilité sociale et géographique

Les mesures que la Commission a préconisées pour la **petite enfance** et l'**éducation primaire** ont été peu suivies d'effets. Si le socle commun commence à se mettre en place, peu a été fait en matière d'orientation, de formation des métiers de la petite enfance et des enseignants ainsi que de renforcement du pilotage des établissements, pourtant essentiel à l'amélioration de leur performance. Les propositions relatives à l'**accompagnement individualisé des élèves** notamment dans les quartiers défavorisés ont également été peu suivies d'effet, malgré un effort sur l'aide personnalisée par petits groupes et la mise en place de stages de remise à niveau durant les vacances à partir de 2008). Les propositions de la Commission visant à un assouplissement significatif des règles de fonctionnement pour assurer une meilleure adaptation et une meilleure insertion du réseau éducatif dans son environnement local n'ont pas été mises en œuvre. Ceci passait d'après la Commission par une autonomie des établissements primaires et secondaires et une ouverture sur la société et sa diversité (développement de structures d'accueil et de formations à horaires élargis, hébergement des associations d'habitants de quartiers dans les établissements en ZEP, levée des verrous à l'installation dans les quartiers d'établissement privés conventionnés, développement de la médiation sociale...).

Dans **l'enseignement supérieur**, le développement du nombre de **boursiers** ne s'est pas accompagné par une progression du montant des bourses pour ceux qui en ont le plus besoin. Le développement de la **formation professionnelle continue** et de la validation des acquis de l'expérience ne se traduisent pas encore véritablement par une amélioration sensible de l'employabilité et des opportunités professionnelles des salariés. Les mesures relatives à la mise en œuvre de cours du soir en université ou d'une université des métiers n'ont pas été mises en œuvre, de même que les mesures visant à développer les stages en entreprise au collège, à renforcer les formations en alternance ou généraliser l'année de stage validée au cours du cursus universitaire de master (seule l'obligation de réalisation d'un stage au cours des années de licence a été prévue).

En matière de **mobilité géographique**, si plusieurs des mesures proposées par la Commission sur l'aménagement urbain ont été ou sont en cours de mise en œuvre (relèvement de la hauteur autorisée des immeubles, possibilité de mettre en œuvre, dans certaines zones un relèvement des normes de densité...), les réformes ont été plus timides sur les **obstacles aux mouvements** que la Commission proposait de remettre en cause. Si des mesures ont été prises en faveur, d'une part, d'un assouplissement des relations entre bailleurs et locataires incitant à l'accroissement de l'offre locative, d'autre part, de la mobilité des locataires *via* l'abaissement du montant maximum du dépôt de garantie exigible pour les locations nues, de nombreuses propositions sont restées inexplorées : diminution des droits de mutation et des frais d'agence, octroi d'une prime aux salariés qui déménagent égale à six mois du dernier salaire, réduction du délai de restitution des dépôts de garantie à 8 jours... De même, plusieurs recommandations portant sur le **logement social** (notamment la création sur Internet d'une Bourse du logement social) n'ont pas été retenues.

Enfin, en matière d'**ouverture internationale**, les propositions portant sur l'enseignement supérieur (accueil d'étudiants étrangers en scolarité payante avec corrélativement un système de bourses plus généreux...) n'ont pas fait l'objet de mesures réglementaires et ont été renvoyées à la diversité des choix des universités. Celles portant sur l'immigration professionnelle (accueil davantage de travailleurs étrangers, simplifier les délivrances d'autorisations de travail) ont été mises en œuvre pour les ressortissants communautaires en juillet 2008 (en réponse à une obligation contractée au niveau européen) et pour les étrangers extra-européens uniquement pour ceux contribuant « *de façon remarquable au développement économique de la France* ».

1.2.3 La santé, secteur de croissance essentiel

La plupart des propositions de la Commission dans le secteur de la santé, déterminant pour la croissance (11% du PIB, six fois plus dynamique en termes de création d'emplois que le reste de l'économie) sont restées inappliquées même si certaines propositions portant sur l'administration de la santé ont été mises en œuvre (cf. *infra* 2.4).

Le développement de l'**hospitalisation à domicile** et la **rationalisation des actes médicaux**, dont la Commission avait estimé qu'ils pourraient générer une économie de 700 millions d'euros par an pour un investissement de 320 millions d'euros, n'a pas été mise en œuvre. L'objectif de doubler de financement national global de la **prévention** n'a pas été respecté. Les « maisons de santé » qui devaient permettre de regrouper les médecins libéraux et de garantir la permanence des soins se mettent difficilement en place faute d'incitations. Des projets structurants participant d'une **prise en charge mieux coordonnée** des patients comme le dossier médical personnel ou la télémédecine restent encore à un stade expérimental. L'**externalisation** de certains services périphériques à l'offre de soins, éloignés du cœur de métier de l'hôpital, comme l'entretien, la lingerie la restauration n'a pas été engagée de manière systématique comme le préconisait la Commission. Enfin, certaines préconisations visant à générer des ressources nouvelles dans

ce secteur n'ont pas été suivies. Le développement de l'**offre d'accueil de clients étrangers**, qui devrait, d'après la Commission devrait permettre de dégager un chiffre d'affaires en forte augmentation dans les prochaines années, en assurant par exemple la généralisation de devis forfaitaires, est demeuré très limité, avec des initiatives ponctuelles.

S'agissant des nouveaux marchés de la **dépendance**, la Commission avait préconisé la création d'une nouvelle branche spécifique de la sécurité sociale pour assurer le financement de la perte d'autonomie en toute transparence et le développement des produits d'assurance privée et de mutuelle. Ce chantier a été reporté après la réforme des retraites. Si les moyens consacrés au financement de la dépendance ont été augmentés pour permettre la création de nouveaux services et la médicalisation des places en maison de retraite, les préconisations visant à développer de nouvelles formes d'hébergement, à adapter le parc immobilier ou à encourager le développement de technologies permettant le maintien ou le retour à domicile n'ont pas été mises en œuvre.

1.2.4 Les transformations de la gouvernance publique et la maîtrise des finances publiques

Si le bilan en matière de mise en œuvre des propositions de la Commission en matière de gouvernance est très mitigé, on peut distinguer **quatre domaines qui ont fait l'objet de réelles avancées**.

- La **revue générale des politiques publiques** a permis de dégager quelques gains de productivité sur le périmètre de l'administration d'Etat grâce au développement de l'administration électronique (dématérialisation des factures des administrations par exemple) et la réforme de structures administratives (fusion de corps et de service) qui doivent conduire à une économie nette de 6 milliards d'euros par an à partir de 2010, ce qui est très insuffisant, au regard des besoins de rééquilibrage des finances publiques ;
- La **gestion du processus normatif** s'est améliorée sur la base de la systématisation d'évaluations *ex ante* et *ex post* des projets de loi, de l'information sur la mise en œuvre des textes votés, d'une meilleure transposition des directives européennes et d'une connaissance accrue des intérêts économiques, sociaux et financiers derrière les principales négociations européennes. Ces orientations devraient être poursuivies pour mettre fin à une inflation et une instabilité normatives que la Commission souhaitait réguler grâce à un comité pour une meilleure gouvernance chargé de faire des propositions de simplifications juridiques et de procédures ;
- Le **secteur para-public** a été marqué par une série de réformes dans l'esprit des propositions du rapport : pour les organismes HLM, la création des conventions d'utilité sociale offre désormais le cadre d'une contractualisation exigeante qui permet d'affirmer et de contrôler les objectifs de performance des offices ; le regroupement des organismes HLM a fait l'objet d'annonces volontaristes ; la réforme du 1% logement a été mise en œuvre pour tenter de mieux aligner l'usage des fonds collectés avec les priorités de la politique du logement de l'Etat ; les tribunaux de commerce ont été un peu regroupés pour passer de 191 à 141 et la réforme des chambres de commerce est amorcée par la fusion de plusieurs d'entre elles ;
- Les recommandations relatives à l'organisation des **administrations de la santé** ont globalement été suivies avec notamment la création des agences régionales de santé (ARS) par la loi du 21 juillet 2009 dite « Hôpital Patient Santé Territoire » qui devrait permettre une meilleure articulation entre médecine de ville – hôpital- soins de suite et une organisation plus cohérente de l'offre de soins sur le territoire. Les ARS devraient être en mesure d'appréhender les problématiques de prévention de manière globale. La loi HPST a par ailleurs engagée une réforme de la gouvernance des hôpitaux et

ouvert le recrutement des directeurs d'établissements de santé à des non-fonctionnaires. Le développement de l'efficience du système de soins préconisé par la Commission s'est partiellement concrétisé avec la création de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) et la mise en place du suivi d'indicateurs en termes d'activités et d'équipements. A noter cependant deux propositions qui n'ont pas été retenues à ce stade : la faculté offerte pour un hôpital public d'opter pour une gestion de son personnel sous conventions collectives et la réforme de l'organisation et de la gouvernance des CHU, la loi HPST ne prévoyant pas de gouvernance spécifique pour ces établissements ayant pourtant une vocation de recherche et d'enseignement de haut niveau.

Les principales **propositions de réforme de gouvernance du système politique et administratif sont restées inappliquées** et notamment celles portant sur :

- la **redéfinition stratégique des interventions des administrations publiques, visant à** externaliser certaines fonctions non régaliennes vers des agences et de développer certains fonctions délaissées et pourtant indispensables à l'efficacité d'un Etat stratège (veille industrielle...) ; elle implique également de réexaminer l'utilité économique et sociale de certaines dépenses d'intervention (aides aux entreprises, aides à l'emploi et aides au logement...) restées à l'écart de l'exercice de revue générale des politiques publiques ;
- la **simplification de l'organisation gouvernementale et territoriale** (notamment la limitation du nombre de ministres par loi organique, le rattachement au Premier ministre d'un ministre d'Etat en charge d'un Office du budget ou la disparition progressive des départements) n'a pas été retenue. Même s'il entend aller vers une clarification plus exclusive les prérogatives de chaque niveau de collectivité, le projet de loi sur la réforme des collectivités territoriales en cours de discussion au Parlement apparaît en retrait par rapport aux ambitions portées par la Commission : créant un nouveau niveau d'intercommunalité (les « métropoles »), son impact risque d'être doublement limité par le principe du volontariat des collectivités et par l'absence d'incitation financière particulière au regroupement et à la mutualisation. Si la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat consacre la région comme le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques territoriales, la suppression des doublons et les éventuels transferts de compétences entre Etat et collectivités locales n'ont pas été abordés ;
- la **rationalisation de l'architecture et de la gouvernance budgétaire** (avec, d'une part, la renforcement de la capacité d'arbitrage politique entre budgets de l'Etat et de la Sécurité sociale (la création dans le cadre de la révision constitutionnelle de « *lois de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques* » n'a pas remis en cause la distinction actuelle et très dommageable entre loi de finances de l'Etat et loi de financement de la sécurité sociale et n'a pas sécurisé par une loi organique le caractère contraignant de la norme de dépense triennale) .
- rien n'est prévu pour la **maîtrise des dépenses** de sécurité sociale, des collectivités territoriales et des opérateurs de l'Etat alors que la Commission avait demandé la définition d'un objectif de croissance des dépenses locales et la prise en compte de leur respect dans les répartition des dotations de l'Etat, le financement des collectivités locales sur un partage du produit des impôts nationaux, la définition de crédits limitatifs pour l'assurance maladie, la modulation de prestations familiales et de la franchise médicale en fonction du revenu ainsi que l'interdiction de l'endettement des opérateurs ;

- **l'évaluation systématique de la performance** des services publics locaux (sur la base d'indicateurs et de coûts standard moyens), des établissements publics (pour les établissements d'enseignement supérieur par exemple) et des agents publics.

Enfin, l'importante **dégradation de nos finances publiques**, en partie liée à la crise, contraste avec les propositions de la Commission de réduire de 1% par an la part des dépenses publiques dans le PIB. En effet, la crise, dont l'effet s'est traduit par une diminution des recettes fiscales et une augmentation des dépenses publiques, a conduit à une forte aggravation du déficit et de l'endettement public. Le déficit public français est ainsi passé de 3,4% en 2008 à 7,2% en 2009 ; la dette publique a, quant à elle, progressé de 67,4% à 77,1% du PIB entre 2008 et 2009 (avec une prévision de 83% en 2010).

Cette hausse du passif public n'a pas été compensée par une augmentation des actifs privés de long terme et contrairement aux préconisations de la Commission, la **fiscalité de l'épargne** n'a pas fait l'objet de la réforme d'ampleur nécessaire pour encourager les placements plus risqués et à plus long terme. La France se distingue toujours par un taux d'épargne des ménages particulièrement élevé mais insuffisamment orientée vers le financement à long terme de notre économie.

Enfin, l'accent mis sur le thème du développement durable au cours de ces deux dernières années ne s'est pas accompagné de la contrepartie majeure que préconisait la Commission à travers la réforme de la rédaction du **principe de précaution** dans la Constitution pour éviter qu'il ne soit utilisé comme prétexte pour brider la prise de risque.

2. L'impact de la crise

2.1 La crise a frappé durement la France

2.1.1 Le choc de la crise, d'une rare violence, est en partie amorti

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

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.

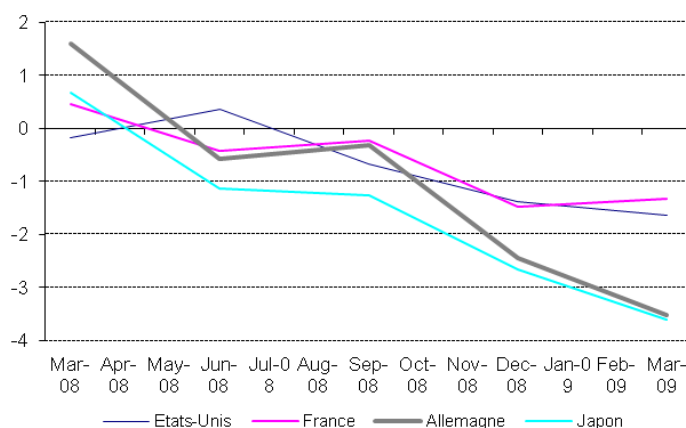
Une telle configuration de politiques économiques était jusqu'alors inédite dans les économies occidentales.

Dans certaines dimensions, l'économie française résiste mieux que celles de ses partenaires européens, au prix d'un endettement public majeur.

L'économie française a bénéficié 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 via un accroissement de l'endettement public.

En outre, **la France est commercialement moins exposée aux pays émergents**, avec une croissance davantage tirée par la demande intérieure que par les exportations, elle a donc moins souffert de la contraction violente du commerce mondial. En somme la baisse de l'activité a été moins violente en France qu'au Japon ou en Allemagne.

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



Après une baisse de l'activité de 2,25% en 2009, la stabilisation puis un léger redressement de l'activité semblent se matérialiser, ce qui peut laisser entrevoir une croissance auto-entretenu 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.

2.1.2 Un retard de croissance

La **croissance française sur la période 2008-2010 est très en retrait par rapport aux prévisions** disponibles lors de la finalisation du premier rapport de la Commission pour la libération de la croissance (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 ⁽⁴⁾	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

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.

⁴ Prévision de l'*Interim forecast* de septembre 2007 (actualisation sur l'année 2007 seule).

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.

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

La crise accentue les inégalités devant le chômage. Les jeunes sont particulièrement exposés au retournement du marché de l'emploi. Ainsi, fin 2009 le taux de chômage des 15-24 ans a atteint 24%. 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.

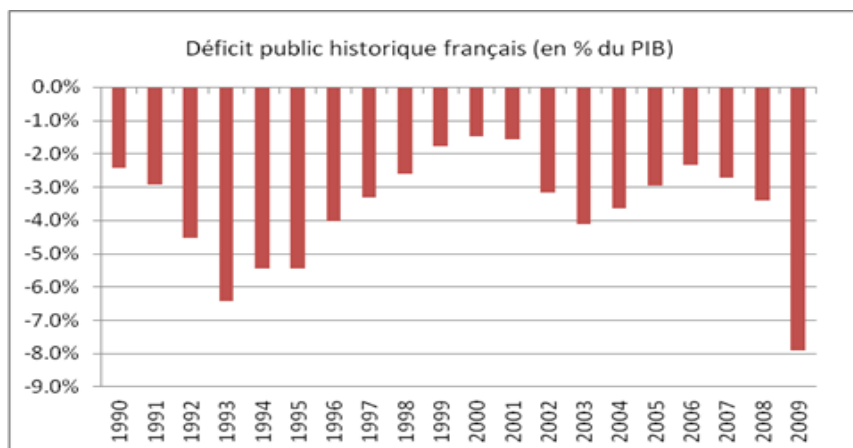
2.1.3 La montée de la dette publique

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 étude⁵, 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 7,9 % en 2009, du jamais vu depuis le début des années 1990. La dette publique a progressé de près de 10 points, passant à 77,4% du PIB en 2009.

⁵ Banque des Règlements Internationaux, S. Cecchetti *et al*, "The future of public debt, prospects and implications", Février 2010



2.2 Les risques de persistance des effets de la crise

2.2.1 Les risques sur la croissance et l'emploi

Au-delà des effets transitoires de la crise sur la croissance économique et le chômage, l'économie française pourrait être durablement affectée par la crise actuelle, au risque de subir un affaiblissement de la production potentielle, voire même du 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. Dans un 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 un 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 un dernier cas, la production et le taux de croissance potentielle diminuent tous deux.

2.2.2 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.

3. Des succès sur lesquels capitaliser

3.1 Une France plus présente sur la scène internationale

Sur la scène internationale, la France a, à plusieurs occasions, montré sa volonté de jouer un rôle majeur et décisif.

Durant sa Présidence de l'Union Européenne en 2008, la France a tiré l'Europe, évité une crise financière systémique et obtenu un accord historique sur le paquet énergie climat.

En mars 2009, elle a retrouvé le commandement militaire intégré de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). La France a également joué un rôle moteur dans les travaux, du G20 notamment, sur la nécessité d'une régulation de la finance mondiale.

3.2 Des entreprises dynamiques et conquérantes

Dans le contexte de crise, plusieurs exemples ont montré la capacité de la France à faire face aux difficultés. Ainsi, 2009 a vu un nombre record de création d'entreprises en 2009 (580 193), soit 75% de plus qu'en 2008, dont plus de la moitié sous le régime d'auto entrepreneur.

Les banques françaises ont sensiblement mieux résisté aux crises financières que leurs homologues américaines, allemandes et britanniques notamment. En acquérant la banque belge Fortis au plus fort de la crise financière, BNP Paribas a même joué un rôle important dans la stabilisation de la finance européenne.

Les grandes entreprises françaises ont continué à se développer pour être des leaders mondiaux dans leur secteur (Total, BNP, Carrefour, EDF, GDF Suez, AXA, LVMH, l'Oréal, Véolia, Sanofi Aventis, Lafarge...) ainsi que des PME innovantes sur des secteurs porteurs (cleantech, biotech...).

3.3 Un pays qui attire, innove et crée

Sur un plan culturel, la France possède aujourd'hui encore un rayonnement très important, qui lui permet de projeter son image internationalement.

Le savoir-faire des ingénieurs et chercheurs français est reconnu internationalement, comme en témoignent les récompenses remises à certains d'entre eux ces dernières années⁶. Les dernières années marquent également un renforcement des investissements technologiques sur notre territoire (exemple de Microsoft qui développe sa recherche en France).

Première destination touristique mondiale, elle a accueilli 74.2 Millions de touristes étrangers en 2009, malgré un secteur déprimé par la conjoncture économique. Le Louvre reste le musée le plus visité dans le monde avec 8.5 Millions de visiteurs en 2009. Fort de ce succès, l'ouverture du « Louvre Abu Dhabi » est prévue en 2012. Y seront présentées temporairement des œuvres d'art venues de différents musées français.

Cette vitalité culturelle est encore observable dans l'architecture, le cinéma ou la littérature. Le film Logorama, réalisé par la société Mikros images, a ainsi reçu l'oscar du meilleur court métrage d'animation en 2010 et Jean-Marie Gustave Le Clézio, le prix Nobel de Littérature en 2008.

Ce dynamisme se cristallise également autour de grands succès dans le domaine sportifs qui ont une forte dimension symbolique (champion olympique de monde et d'Europe en handball, grand chelem en rugby...).

⁶ Albert Fert pour ses travaux sur la magnétorésistance géante, prix Nobel de Physique en 2007 (avec Peter Grünberg), Françoise Barré-Sinoussi et Luc Montagnier pour leurs travaux sur le VIH, prix Nobel de Médecine en 2008 (avec Harald zur Hausen), Esther Duflo, économiste du développement, médaille John Bates Clark en 2010, Jacques Tits, mathématicien, prix Abel 2008.

III. La France en 2020: le scénario impossible

1. L'équation démographique

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

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)⁷. 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.

A un horizon plus proche, l'augmentation du montant des dépenses de prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie rendue nécessaire par le vieillissement de la population d'ici à 2025 s'élève à 0,6 point de PIB.

⁷ Sources : INSEE et associations.

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. 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 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.

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.

2. Une baisse tendancielle de la croissance économique

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 affectera 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.

2.1 Les perspectives de croissance selon la Commission Européenne

Avant la crise, la Commission Européenne évaluait la croissance potentielle française autour de 2% à ce moment là, 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 accélérât légèrement (1,1 % en 2030 après 0,9 % en 2010).

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

- ⇒ **un scénario de « choc permanent »** dans lequel les pertes de production et de croissance potentielles sont définitives ;
- ⇒ **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

	<i>Choc permanent</i>	<i>Décennie perdue</i>	<i>Rebond</i>
	<i>2011-2020</i>	<i>2011-2020</i>	<i>2011-2020</i>
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

Source: Commission européenne

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

2.2 Les perspectives de croissance selon l'OCDE

L'OCDE publie également un scénario à l'horizon 2017 :

- ⇒ 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 légèrement positive sur la période 2012-2017. Elle résulte d'une légère croissance 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

Source : OCDE, juin 2009

3. Une évolution insoutenable de la dette

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.

3.1 Les projections par la Commission Européenne de l'évolution de la dette publique

Selon la Commission Européenne⁸, à politique inchangée, 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.

Évolution de la dette publique (en % du PIB) Projections de la Commission européenne à politique inchangée

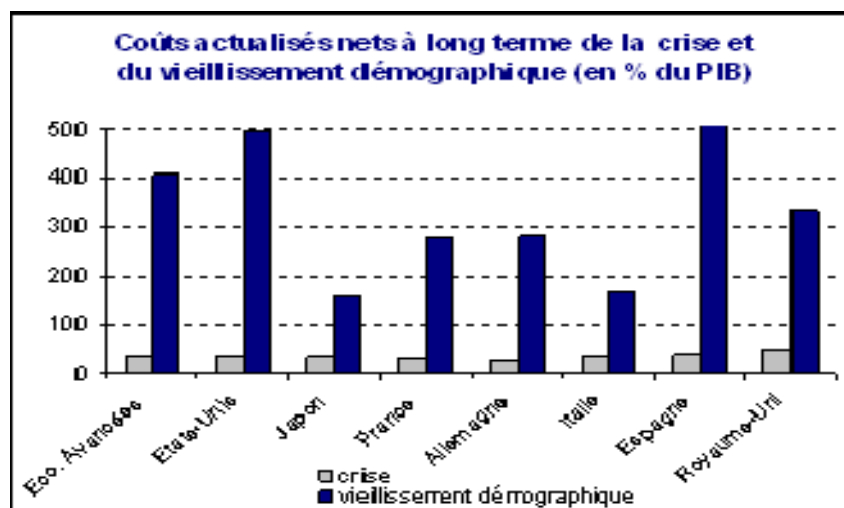
	2009	2010	2020	2060
France	77,6	86	122,4	431,3
Allemagne	73,2	78,7	77,7	318,9
Zone euro	78,7	83,8	100,0	422,3

Source : Commission européenne, septembre 2009

Cette très forte hausse à prévoir de la dette s'explique par deux phénomènes. D'une part une situation initiale dégradée, avec un déficit primaire (c'est-à-dire le déficit 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 toutefois moindre en France qu'en moyenne en zone euro compte tenu d'une dynamique démographique plus favorable et de certaines avancées dans les réformes.

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

⁸ Sustainability Report 2009, Septembre 2009



Source : FMI

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. **Il est de 5,5% du PIB en France.**

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

	Total	Pour compenser la position budgétaire initiale	Pour compenser l'impact du vieillissement	Pour atteindre l'objectif de dette
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.
- ⇒ Dans l'hypothèse où la politique reste inchangée la baisse de la croissance potentielle entraînerait une hausse du besoin d'ajustement d'environ un point de PIB.

3.2 Les projections par l'OCDE de l'évolution de la dette publique

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.

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 projections illustrent le risque de rentrer progressivement dans un cercle vicieux. Elles démontrent 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.

Si la France ne court aucun danger pendant les deux ou trois années à venir, il est clair que l'absence de mesures de redressement rapide conduirait à faire peser sur la croissance à venir des risques très importants qui rendent un tel scénario inacceptable, à la fois sur le plan politique, économique et social.

Quelles décisions sont à prendre pour réussir 2020?

I. 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.

La France que nous voulons en 2020 est une France plus intégrée à son environnement européen, qui en exploite les opportunités et se soumette à ses disciplines en se fixant des objectifs cohérents avec ceux définis au niveau européen, notamment dans les cadres du Pacte de stabilité et de croissance et de la stratégie économique européenne, Europe 2020.

Trois objectifs :

- une croissance de 2,5% ;
- un excédent des budgets publics permettant le retour de la dette vers 60% du PIB ;
- une société plus solidaire.

1. Une croissance de 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
<i>Hypothèse commune : population active</i>	+ 0,1	- 0,1	
<i>Hypothèse commune ; heures travaillées</i>	+ 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

- ⇒ **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 professionnelle⁹ 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.

⁹ 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)

2. Un excédent des budgets publics permettant le retour de la dette vers 60% du PIB

Les études académiques ne tranchent pas sur le niveau optimal de dette publique à atteindre, c'est un choix qui relève donc davantage du champ politique. Les arguments économiques restent donc liés à l'idée de soutenabilité c'est-à-dire qu'un Etat doit être capable de 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 ambiguë 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, même si le coût social et politique d'un défaut peut être très élevé ;
- 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, notamment grâce à une épargne intérieure très élevée, dispose de peu de relais de croissance (cf. encadré *supra*).
- 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	Ecart 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

Le solde primaire nécessaire pour réduire la dette à 60% du PIB en 2020 serait de +2,6 % alors qu'il était de -2,7% en 2009. L'effort à réaliser serait donc de 5,3 points de PIB.

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 :

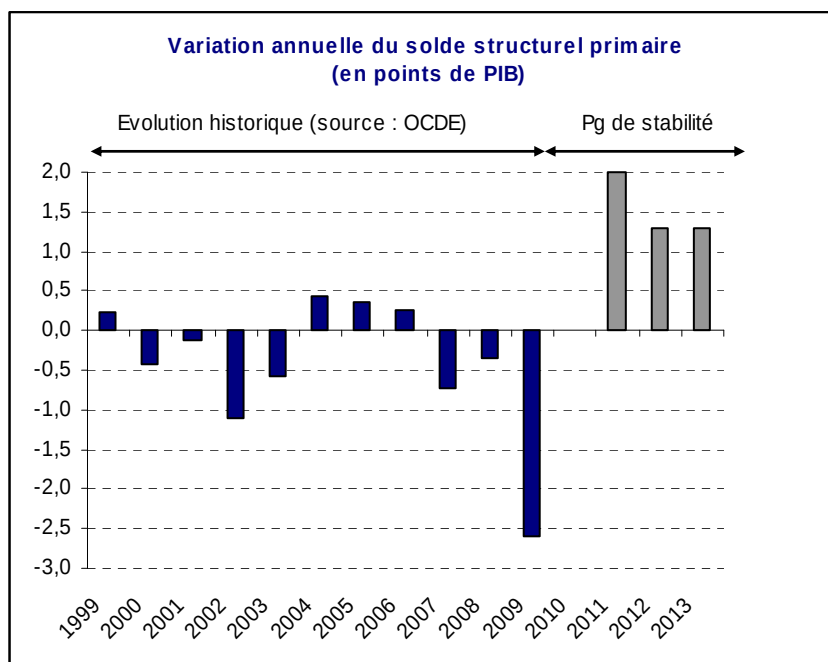
Évolution des finances publiques dans le scénario cible (en % du PIB)

		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 conséquence en 2011, **l'effort budgétaire nécessaire doit porter sur 2,3 points de PIB. Le Gouvernement prévoit pour l'instant de le réaliser par 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. Si cette hypothèse ne se réalise pas, l'effort devra être accompli.

Un tel ajustement structurel n'a jamais été réalisé.



Nous préciserons dans notre rapport, les choix à faire pour réaliser cette ambition dès le budget 2011.

3. Une société plus solidaire

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 supérieur¹⁰.

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.

Voici, résumés dans le tableau suivant, les grands objectifs à viser pour 2020.

¹⁰ 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.

Objectifs	Indicateurs	Indicateurs actuels	Cible 2020	Nature de l'indicateur
Une croissance durable, plus efficace dans l'utilisation des ressources et plus compétitive	- Part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie¹¹ - Réduction des émissions de gaz à effets de serre	10,3 %	23 % -14% par rapport au niveau de 2005 hors ETS -20% dans ETS	Engagements juridiquement contraignants souscrits par les Etats membres de l'UE dans le cadre du Paquet Energie Climat adopté par l'Union européenne en décembre 2008 et rappelés par la Stratégie Europe 2020 (Conseil européen de mars 2010), dont les objectifs prévoient de porter la part des énergies renouvelables dans la consommation européenne à 20%, de réduire de 20% les émissions de gaz à effet serre par rapport au niveau de 1990 (30% en cas d'accord international) et d'améliorer l'efficacité énergétique
Une économie du savoir et de la valeur-ajoutée fondée sur l'innovation	- Taux d'investissement dans la R&D (/PIB) - dont dépenses publiques	2.15%	3% 1 %	Contribution française à l'objectif européen de porter à 3% la part des dépenses publiques et privées de R&D dans le PIB européen, dans le cadre de la Stratégie Europe 2020
	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur¹²	41.3% (2008)	55 %	Contribution française à l'objectif européen d'augmentation de la part des personnes diplômées de l'enseignement supérieur ou ayant un niveau d'études équivalent, dans le cadre de la Stratégie Europe 2020
Une croissance à fort taux d'emploi, favorisant la cohésion sociale	Taux d'emploi de 20-64 ans	69%	75 %	Contribution française à l'objectif européen de porter le taux d'emploi à 75% dans le cadre de la Stratégie Europe 2020
	Taux de décrochage scolaire¹³	11.8% (2008)	9,5 %	Contribution française à l'objectif européen de réduction du taux de décrochage scolaire, dans le cadre de la Stratégie Europe 2020
	Nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté (soit. 60% du revenu médian)	13% (2007)	10%	Cible nationale de lutte contre la pauvreté à l'horizon 2012, contribuant à l'objectif européen de réduction de la pauvreté énoncé par le Conseil européen dans la Stratégie Europe 2020
Une croissance fondée sur des dépenses publiques maîtrisées	- Taux d'endettement public (% PIB) - Taux de déficit public	83.2 (2010) ¹⁴ - 8,2 % (2010)	65 % + 0,5 %	Engagements pris par les autorités françaises dans le cadre du Programme de stabilité de la France (février 2010), dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance : cf. article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'UE et protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs (objectif de déficit public sur PIB à 3% et de dette sur PIB à 60%)

¹¹ Source : Eurostat¹² Part de population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus postsecondaire¹³ Pourcentage des 18-24 ans qui quittent sans qualification le système d'éducation et de formation¹⁴ Source : Programme de stabilité 2010-2013, février 2010

II. Réussir 2020 : c'est possible

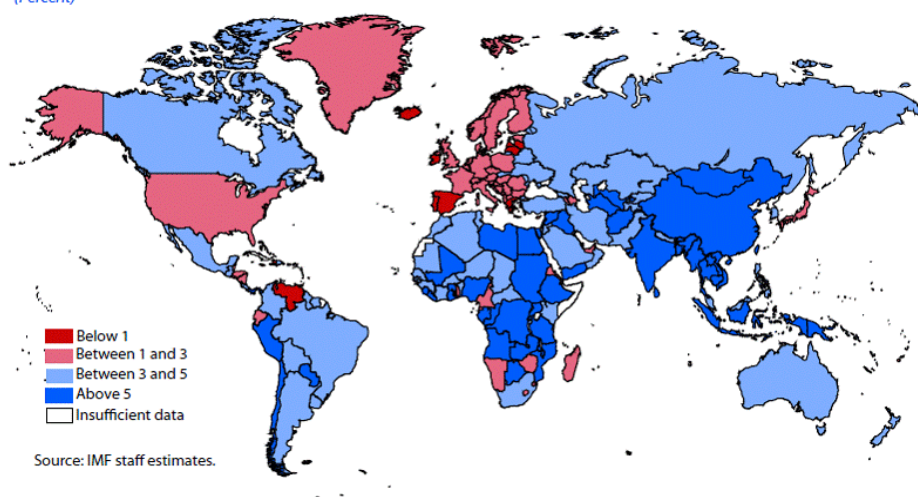
1. Les opportunités de la croissance mondiale

1.1 Le développement des pays émergents crée de nouvelles opportunités

La forte croissance des pays émergents constitue une formidable opportunité pour des zones géographiques comme l'Europe, dans lesquelles la croissance est structurellement plus faible. En particulier, l'émergence de géants comme la Chine et plus récemment l'Inde développe de nouveaux gisements de croissance pour l'économie française. Ces deux pays affichent ainsi des taux de croissance très dynamiques (autour de 10% en Chine depuis 30 ans et autour de 8% en Inde sur les 5 années précédant la crise). La Chine est ainsi devenue la deuxième économie mondiale et l'Inde s'est élevée au 12^e rang.

Cette très forte croissance, plutôt fondée sur l'industrie et les exportations en Chine et les services en Inde, ont favorisé l'apparition d'une importante classe moyenne qui représentent plusieurs centaines de millions de consommateurs dans chacun de ces pays. Ces marchés naissants constituent autant de débouchés pour nos exportations et devraient permettre à notre économie de puiser dans ces relais de croissance.

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



Source : FMI

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

1.2 De nouveaux marchés prometteurs : nouvelles technologies de l'information et croissance verte

Il serait toutefois illusoire de faire reposer notre croissance exclusivement sur le dynamisme de la consommation des pays émergents. Les ressources de notre croissance seront aussi à trouver dans notre capacité d'innovation, de meilleure qualification de notre main d'œuvre, d'accroissement de notre productivité pour tirer parti dans les meilleures conditions de la compétition mondiale.

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

⇒ **Les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) ont un potentiel de déploiement très important**, tiré par de nombreuses applications nouvelles.

- Le secteur des NTIC est très dynamique ; il représente aujourd'hui 8 % du PIB de l'OCDE et emploie 15 millions de personnes (source : OCDE).
- En consacrant 2,5 fois plus de moyens à la R&D que le secteur de l'automobile et 3 fois plus que l'industrie pharmaceutique, il est un contributeur majeur à l'innovation et à la recherche. En 2008, cela représentait environ 130 Mds \$ et environ 1 million de chercheurs à travers le monde (source : OCDE).
- Ces technologies sont aujourd'hui matures et offrent des opportunités de progrès dans de nombreux secteurs comme la santé, l'éducation, ou l'efficacité énergétique. Cette diffusion à d'autres secteurs économiques reflète la formation d'une demande stable pour de nouveaux produits et services, qui permet de concrétiser les avancées techniques.
- Malgré les applications déjà existantes, les NTIC continuent de se développer et bénéficient de la maîtrise de technologies nouvelles, comme les nanotechnologies et la biotechnologie. En tirant parti de ces innovations, elles peuvent se révéler être des relais de croissance.

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

- Il n'y a pas de croissance soutenable sans action en faveur de l'environnement. En l'absence d'action, la croissance a vocation à "s'étouffer" sous l'effet de la baisse du stock de matières premières et de ressources environnementales. La croissance est également affectée par les dommages à l'environnement, qui croissent désormais plus vite et risquent d'atteindre des seuils irréversibles.
- Les nouvelles technologies vertes protègent également les gains de productivité contre le risque d'une raréfaction des énergies fossiles. Certaines études tendent en effet à montrer que le renchérissement du prix de l'énergie engendré par les chocs pétroliers des années 70 a donné lieu à une rupture à la baisse de la tendance de la productivité.

- Les investissements environnementaux peuvent stimuler la productivité, avec des baisses de prix se diffusant dans l'économie et profitant à d'autres secteurs que les technologies vertes.
 - o Comme ce fut le cas pour les NTIC, les NTE pourraient d'autant plus participer aux gains de productivité que les salariés seront adaptés à leur utilisation et aptes à s'en servir opérationnellement, ce qui rend crucial l'investissement dans la formation.
 - o L'acceptation des effets d'apprentissage dans le domaine industriel. Les premières générations d'ENR peuvent avoir un coût élevé pour une rentabilité écologique incertaine. Mais le lancement d'une nouvelle filière peut à terme engendrer des gains importants. C'est par exemple le sens des débats autour du lancement de la filière des biocarburants. Les biocarburants de première génération ont un bilan économique décevant, mais les générations suivantes sont plus prometteuses. Cela vaut aussi pour la filière solaire.
- Six filières en phase de décollage sont prometteuses au niveau global (les véhicules décarbonés, les énergies marines, les biocarburants de 2e et 3e générations, l'éolien off-shore, l'efficacité énergétique du bâtiment, le captage et stockage de CO2).

Quelques exemples d'innovations pouvant nourrir la croissance future

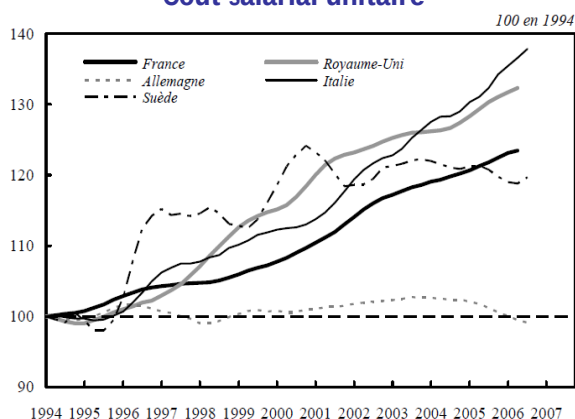
- Le **BTP**, en raison notamment de l'influence du Grenelle de l'environnement. Les innovations concernant l'isolation, les consommations d'énergie, la production d'électricité à domicile se multiplient (par exemple les stores photovoltaïques, le papier peint lumineux, des cuisines économisant jusqu'à 70% d'énergie, des chaudières produisant de l'électricité, des compteurs électriques entièrement pilotables à distance). Plus de 100 000 postes dans le bâtiment pourraient ainsi être créés en 3 ans.
- L'innovation dans les **transports** est axée sur le développement durable (voitures 100% électrique, navire de croisière écologique, taxis automatiques et électriques par exemple). La location d'automobiles est appelée à se généraliser (à l'image d'Autolib en région parisienne ou du mode de « location express » pour les locations traditionnelles). De nouveaux biocarburants, issus de végétaux locaux pourraient voir le jour rapidement. Le « smartboarding », utilisant les empreintes digitales permet déjà d'accélérer les procédures d'embarquement. Le remplaçant du TGV, l'AGV (« automotrice à grande vitesse », développé par Alstom) pourrait lui aussi constituer une réserve de croissance, notamment grâce aux exportations.
- Dans le secteur de la **santé**, outre les innovations dans le domaine pharmaceutique, on peut noter l'apparition à venir du cœur artificiel, qui coûterait deux fois moins cher qu'une greffe, ou des kits SOS permettant un relais rapide d'information vers les pompiers.
- Dans le domaine du **high tech**, le secteur du livre électronique paraît en expansion, notamment avec l'apparition des écrans souples. Concernant l'électronique grand public, les innovations reposeraient sur la miniaturisation (téléphones quadribandes en forme de montre, hauts-parleurs fins comme une feuille d'aluminium, etc.), le contrôle à distance (pilotage de la télévision via les gestes de la main, recherches de l'INRIA portant sur le contrôle d'un ordinateur par la pensée) ou l'essor des robots domestiques.
- Dans l'**alimentation**, la concurrence des marques des distributeurs poussent les grands groupes à innover. On remarque l'essor d'alicaments (par exemple des yaourts visant à lutter contre l'ostéoporose), et de la tendance écologique (fruits nécessitant moins de pesticides, chewing-gums biodégradables etc.).
- Dans le secteur de l'**habillement**, les vêtements thermorégulateurs ont vu le jour, permettant d'absorber ou de dégager de la chaleur. D'autres innovations sont à relever comme les vêtements anti-eczéma, ou les chaussures permettant d'augmenter l'activité musculaire sont aussi porteuses.
- Dans la **distribution**, les innovations visent essentiellement à faire gagner du temps à la clientèle et réduire les frais de personnel.

2. Les atouts de la France

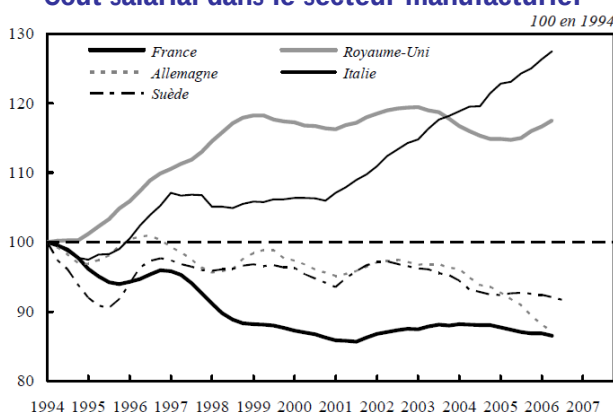
La France dispose d'importants atouts structurels.

- La France est le seul pays d'Europe avec l'Irlande qui se situe près du seuil de renouvellement des générations avec un taux de natalité de 2 enfants par femme.
- Le niveau général d'éducation de la population active reste l'un des plus élevé d'Europe : 38 % dispose d'une formation du niveau de l'enseignement supérieur soit l'équivalent de la Suède (contre 25% en Allemagne, 29 % au Royaume-Uni et 11% en Italie¹⁵).
- Troisième destination au monde pour les flux d'investissements directs étrangers, la France est appréciée pour la qualité de ses infrastructures de transport (réseau autoroutier, TGV...), de communication (avec l'un des taux d'accès et de connexion au haut débit ADSL les plus élevés d'Europe) et d'énergie¹⁶, la qualité de notre système de santé ; ils rachètent des actifs industriels (ex : Arcelor), localisent des unités de production (un emploi sur sept dans l'industrie dépend d'un investisseur étranger) et croient dans nos grandes entreprises (52 % de la capitalisation du CAC 40 est détenue par des investisseurs étrangers).
- La France se maintient à la 5^{ème} place des pays exportateurs de marchandises (derrière l'Allemagne, les Etats-Unis, la Chine et le Japon) et au 4^{ème} rang mondial des exportateurs de services (derrière les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne). En termes sectoriels, la France a réussi à maintenir ses positions dans les transports (automobiles et équipements mécaniques), l'agro-alimentaire, l'aéronautique, l'énergie et le matériel d'armement (même si parallèlement ses avantages comparatifs se sont réduits notamment dans les TIC au profit de l'Inde et des Etats-Unis ou dans les biotechnologies au profit des Etats-Unis et du Royaume-Uni).
- Notre compétitivité coût a évolué de manière relativement favorable ces 15 dernières années par rapport à nos partenaires européens¹⁷. L'évolution du coût salarial unitaire a été l'une des plus maîtrisée d'Europe, après l'Allemagne. Le coût salarial dans le secteur manufacturier a été réduit de près de 15% par rapport à 1994¹⁸, notamment sous l'effet des politiques d'exonérations de charges sociales sur les bas salaires.

Coût salarial unitaire



Coût salarial dans le secteur manufacturier



¹⁵ Source : *Regards sur l'éducation*, 2009 (OCDE)

¹⁶ Coût moyen de 69€/MWh contre 113€ en Allemagne et 93€ au Royaume-Uni pour l'électricité industrielle

¹⁸ Source Datastream

- La France dispose de grandes entreprises ayant su s'adapter et tirer profit de la mondialisation : en 2009, les 2/3 des bénéfices des entreprises du CAC 40 ont été réalisés dans les pays émergents. Ces grandes entreprises ont su s'adapter à la concurrence internationale et réussir leur consolidation pour figurer pour de nombreuses d'entre-elles parmi les leaders de leurs secteurs. Ainsi, la moitié des entreprises du CAC 40 figurent dans le tiercé de tête mondial dans leur secteur d'activité¹⁹ : aéronautique et défense (EADS), assurances (Axa), BTP (Vinci, Bouygues), cosmétiques (L'Oréal), énergies (GDF-Suez, EDF), gestion de l'eau et des déchets (Véolia, Suez Environnement), grande distribution (Carrefour), transports aériens (Air France-KLM), luxe (LVMH, PPR, ...).
- La France se maintient comme première destination touristique mondiale (74 millions de touristes étrangers en 2009) et premier pays producteur et exportateur européen d'œuvres cinématographiques.

3. Les transformations réussies d'autres pays

Des exemples passés de transformations à l'étranger montrent qu'il est possible de conduire des changements d'ampleur en 5 à 10 ans.

Ainsi, le Canada qui devait faire face à un déficit d'environ 5% en 1994, a su rétablir un surplus budgétaire de 0,3% en 1998 (pour la première fois en 28 ans). Le programme de transformation a inclut une réduction des dépenses opérationnelles, des dépenses sociales et des transferts entre les différents niveaux du gouvernement. Il était basé sur une revue systématique des dépenses, avec des critères prédéfinis.

Autre exemple, la Suède est partie d'un déficit de 11,2% en 1993, pour atteindre un surplus de 1,2% en 1998. Les efforts portaient à la fois sur l'augmentation des impôts et cotisations et sur la réduction des dépenses. La coordination centrale du programme de réformes était limitée et offrait des marges de manœuvre fortes au sein des agences pour atteindre les objectifs. Ces réformes ont toutefois eu des répercussions significatives sur les plans macroéconomique et social à court terme (2/3 ans), avec l'ouverture de certains monopoles à des opérateurs privés (ex: énergie, services postaux, transports) et la diminution du niveau de revenu des ménages durant la période de transformation.

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

¹⁹ Source : classement *Forbes* des entreprises mondiales, avril 2009

III. Les décisions nécessaires pour réussir 2020

La crise intensifie l'urgence des changements. Le risque est de perdre un point de croissance. L'histoire s'accélère : la crise de l'économie européenne s'est aggravée alors que le dynamisme des économies émergentes ne s'est pas démenties ; la France, très touchée par cette crise, dispose aujourd'hui d'atouts et d'opportunités sérieuses mais les transformations doivent être rapides et profondes pour lui permettre de les valoriser :

- ⇒ Une réaction rapide est nécessaire pour rattraper la croissance perdue depuis le début de la crise, éviter que le chômage conjoncturel ne devienne structurel et organiser une reprise fondée sur l'innovation.
- ⇒ De plus, il convient, dès maintenant, d'asseoir la crédibilité de la politique budgétaire dans la zone euro, attirer chez elle les investissements et les talents et tirer le meilleur parti de la croissance mondiale.

Dans la crise, il convient, au moins, d'agir sur cinq sujets : la stabilité de la zone euro, la dette publique, la compétitivité et l'emploi, l'innovation et le pacte intergénérationnel.

Ces transformations ne pourront réussir qu'en combinant un pilotage fort au plus haut niveau de l'Etat, une gouvernance spécifique des réformes et une mobilisation générale du pays. Il convient de créer les conditions d'une ambition commune, associer les acteurs-clés à la définition de ces transformations, les mobiliser autour de leur mise en œuvre.

Sans ces réformes, la dette et le chômage s'aggraveront et notre modèle social sera balayé.

La stratégie de libération de la croissance française est aujourd'hui plus nécessaire que jamais. Sans croissance, il n'y pas de réduction possible de la dette et du chômage. Aujourd'hui la stratégie de croissance doit se concentrer sur quelques transformations fondamentales poursuivies avec constance au cours des dix prochaines années, par tout gouvernement. Chacun aura le choix de décider qui en paie le prix.

Dans ce contexte, on présente ici les cinq grandes décisions fondamentales dont la Commission débattrait avec le Parlement et les acteurs économiques et sociaux pour préparer son rapport.

1. Première décision : restaurer la stabilité de la zone euro

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 met à l'épreuve la gouvernance économique européenne, confrontée à une différenciation de la compétitivité des économies des Etats membres, des positions de solde courant et de dette publique.

Le retour de la croissance passe par une meilleure coordination des politiques économiques. L'inflation n'est pas une solution mais un risque.

- ⇒ Levier 1 : Assurer une meilleure appropriation nationale de nos engagements européens en renforçant le contrôle du Parlement dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance et de la stratégie Europe 2020
- ⇒ Levier 2 : Renforcer la coordination des politiques économiques européennes par le contrôle budgétaire renforcé par la Commission pour les Etats membres dont la dette dépasse 80% du PIB et dont le service de la dette est supérieure à 35% des recettes fiscales
- ⇒ Levier 3 : Prévenir le risque de crise systémique par renforcement de la surveillance et par création d'une agence européenne du Trésor chargée d'émettre des bons du Trésor au nom de l'Union européenne
- ⇒ Levier 4 : Promouvoir la coordination et l'harmonisation fiscale

2. Deuxième décision : restaurer l'équilibre des finances publiques

Sans réduction significative de la dette selon les perspectives décrites précédemment (de l'ordre de 65% du PIB en 2020), il sera très difficile à la France de maintenir sa crédibilité financière et son rôle au sein de l'union monétaire, le potentiel de croissance de l'économie sera réduit, le pays sera plus dépendant des marchés financiers et des tensions sociales s'aggraveront (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).

Dans les années 70 et le début des années 80, l'inflation, dans un contexte de taux d'intérêt réglementés, avait permis de réduire la dette publique. Aujourd'hui, le risque de hausse des taux d'intérêts ne permet pas d'envisager un allègement durable du poids de la dette par l'inflation, celle-ci représente aujourd'hui un risque, et non une solution. D'autres leviers doivent être envisagés.

Deux préalables sont nécessaires à la réduction effective de la dette

- un retour de la croissance, chaque point de PIB supplémentaire procurant une augmentation des recettes de 0,5 points de PIB
- la prévention du risque systémique, qui fragilise l'économie et le financement de l'Etat.

2.1 Comment rétablir l'équilibre des finances publiques ?

La stabilisation de notre trajectoire de finances publiques impose de trouver dans les trois ans de 50 à 100 Mds d'euros, en fonction de l'évolution de la croissance, et ce uniquement pour stabiliser la dette.

⇒ Levier 1 : Réduire les dépenses de fonctionnement

- Option 1 : Réduction égale 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. C'est plus clair et compréhensible.

- Option 2 : Réduction différenciée des dépenses en fonction des missions

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...

⇒ Levier 2 : Réduire les dépenses d'investissement

⇒ Levier 3 : Réduire les dépenses de transfert

Les dépenses de transfert sont le fait pour partie de l'Etat et pour l'essentiel de la sécurité sociale et des collectivités territoriales. Cependant, l'Etat joue le rôle de régulateur ultime du système, notamment en compensant à la sécurité sociale les allègements de charges et en compensant aux collectivités territoriales les allègements de fiscalité.

⇒ Levier 4 : Augmenter les recettes

- Option 1 : Hausse des taxes ayant une influence sur les comportements (taxe carbone, taxe tabac, taxe nutrition...)

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.

- Option 2 : Elimination des niches fiscales

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€.

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 : Hausse de fiscalité indirecte, de la TVA en particulier

Une hausse de 1% de la TVA se traduirait par xx de recettes supplémentaires. Cette hausse pourrait être réalisée de manière différenciée pour en atténuer l'impact pour les plus fragiles.

- Option 4 : Hausse de la fiscalité des revenus
- Option 5 : Hausse de la fiscalité du patrimoine

Pour les deux dernières options, il pourrait être décidé d'améliorer la progressivité des prélèvements obligatoires, en augmentant les taux de l'impôt sur le revenu, en supprimant le bouclier fiscal 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.

⇒ Levier 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.

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 d'une valeur de 774 milliards.

2.2 Comment garantir la pérennité du financement de la protection sociale : solidarité vs assurance privée ?

L'enjeu du financement de la protection sociale est double : un enjeu d'efficacité de la dépense ; un enjeu de socialisation dans un contexte de forte dynamisme de la dépense.

a) Dans le domaine de la santé :

Le budget de la santé s'élève à (200 Mrds ?) : une réduction de l'ordre de 30 à 40 Mrds serait nécessaire pour équilibrer les comptes de la sécurité sociale.

⇒ Levier 1 : L'assurance publique totale

Une assurance publique, centralisée et universelle, est responsable de l'assurance et de l'achat des soins, financée par des 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).

⇒ Levier 2 : Un dispositif d'assurance mixte à deux niveaux : une couverture de base obligatoire par l'Etat ; une couverture supplémentaire obligatoire ou facultative

b) Dans le domaine de la dépendance :

⇒ Levier 1 : Prise en charge intégrale par la solidarité publique

Deux options peuvent être distinguées :

- par « l'assistance » (actuellement l'APA est financée par une part de la CSG et par la « journée de solidarité ») ;
- ou par 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.

⇒ Levier 2 : Système mixte avec assurance privée, obligatoire ou facultative

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 et redistributif en ciblant davantage les plus défavorisés.
- Un système de complémentaire (facultatif comme pour la maladie ou obligatoire comme pour les retraites) des mutuelles ou d'assurances privées.
- Un complément est gagé sur le patrimoine en fin de vie.

2.3 Renforcer le pilotage des finances publiques : quelles règles et quelles institutions ?

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.

⇒ Levier 1 : Des règles pour un retour durable à l'équilibre des finances publiques

Inscrire dans la loi ou la constitution des règles contraignantes sur les déficits budgétaires, selon 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.

⇒ Levier 2 : Responsabilisation des institutions et des élus

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.

⇒ Levier 3 : Fusion des budgets de l'état (PLF) et de la sécurité sociale (PLFSS)

⇒ Levier 4 : Donner un droit de regard à l'Etat sur les finances des collectivités locales

3. Troisième décision : stimuler l'innovation et l'économie du savoir

L'économie française doit capter les opportunités de la croissance mondiale, en renforçant sa capacité à tirer parti de ses ressources et à développer une croissance soutenue. Deux leviers principaux peuvent être mobilisés : la politique d'innovation et la politique de la concurrence.

3.1 Comment restaurer le niveau de l'enseignement obligatoire ?

⇒ Levier 1 : Priorité à la petite enfance et aux premières années de l'éducation primaire

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. Il s'agit en particulier de développer les expérimentations, de renforcer la formation continue des enseignants en insistant davantage sur le partage d'expérience, renforcer l'évaluation des méthodes et des réformes, mieux positionner les évaluations des élèves dans les cycles pour pouvoir agir au lieu de mesurer des résultats a posteriori...

⇒ Levier 2 : Lutter contre l'échec scolaire tout au long de la scolarité obligatoire

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.

3.2 Comment amplifier l'effort engagé sur l'enseignement supérieur ?

Les progrès réalisés vers l'autonomie des universités vont dans ce sens mais doivent être approfondis, afin de mieux faire jouer les synergies avec le monde professionnel. L'effort d'innovation dépend en amont du niveau de qualification de la population active et de la qualité de la recherche fondamentale et appliquée. Le renforcement de nos universités et l'approfondissement de leurs liens avec les entreprises et la recherche, tant publique que privée, apparaissent à cet égard indispensables à un accroissement de la compétitivité fondé sur l'innovation.

⇒ Levier 1 : Poursuivre l'effort d'autonomie et de responsabilisation des universités

⇒ Levier 2 : Comblent l'écart vis-à-vis du rythme et des niveaux d'investissement dans l'enseignement supérieur des systèmes anglo-saxons

⇒ Levier 3 : Renforcer les synergies entre pôles d'excellence dans un contexte européen

⇒ Levier 4 : Accélérer l'ouverture internationale des universités et la mobilité des étudiants et professeurs français

3.3 Quelles voies pour poursuivre l'effort engagé sur la concurrence ?

La concurrence est un moyen de diffuser l'innovation, dans un processus de création destructrice : elle permet l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises et de nouvelles technologies. D'un côté l'émulation entre entreprises génère la production d'innovation et de l'autre l'entrée de nouvelles entreprises sur un marché et la concurrence entre entreprises installées favorise la diffusion de celle-ci.

L'enjeu consiste donc 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 anticoncurrentielles.

⇒ Levier 1 : Libéraliser l'urbanisme commercial

Il s'agit de poursuivre les efforts facilitant l'installation des surfaces commerciales, tout prévoyant le dédommagement des petits commerçants victimes de la concurrence (fond FISAC).

⇒ Levier 2 : Réduire les coûts de transition et coûts de sortie pour les consommateurs

Il s'agit de favoriser une meilleure transparence et comparabilité des frais réels offerts par un opérateur ainsi que l'organisation du changement de fournisseur pour diminuer les coûts de transition (portabilité des comptes bancaires à l'instar de la téléphonie et autres mesures destinées à diminuer les coûts de sortie). Ce levier renforce l'impact des mesures pro-concurrentielles sur les charges des particuliers et des TPE/PME...

⇒ Levier 3 : Réduire l'administration des prix

⇒ Levier 4 : Faciliter l'accès aux professions réglementées

La libre entrée dans le commerce de détail et dans certaines professions réglementées permet de stimuler la création d'entreprise et l'emploi ; elle ouvre de nouvelles perspectives professionnelles pour de nombreux actifs aspirant à la mobilité.

⇒ Levier 5 : Favoriser les PME et le capital risque

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).

3.4 Comment valoriser l'immatériel ?

⇒ Levier 1 : Diminuer le coût des brevets

⇒ Levier 2 : Mieux valoriser les brevets notamment universitaires via le développement du marché

⇒ Levier 3 : Evaluer et coordonner les politiques de soutien à l'innovation

4. Quatrième décision : favoriser l'emploi et la compétitivité

4.1 Quel accompagnement pour permettre à chaque personne d'être en permanence en situation de trouver un emploi valorisant ?

⇒ Levier 1 : Le contrat d'évolution, forme française de flexisécurité

La mise en place d'un contrat d'évolution, 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 un financement 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.

⇒ Lever 2 : Une approche différenciée en fonction de la distance à l'emploi

Il s'agit ici de proposer une approche différenciée en fonction des qualifications et de l'employabilité des personnes : à titre d'illustration, une personne en situation précaire, ayant enchaîné des CDD ou emplois à temps partiels sur des emplois peu qualifiés bénéficierait ainsi d'un accompagnement renforcé par rapport à un cadre sortant du secteur des nouvelles technologies de l'information, et susceptible de retrouver plus facilement un emploi par lui-même.

⇒ Levier 3 : Améliorer l'efficacité de la formation professionnelle

Les dispositifs de formation professionnelle coûtent aujourd'hui 32Mds par an et ne satisfont pas l'objectif cité précédemment.

La gestion de la formation des demandeurs d'emploi, pourrait ainsi être laissée à la puissance publique (état et région) par exemple, en réallouant directement des fonds de la formation professionnelle vers les demandeurs d'emploi.

4.2 Quelle maîtrise du coût du travail pour améliorer la compétitivité ?

⇒ Levier 1 : Transférer la charge globale vers la fiscalité

⇒ Levier 2 : Une approche différenciée selon le niveau des salaires

5. Cinquième décision : expliciter le pacte intergénérationnel

L'urgence des transformations nécessaires nécessite une mobilisation générale du pays. Dans cet esprit, les tensions qui pourraient se faire jour entre les générations dans un contexte d'allongement de la durée de vie doivent être surmontées. Cela passe par la définition d'un nouveau pacte entre les générations.

⇒ Les facteurs de tensions sont connus :

- D'un côté, et comme le montre le récent rapport du conseil d'orientation des retraites, le niveau de vie des retraités est, en moyenne, supérieure à celui des actifs. La pension moyenne est très proche du salaire moyen (écart de 9%) ; les retraités disposent d'un patrimoine plus élevé et sont davantage propriétaires de leurs logements que les actifs (75% contre 56%)

	Retraités	Actifs
Revenu moyen		
Patrimoine moyen		
Pourcentage de ménages propriétaires de leur logement		

- De l'autre, les jeunes, notamment les moins qualifiés, rencontrent des problèmes durables d'accès à l'emploi (avec un taux de chômage de l'ordre de 25%) et au logement

⇒ La commission de libération de la croissance estime indispensable de prévenir les tensions potentielles que cette situation peut provoquer, dans un contexte où la durée de vie augmente et où les transferts sociaux au profit des personnes âgées augmentent tendanciellement plus vite que les ressources.

C'est possible : les personnes font preuve au sein de leur famille d'un grand altruisme, illustrée notamment par l'importance des transferts des parents vers leurs enfants et petits-enfants. Ce sont les conditions de cet altruisme entre les générations qu'il convient d'explicitier au niveau de l'ensemble de la société.

5.1 Comment augmenter le taux d'emploi des seniors.

Une augmentation du taux d'emploi des seniors n'est pas un jeu à somme nulle qui pénaliserait les opportunités d'emploi des jeunes. Bien au contraire, une augmentation de l'emploi des seniors élargit les possibilités de croissance et de financement au profit de toutes les générations.

5.2 Comment améliorer l'accès des jeunes à l'emploi et au logement ?

Plus que jamais, les conditions d'entrée dans la vie active structurent la vie professionnelle et l'insertion dans la société. La difficulté à entrer sur le marché s'accompagne d'écarts importants pour les classes moyennes entre propriétaires (souvent plus âgés) et accédants (plus jeunes).

Les catégories sociales moyennes et populaires et les jeunes se trouvent directement touchées par plusieurs effets d'éviction, dont :

- renchérissement sans précédent des coûts du logement
- moindre accès au logement social en raison d'un défaut de mobilité au sein du parc locatif social... ;
- perte de solvabilité et moindre capacité à franchir le pas de l'accession à la propriété du fait du renchérissement des loyers (qui pèse sur l'épargne initiale) et des prix d'acquisition ;
- limites juridiques ou financières de la solvabilisation par le crédit.

Les impacts du dualisme du marché travail et du chômage sur l'insertion dans la vie active et dans la société peuvent être réduits par des mesures en faveur du logement ou de l'accès au crédit.

⇒ Levier 1 : Accroître l'offre de logements là où ils manquent

Il s'agit d'augmenter l'offre de logement social.

⇒ Levier 2 : Développer la mobilité géographique et statutaire (de locataire à propriétaire, de propriétaire à locataire, d'occupant du parc HLM au parc privé...)

Il s'agit ici d'encourager la mobilité au sein du parc de logement social, mais aussi de cibler les dispositifs d'aide au logement et d'accession à la propriété pour les primo-accédants, la mobilité des secondo-accédants (conditions des prêts relais, ...).

⇒ Levier 3 : Développer l'accès aux offres de logements vacants

Il s'agit de développer sur internet une bourse du logement social.

5.3 Quelle réforme des retraites ?

⇒ Levier 1 : Maintien de la répartition : accroissement des cotisations

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).

⇒ Levier 2 : Maintien de la répartition : allongement de la durée de cotisation

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).

⇒ Levier 3 : Maintien de la répartition : report de l'âge de départ en retraite

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.

⇒ Levier 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.

⇒ Levier 5 : Réduire les pensions de retraite, de façon globale ou différenciée

Il s'agit ici de revoir le montant des pensions, pour tous ou pour des populations ciblées.

5.4 Comment protéger les générations futures de la dégradation de l'environnement par les générations actuelles ?

Cette action de protection de l'environnement repose sur une combinaison de 3 options :

⇒ Levier 1 : Une fiscalité incitant aux comportements vertueux – et notamment l'instauration d'une taxe carbone

⇒ Levier 2 : Une politique industrielle orientée vers les industries de la croissance verte

⇒ Levier 3 : Un effort d'adaptation au changement climatique, dont une partie des effets est d'ores et déjà inévitables.