Commission pour la libération de la croissance française

Quelle croissance pour la France de 2010 à 2020 ?

Sommaire

I. Les problèmes structurels de la France en mai 2010 9

1. Le problème européen : une « croissance faible » 9
2. Les retards français en matière d'éducation et d'emploi 12
3. Le manque de confiance des Français dans la communauté de leur destin 15

II. Depuis deux ans, des évolutions contradictoires pèsent de façon sur l'avenir du pays. 17

2 La mise en œuvre du premier rapport de notre Commission agit en profondeur sur les fondements de la croissance 20
4. L'impact de la crise sur les perspectives de croissance à venir 28
5. Des succès récents sur lesquels la France peut capitaliser pour l'avenir ... 30

III. La France en 2020: le scénario tendanciel 32

1. L'équation démographique 32
2. Une baisse prévisible de la croissance potentielle 33
3. Une augmentation tendancielle intolérable de la dette publique d'ici à 2020 35

I. Quelle France vouloir en 2020 ? 37

1. Un objectif réaliste : Une croissance de 2,5% à 3 % en 2020 37
2. Un objectif réaliste : un excédent des budgets publics permettant le retour de la dette vers 60% du PIB en 2020 38
3. Une société plus solidaire 41

II. Réussir 2020 : c'est possible 43

1. Les opportunités de la croissance mondiale 43
2. Les atouts de la France dans la décennie 2010-2020 45
3. Les transformations réussies d'autres pays montrent que cela est réaliste 46

III. Avant de proposer des réformes dans son rapport de Juillet, la Commission veut lancer un Grand Débat 46

1. Premier débat : Restaurer la stabilité de la zone euro et de l'Union Européenne 47
2. Deuxième débat : restaurer l'équilibre des finances publiques 47

3. Troisième débat : stimuler l'innovation et l'économie du savoir 54

4. Quatrième débat : comment favoriser d'ici à 2020 l'emploi et la compétitivité 56

5. Cinquième débat : retrouver un équilibre durable entre les générations .. 58

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. Les dernières évolutions montrent même que l'écart se creuse entre l'Europe et le reste du monde. Elles confirment en particulier la difficulté de l'Europe à sortir de la crise alors même que bien d'autres régions du monde sont désormais en forte croissance. . Le diagnostic que nous avions posé en janvier 2008 sur les conditions d'un retour de la croissance française reste donc d'une **extrême actualité**. Aussi, celles des mesures que nous avions proposées qui n'ont pas encore été prises doivent l'être. D'autres viennent s'y ajouter, en raison de l'ampleur de la crise mondiale

Pour comprendre, nous voulons, par **ce pré-rapport, lancer un grand débat** avec tous ceux qui s'intéressent à l'avenir du pays ; en particulier le Parlement, les partenaires économiques et sociaux et les médias ; à partir et:

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

En fonction des résultats de ce débat, notre rapport en juillet proposera une **stratégie de transformation de la société françaises pendant les dix prochaines années** que tout Gouvernement, quelle que soit son orientation politique, devrait mettre en œuvre, sans préjudice des autres mesures que chaque camp politique pourrait souhaiter appliquer. .

La crise économique et financière mondiale est venue aggraver les problèmes fondamentaux identifiés par la Commission il y a deux ans.

Il y a deux ans, les enjeux liés au déficit de croissance française par rapport à son potentiel pouvaient se résumer de manière simple : le retard pris dans certaines transformations importantes risquait de conduire à un affaiblissement du potentiel de croissance français ; les 316 décisions proposées par notre Commission devaient permettre de rehausser ce potentiel et de résorber le chômage.

La crise économique et financière déclenchée en 2007 s'est violemment propagée à l'ensemble du monde et a profondément provoqué une grande Rupture, dont la a première manifestation 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 dépenses 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 de la plupart des autres pays européens en 2008 et 2009, même si le chômage y 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 mis en œuvre l'ensemble des transformations nécessaires, proposées par la Commission, pour retrouver le chemin d'une croissance durable. De plus, 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 dans une impasse économique, financière et sociale.**

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

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

Sans donc préjuger de la mise en œuvre effective ou de l'impact définitif de ces mesures, il apparaît que **près de 60% des réformes que nous avions 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**. Ces proportions sont cohérentes avec l'analyse du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale, qui relève que 60% des décisions ont fait l'objet d'au moins une mesure législative ou une mesure d'une autre nature. Le CEC note par ailleurs que plus de 25 missions de réflexions ont été lancées sur des sujets traités par le rapport.

Plus précisément, l'examen des décisions prises par le Gouvernement, le Parlement et les partenaires sociaux depuis le début de l'année 2008 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 dénaturé.

D'autres chantiers fondamentaux identifiés il y a deux ans n'ont pas encore été mis en œuvre 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, simplifier la délivrance d'autorisation de travail pour les travailleurs étrangers, développer le secteur de la santé,* 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 a permis d'améliorer l'efficacité de l'appareil productif de l'Etat mais 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 celles des réformes que nous avions proposé et qui ont réussis (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 autonomie des universités) et 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 aux choix, politiquement légitimes, de la majorité actuelle, à la dilution des responsabilités, aux difficultés du dialogue social et au manque de confiance entre les divers acteurs de la société française.

Une première leçon doit en être tirée : il faut repenser la conduite de la réforme dans la crise

La crise modifie profondément les conditions de conduite de la réforme. Elle 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 désormais :

- mener de front la réduction des déficits, qui ont « explosé », et des réformes ambitieuses pour la croissance, sans plus pouvoir augmenter la dépense publique ;
- bien doser dans le temps le mouvement de réforme et la réduction des déficits, afin ne pas « casser » une reprise encore fragile.
- expliciter 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 donc 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'européen et international.

Les Français, en particulier ceux qui bénéficient d'un emploi stable, sont encore enviés par beaucoup 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 et leur logement, inquiets pour leurs vieux jours, inquiets pour leurs enfants dont ils pensent que la vie sera plus difficile que la leur, inquiets pour les inégalités et les injustices dont ils se sentent de plus en plus victimes, inquiets également de l'évolution d'un monde qu'ils perçoivent comme une menace.

C'est à partir de 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.

Trois exigences préalables

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

- une *exigence de vérité* : convaincre que les changements sont nécessaires et urgents, même si l'impact favorable de certains d'entre eux ne sera perceptible que dans le moyen terme. Le coût du refus de ces changements serait en effet insupportable, socialement et politiquement. En l'absence de transformations, le pays serait progressivement confronté à une impasse. Il faut donc affronter la nécessité de 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* : 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* : mettre en place des acteurs légitimes, à la fois parce qu'ils 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, fondés notamment sur une clarification des responsabilités des acteurs publics, un suivi en temps réel des réformes et une évaluation de leur mise en œuvre.

Une ambition réaliste : Viser 3% de croissance du PIB à l'horizon 2020

Demain s'annonce mal si aucune mesure de redressement des finances publiques n'est prise : selon la Commission Européenne[1], la dette publique française atteindrait 122 % du PIB en 2020 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.

Dès 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 (spontané et discrétionnaire) des recettes de 50 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.**

Pour relever ces défis, la France dispose d'ailleurs 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).

Sur la base de ces atouts, la stratégie que nous proposons doit permettre à la France de **saisir les opportunités** liés au développement de nouveaux marchés extérieurs et au développement de nouveaux secteurs tant dans l'industrie que les services.

Elle peut se donner comme objectif une croissance du PIB de 3%, un retour de la dette publique vers les 60% de PIB

L'expérience de plusieurs de nos voisins montre que ces transformations sont tout à fait **à notre portée**, moyennant une vraie volonté de les mener dans la durée et une capacité à en faire partager les objectifs par chacun.

***

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

- 1ère partie : **quelle France s'annonce pour 2020 sans mesures nouvelles ?**
- 2ème partie : **quels choix fondamentaux doivent être faits pour réussir 2020 ?**

---

[1] *Sustainability Report* 2009, Septembre 2009

- 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 privé aux Etats-Unis 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 et par une aggravation de l'endettement public

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, pèsera, si rien n'est fait, sur le niveau de vie.

De fait, un scénario tendanciel, avant « 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.

Avant de voir comment s'annonce 2020, faisons le bilan de la situation de la France à la fin de mai 2010.

I. Les problèmes structurels de la France en mai 2010

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 autant de faiblesses européennes.

1. Le problème européen : une « croissance faible »

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

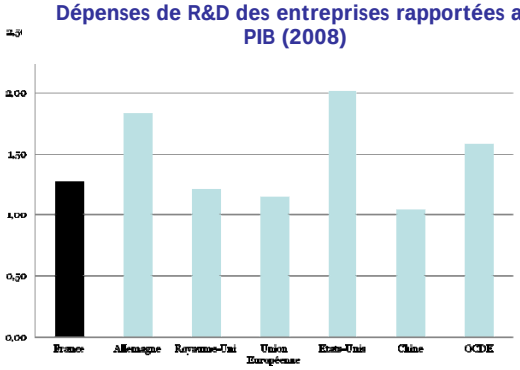
1.1 Une productivité et une compétitivité insuffisantes

L'Europe, dont la France, souffrent d'un déficit de productivité manifeste, non seulement vis-à-vis des économies émergentes mais également d'autres pays développés : 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 augmente en moyenne de 1,2% aux Etats-Unis.

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 européens. Seule l'Allemagne parvient à maintenir une compétitivité meilleure que ses partenaires *via* une limitation de la hausse des salaires. Cette compétitivité insuffisante se traduit par des **soldes courants négatifs** (en 2009, -0,8% du PIB pour la zone euro ; -2,9% du PIB pour la France à comparer aux +5,0% pour l'Allemagne).

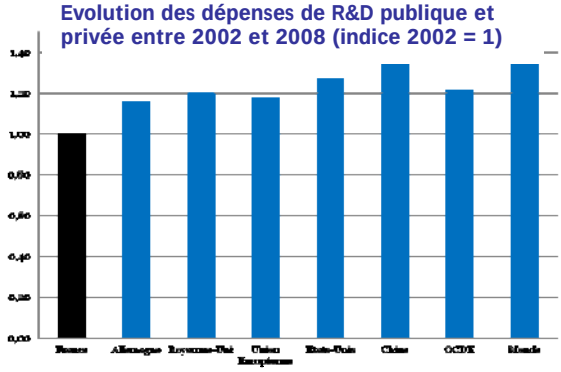
Le **déficit de productivité** trouve notamment sa source dans la **faiblesse relative des dépenses de R&D** rapportées au PIB, et en particulier dans la faiblesse de cet effort de recherche depuis 2002.

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



Source : OCDE (2010)

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



Source : OCDE (2010)

Cette situation s'est globalement dégradé sauf pour l'Allemagne qui a accru son avantage relatif de compétitivité : en moyenne sur la période 2002-2006, le solde courant de la zone euro était de +0,5% du PIB ; celui pour la France était de -0,6% et celui de l'Allemagne de +4,2%. (source : Commission européenne, avril 2010)

On ne compte que 8 entreprises européennes (dont 4 britanniques, 2 allemandes, 1 finlandaise) dont aucune française[2]parmi les 50 entreprises parmi les plus innovantes. La situation de l'innovation dans les PME française est encore plus préoccupante : la France se situe parmi les pays les moins performants de l'Union européenne[3] avec seulement 15% d'entre-elles innovatrices en produits.

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. Les conditions générales de l'entrepreneuriat ne sont pas suffisamment favorables (accès aux financements, aux marchés…). La recherche publique, source normale des percées technologiques, apparaît en France trop peu ouverte aux demandes de l'économie et trop peu adaptable (allocation interne des ressources figée). L'accès au soutien public reste encore trop largement contrôlé par les grands groupes Le coût des brevets, en France comme en Europe[4], 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 « de Shanghai » des meilleures **universités** dans le monde confirme les résultats mitigés des universités européennes, en particulier françaises Malgré certains biais connus[5], il constitue un élément incontournable en matière d'attractivité perçue des systèmes universitaires : sur les dix meilleures universités au monde, 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 autre 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[6]. La proportion des actifs qui détiennent un diplôme de l'enseignement supérieur y est également inférieure : 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.

Selon l'OCDE, le solde de la balance des biens et services de la France est passé d'un excédent moyen de 2 % du PIB dans la seconde moitié des années 1990 à un déficit proche de 2 % du

[2] Source : Boston Consulting Group, 2008
[3] Source : Observatoire des PMI Innovantes, avril 2010
[4] Le coût d'enregistrement et de maintenance d'un brevet est estimé à 29.000 $ en Europe, contre 4.000 $ au Japon et aux Etats-Unis et moins de 2.000 $ en Chine (source : *Bruegel Policy Brief*, mars 2010)
[5] En faveur des universités de grande taille intégrant en leur sein des organismes de recherche. Ces biais ont justifié une initiative lancée en 2008 sous présidence française de l'Union européenne qui visait à établir un classement européen des universités, initiative dont le lancement avait d'ailleurs été proposé par la Commission dans son premier rapport.
[6] Source : OCDE (2010) ; en équivalents dollars sur la base des parités de pouvoir d'achat.

PIB en 2007. Cette évolution a contrasté avec celle des pays industrialisés les plus performants ; la part des exportations françaises dans l'ensemble des échanges mondiaux de biens et services en valeur a reculé d'environ 2.5 % par an en moyenne depuis 2000 ; la détérioration des parts de marché de la France de 3.5 % en moyenne annuelle depuis 2000 a été l'une des plus fortes parmi l'ensemble des pays de l'OCDE.

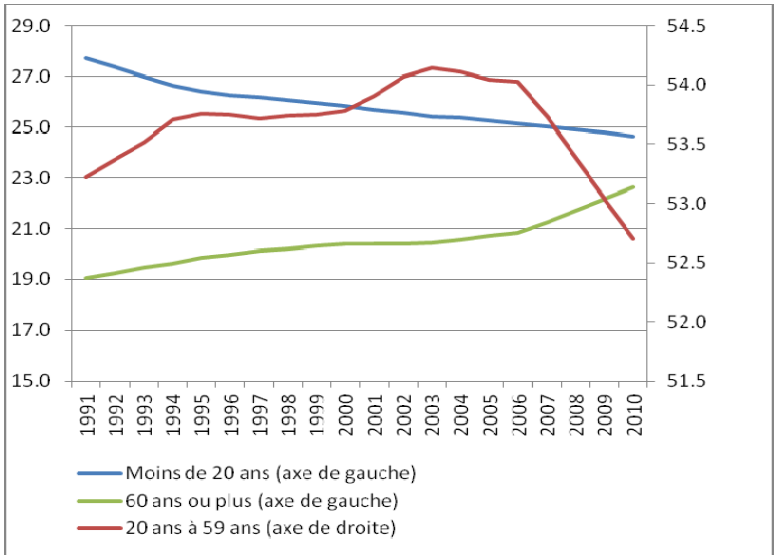
Le taux de marge de notre industrie manufacturière compte parmi les plus faibles en Europe, après une contraction sur les dernières années, alors même que les marges de nos voisins ont progressé, avec une progression de 9% entre 200 et 2008 pour l'Allemagne.

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 (source : OCDE).

Ce phénomène de vieillissement, moins marqué en France que dans d'autres pays européens, s'est accéléré ces dernières années.

Population par groupe d'âge en France



Source : INSEE

Le vieillissement n'est pas en soi un problème. Bien géré, il ouvre à beaucoup d'opportunités nouvelles, comme on le verra plus loin. Cela crée cependant des déséquilibres entre générations :

- 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. Les revenus et le patrimoine des actifs et retraités ont en effet profondément évolué depuis le moment où ont été posées les fondations de notre système de retraite. Aujourd'hui, le revenu des retraités est en moyenne supérieur à celui des actifs, avec 1617 euros en moyenne pour un homme retraité pour 1613 euros de salaire moyen pour un homme actif ; le niveau de vie des retraités représente 106% de celui des actifs ; les retraités bénéficient d'une fiscalité plus intéressante, avec notamment une CSG de 6,6% contre 7,5% pour les actifs.
- 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% en 2009) et au logement ;
- enfin la dette et la dégradation de l'environnement économique font peser un risque sur le niveau et le cadre de vie des générations à venir.

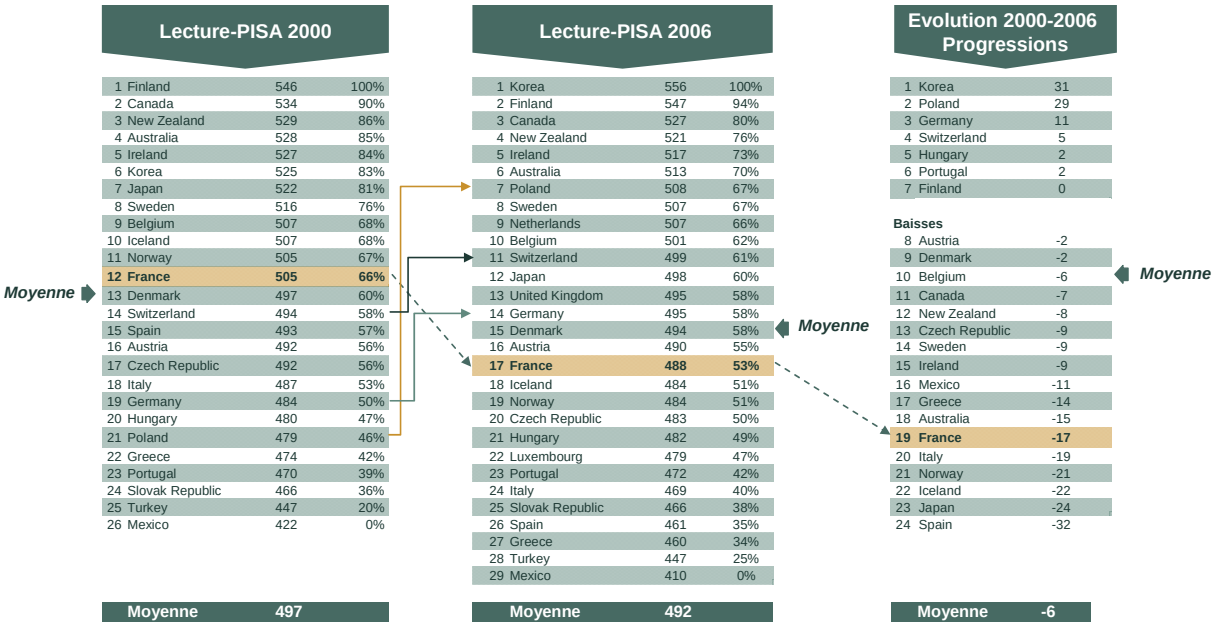
2. Les retards français en matière d'éducation et d'emploi

2.1 Un niveau d'éducation en régression

Selon des études récentes[7], 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.

Même si les classements internationaux sont toujours critiquables, le message d'ensemble qu'ils délivrent est inquiétant : malgré des moyens financiers supérieurs à ceux engagés par ses voisins de l'OCDE, les **résultats de la France sont médiocres ;** le plus préoccupant est probablement la tendance observée ces dernières années à la régression du niveau de lecture et d'écriture.

[7] OCDE avec les tests PISA (Programme for International Student Assessment), IEA avec les tests PIRLS (Progress in International Reading Literacy), enquêtes DEPP du ministère de l'éducation nationale et de l'INSERM sur la dyslexie.



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

Moyenne

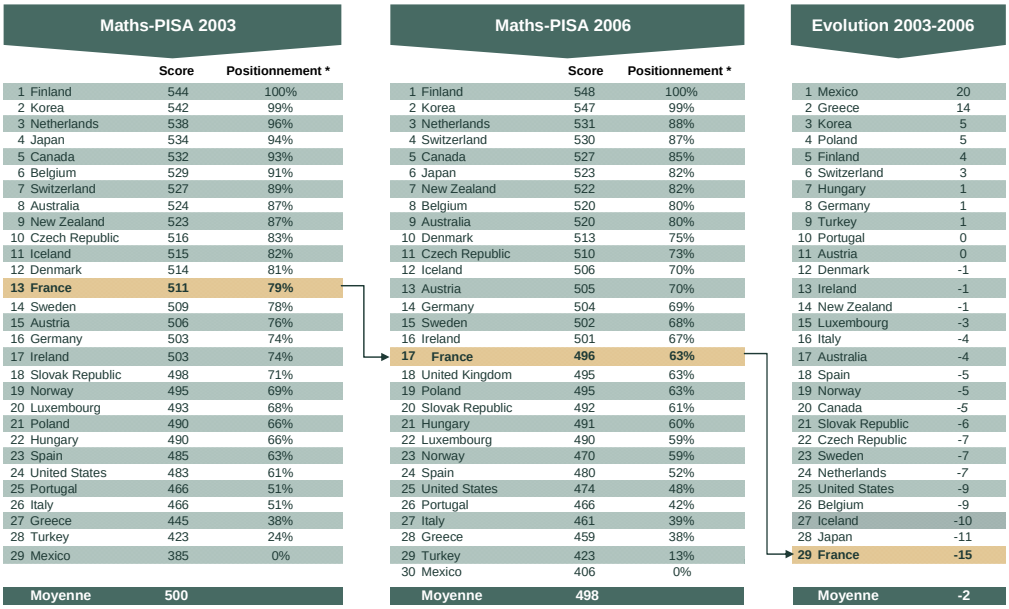
Lecture-PISA 2006		
1 Korea	556	100%
2 Finland	547	94%
3 Canada	527	80%
4 New Zealand	521	76%
5 Ireland	517	73%
6 Australia	513	70%
7 Poland	508	67%
8 Sweden	507	67%
9 Netherlands	507	66%
10 Belgium	501	62%
11 Switzerland	499	61%
12 Japan	498	60%
13 United Kingdom	495	58%
14 Germany	495	58%
15 Denmark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

Moyenne

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

Moyenne

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



Maths-PISA 2003	Score	Positionnement *
1 Finland	544	100%
2 Korea	542	99%
3 Netherlands	538	96%
4 Japan	534	94%
5 Canada	532	93%
6 Belgium	529	91%
7 Switzerland	527	89%
8 Australia	524	87%
9 New Zealand	523	87%
10 Czech Republic	516	83%
11 Iceland	515	82%
12 Denmark	514	81%
13 France	**511**	**79%**
14 Sweden	509	78%
15 Austria	506	76%
16 Germany	503	74%
17 Ireland	503	74%
18 Slovak Republic	498	71%
19 Norway	495	69%
20 Luxembourg	493	68%
21 Poland	490	66%
22 Hungary	490	66%
23 Spain	485	63%
24 United States	483	61%
25 Portugal	466	51%
26 Italy	466	51%
27 Greece	445	38%
28 Turkey	423	24%
29 Mexico	385	0%
Moyenne	**500**	

Maths-PISA 2006	Score	Positionnement *
1 Finland	548	100%
2 Korea	547	99%
3 Netherlands	531	88%
4 Switzerland	530	87%
5 Canada	527	85%
6 Japan	523	82%
7 New Zealand	522	82%
8 Belgium	520	80%
9 Australia	520	80%
10 Denmark	513	75%
11 Czech Republic	510	73%
12 Iceland	506	70%
13 Austria	505	70%
14 Germany	504	69%
15 Sweden	502	68%
16 Ireland	501	67%
17 France	**496**	**63%**
18 United Kingdom	495	63%
19 Poland	495	63%
20 Slovak Republic	492	61%
21 Hungary	491	60%
22 Luxembourg	490	59%
23 Norway	470	59%
24 Spain	480	52%
25 United States	474	48%
26 Portugal	466	42%
27 Italy	461	39%
28 Greece	459	38%
29 Turkey	423	13%
30 Mexico	406	0%
Moyenne	**498**	

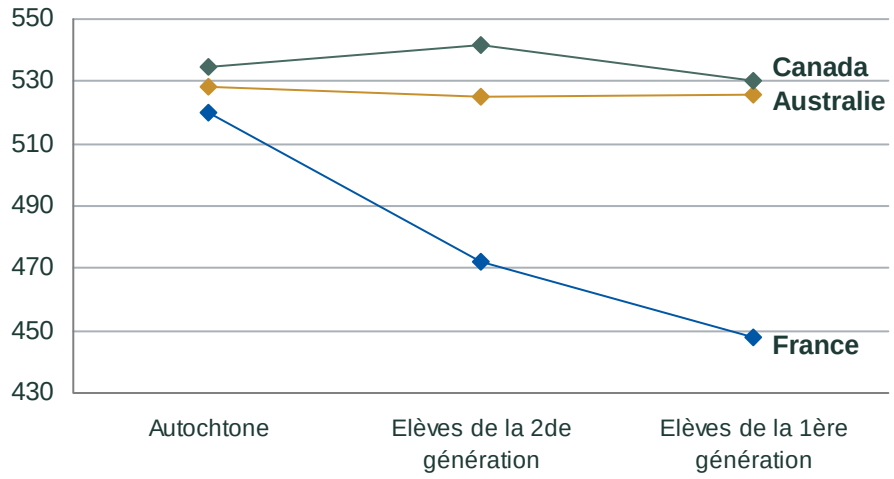
Evolution 2003-2006	
1 Mexico	20
2 Greece	14
3 Korea	5
4 Poland	5
5 Finland	4
6 Switzerland	3
7 Hungary	1
8 Germany	1
9 Turkey	1
10 Portugal	0
11 Austria	0
12 Denmark	-1
13 Ireland	-1
14 New Zealand	-1
15 Luxembourg	-3
16 Italy	-4
17 Australia	-4
18 Spain	-5
19 Norway	-5
20 Canada	-5
21 Slovak Republic	-6
22 Czech Republic	-7
23 Sweden	-7
24 Netherlands	-7
25 United States	-9
26 Belgium	-9
27 Iceland	-10
28 Japan	-11
29 France	**-15**
Moyenne	**-2**

Ces **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). Le recul de la maîtrise des mathématiques en fin de primaire risque en particulier d'aggraver à terme le déficit d'ingénieurs constaté depuis plus années.

Cette faible performance du système éducatif français entraîne la **perpétuation voire l'aggravation des inégalités**. Les études de l'OCDE, reprises dans le récent rapport de la Cour des comptes sur l'Education nationale[8], montrent ainsi que la France est le pays développé où la part des résultats expliquée par l'origine socio-économique de l'élève est la plus forte (21% contre 14,4% en moyenne pour les pays de l'OCDE). 30% des élèves en terminale technologique ont des parents ouvriers, alors que seuls 11% de ces élèves 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% des parents ouvriers. 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'ouvriers ont un bac professionnel et 34% un bac général. Enfin, seuls 5,7% des élèves de classes préparatoires ont des parents ouvriers, alors qu'ils sont 49,3% à avoir des parents cadres et professions intellectuelles supérieures.

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 d'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 une étude de l'OCDE, si la France avait les mêmes résultats éducatifs que la Finlande d'ici 2030, elle bénéficierait d'un **surcroît de croissance de 0,7 point par an** à horizon 2090[9].

2.2 Des performances très médiocres en termes d'emploi

Si le marché du travail français 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'OCDE[10]), la France a abordé la récession avec un taux de chômage plus élevé que les autres (7,8% en 2008 contre 6,1% pour la moyenne OCDE).

Ce taux de chômage élevé reflète aujourd'hui 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).

---

[8] *L'Education nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves,* Cour des comptes, 11 mai 2010.

[9] Source : Hanushek et Woessmann, OCDE, 2008.

[10] Source : OCDE, taux de chômage harmonisés.

La **flexibilité** des entreprises est en mai 2010 pèse principalement sur les 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 cela a permis de préserver la majorité des salariés « internes », cela s'est fait au prix d'une forte augmentation de la précarité, particulièrement discriminante pour l'accès au logement ou au crédit, ce qui empêche les travailleurs précaires de participer pleinement à l'économie du pays et de se projeter dans l'avenir avec confiance.

Au total, la France de mai 2010 a le pire des deux mondes : un marché du travail rigide et un sentiment d'insécurité élevé.

Par ailleurs, l'emploi se distingue par son étroitesse aux âges extrêmes, ce qui constitue depuis de longues années une exception française. L'**éviction des seniors** du marché du travail se double d'une très **difficile insertion pour les jeunes**. En 2008, soit avant que se soient manifestés tous les effets de la crise 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. La crise a aggravé cette situation.

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

Source : Commission européenne (2010)

Les difficultés d'insertion professionnelle touchent à la fois des jeunes sans diplôme et une part non négligeable de jeunes diplômés rend difficile la reprise d'un emploi stable en cas de rupture du contrat de travail et entretient la peur du déclassement

3. Le manque de confiance des Français dans la communauté de leur 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 les uns avec les autres :

La société française marque en mai 2010 de nombreux signes d'inquiétude face aux grandes mutations du monde et une défiance nouvelle à l'égard des autres : 78% des Français estiment que l'on est jamais assez prudent quant on a affaires aux autres et 81% comptent avant tout sur eux-mêmes pour défendre leurs intérêts[11]**.** Cette défiance à l'égard d'autrui contribue à segmenter la société, à opacifier les relations sociales et à favoriser la recherche de rentes. Selon certains[12], ce déficit de confiance serait lié au modèle social français construit sur des bases corporatistes, au sein duquel les droits sociaux ne sont pas universels, mais sont associés au statut ou à la profession, eux-mêmes largement déterminés par le diplôme de départ. Il s'ensuit un climat de suspicion dans lequel les règles sont jugées complexes et non équitables. Cela conduit aussi les Français à consolider leurs situations en plaçant « les autres » à distance et en reportant sur eux la responsabilité de leurs difficultés. Se développe un sentiment de resquille généralisé ou à tout le moins d'inégalités masquées, favorisant la méfiance et l'incivisme, le fatalisme et la rancoeur.

[11] Source : *Baromètre de la confiance politique*, enquête TNS Sofres-IEP Cevipof-Edeman, janvier 2010
[12] Cf. *La société de la défiance*, Yann Algan et Pierre Cahuc, 2007

Pour la première fois dans notre histoire, grâce à l'allongement de la durée de vie, quatre générations de Français vont coexister. Celle des 14-26 ans a développé sa propre vision du monde et est organisée par Internet en réseaux d'affinités sans frontières ; tournée vers la créativité et la réussite sociale, c'est pourtant elle qui se retrouve aujourd'hui aux portes du marché du travail. La génération des 30-45 ans, hédoniste (parfois appelée « génération des 35 heures ») qui aspire au confort matériel et aux loisirs dans l'espace familial s'inquiète en même temps de la viabilité des modèles sociaux (retraites, protection sociale) et nourrit souvent 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 aujourd'hui intimement lié à la **défiance envers les institutions** (pouvoir exécutif, Parlement, partis politiques…), les corps intermédiaires (syndicats[13]), les « élites » (qu'elles soient économiques, politiques ou administratives) et les relais d'influence (presse, médias…), comme le révèlent notamment les enquêtes d'opinion.

76 % des Français n'ont pas confiance dans les partis politiques

72 % des Français n'ont pas confiance dans les médias

52 % des Français n'ont pas confiance dans les organisations syndicales

55 % des Français n'ont pas confiance dans les grandes entreprises privées

63 % des Français n'ont pas confiance dans les banques

Source : Baromètre de la confiance politique, enquête TNS Sofres-IEP Cevipof-Edeman, janvier 2010

Dans un pays où l'Etat a historiquement joué un rôle essentiel dans la structuration du destin national, cette défiance conduit aujourd'hui 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 moins lisible et efficace toute 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 aujourd'hui par la **perception d'une dégradation des perspectives pour les nouvelles générations** (73% des Français estiment que les jeunes auront moins de chances que leurs parents dans la société française de demain[14]) **et d'une aggravation des inégalités. La lecture des inégalités françaises nécessite de croiser plusieurs dimensions :**

- **la France demeure 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 (OCDE, rapport sur les inégalités) ;

[13] 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)

[14] Source : *Baromètre de la confiance politique*, enquête TNS Sofres-IEP Cevipof-Edeman, janvier 2010

- **La tendance à la réduction des inégalités observée durant les 30 glorieuses s'est inversée depuis la fin des années 90 :** le rapport entre le revenu moyen des 10 % les plus riches et celui des 10% les plus pauvres a augmenté, passant de 5,58 en 2002 à 5,69 en 2007 ;
- **l'ascenseur social est en panne**. En mai 2010, 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 ;
- **le taux de pauvreté monétaire est resté stable au cours de la dernière décennie.** Les dernières données disponibles qui portent sur 2007, et par conséquent avant la crise montrent que le taux de pauvreté monétaire à 60% du revenu médian est resté stable autour de 13%, ces dix dernières années. 8 millions de personnes vivent ainsi avec moins de 908 euros par mois pour une personne seule. Cette pauvreté touche particulièrement les jeunes (17% contre une moyenne de 13 %). **le logement constitue aujourd'hui l'un des points les plus sensibles de l'exclusion.** Comme le rappelle chaque année la Fondation Abbé Pierre 100.000 personnes n'ont pas de domicile fixe en France.

La **peur du déclassement** concerne les classes moyennes frappées également par le surendettement et les difficultés de logement. 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. Depuis deux ans, des évolutions contradictoires pèsent de façon sur l'avenir du pays.

Depuis deux ans, sont apparues quatre tendances profondes, qui pèsent de façon contradictoire sur l'avenir du pays :

- le premier choc de la crise a été d'une rare violence ;
- la mise en œuvre de notre premier rapport améliore les soubassements de notre croissance;
- les crises alourdissent au contraire les tendances les plus négatives ;
- des succès peuvent aider à construire de la confiance et une véritable mobilisation.

Le premier choc de la crise, d'une rare violence, a été en partie amorti

Trouvant sa genèse dans les dérèglements de la finance, la crise actuelle 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.

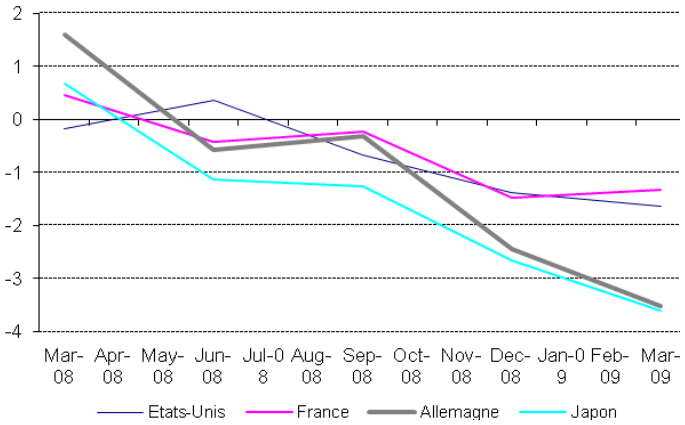
Dans certaines dimensions, l'économie française résiste mieux que celles de ses partenaires européens.

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 a une économie bien diversifiée, alors que d'autres pays ont violemment souffert de leur surexposition à un nombre limité de secteurs (finance au Royaume-Uni, BTP en Espagne).

Enfin, **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. Pour cette raison, 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 semble se matérialiser, ce qui peut laisser entrevoir une croissance auto-entretenue de l'activité en 2011. Mais le parcours de la reprise reste semé d'embûches et les prévisions de croissance des différents instituts sont particulièrement prudentes, proches de 1,5% pour 2010 comme pour 2011.

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 (15)	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.

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.

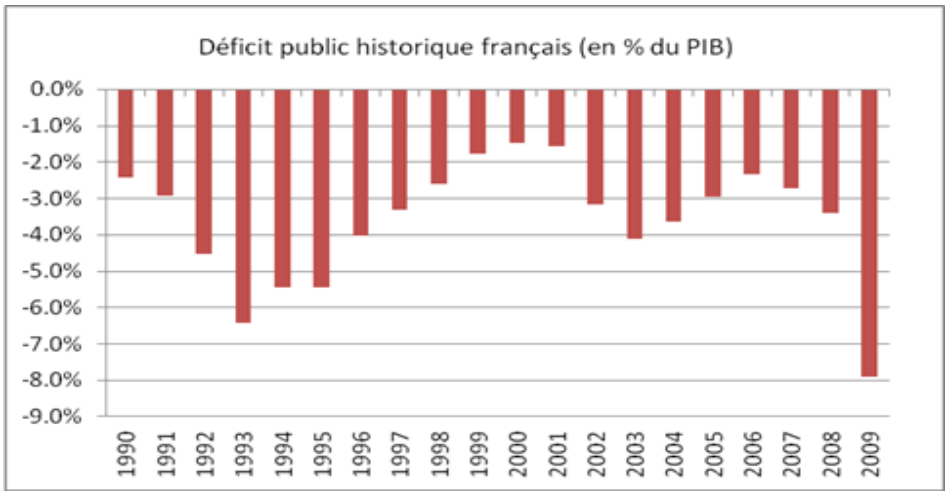
La montée de la dette publique

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

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

En conséquence, **comme le relevaient les auteurs d'une récente étude[16], 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.

[15] Prévision de l'*Interim forecast* de septembre 2007 (actualisation sur l'année 2007 seule).
[16] Banque des Règlements Internationaux, S. Cecchetti *et al*, "*The future of public debt, prospects and implications*", Février 2010



2 La mise en œuvre du premier rapport de notre Commission agit en profondeur sur les fondements de la croissance

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 avions préconisées sur la transformation de l'économie et de la société françaises. Certaines décisions, de nature législative ou réglementaire ou concertés entre partenaires sociaux, 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, notamment** du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale, et **du Gouvernement,** 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 transformation, 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.

3.4 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.

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).

Le bilan proposé par l'Assemblée Nationale note ainsi que « de nombreux textes de loi ont ainsi eu pour objet de mettre en place des orientations proposées par le rapport de janvier 2008, qui en a constitué l'une des sources d'inspiration importantes » et cite près de vingt lois votées ou en cours de navette.

3.4.1 L'innovation, la créativité et la compétitivité des secteurs d'avenir : des reformes importantes inspirées de notre rapport

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 négligés, 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** des universités et de la recherche 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 (comme la Commission l'avait recommandé) 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 autres propositions de la Commission ont également été mises en œuvre, plus ou moins complètement :

- une augmentation des financements de la recherche publique sur projets (l'aide moyenne aux projets soutenus par l'Agence nationale de la recherche s'est accrue de 26 % en deux ans) ;
- 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 le Parlement 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 certains de nos principaux concurrents (notamment Etats-Unis et Japon).

La Commission note cependant que plusieurs propositions relatives 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'avançait la Commission ont trouvé leur place dans 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. 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 majeures en ce domaine engagées depuis 2009 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 CO^2. 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 en 2009 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 en 2009 et 2010, notamment en termes de renforcement des **infrastructures critiques** (plan d'investissement et restructuration des ports autour de sept « grands ports maritimes », (en particulier le Havre, dans le cadre du Grand Paris) 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 et la suppression des contraintes à l'installation des hôtels).

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

La loi de 2009 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 le Gouvernement) et prolonge les effets bénéfiques de la réintégration progressive des marges arrière 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, importante pour stimuler le pouvoir d'achat et la croissance : 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 m^2 ;
- les moyens qui devaient être apportés 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 1er janvier 2012, l'assouplissement prévu des règles de détention du capital des professions juridiques pour permettre des structures de participations interprofessionnelles 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 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.

3.4.3 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 même s'il est trop tôt pour évaluer le nombre de créations nettes d'emplois associés) 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 créditeur pour la TVA en mois créditeur ;
- 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.

3.5 D'autres chantiers que la Commission a identifié comme prioritaires ont fait l'objet de réalisations limitées ou n'ont pas été ouverts

D'autres chantiers ont fait l'objet de réalisations plus modestes domaines. On peut distinguer, en ordre décroissant de mise en œuvre des propositions qui avaient été formulées il y deux ans :

- 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.

3.5.1 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 irréfragable 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.

3.5.2 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…), elles sont demeurées d'ampleur limitée au regard de l'enjeu de la levée des freins réglementaires à l'accroissement de l'offre de logements et les réformes ont été encore 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 (multiplication du nombre de bénéficiaires du programme Erasmus, coopération avec les pays de l'UPM, accueil d'étudiants étrangers en scolarité payante avec corrélativement un système de bourses plus généreux…) n'ont pas fait l'objet de mesures spécifiques, mais des efforts ont été réalisés pour attirer davantage d'étudiants étrangers à haut potentiel. 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* ». Le dispositif d'accueil d'étrangers hautement qualifiés sera complété par la transposition de la directive « carte bleue » qui crée un nouveau titre de séjour européen pour les ressortissants étrangers qualifiés. La France a par ailleurs conclu avec plusieurs Etats africains des accords bilatéraux prévoyant une liste de métiers négociés.

3.5.3 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.

3.5.4 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. Cet effort reste très insuffisant, au regard des besoins de rééquilibre 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 parapublic** 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 devrait 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.

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.

Quatre types de raisons éclairent ce bilan contrasté:

- 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 ;
- certaines réformes, bien qu'en ligne avec les préconisations de la Commission, se sont heurtées à des résistances 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 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 ;
- comme le note le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, si la crise a eu un effet accélérateur sur certaines décisions, et en particulier celles ayant trait à l'amélioration de la régulation des marchés, des banques et des assurances, elle a à l'inverse eu un impact négatif sur les conditions de mise en œuvre d'autres décisions (notamment sur l'accueil d'une immigration qualifiée et la décision fondamentale de réduire la part des dépenses publiques dans le PIB ou certaines mesures fiscales).

4. L'impact de la crise sur les perspectives de croissance à venir

4.1.1 Les menaces sur la croissance et l'emploi à moyen terme

Au-delà des effets actuels de la crise sur la croissance économique et le chômage, l'économie française pourrait être subir durablement un affaiblissement de la production potentielle, voire même du rythme de croissance potentielle à moyen terme. Sur la base des enseignements tirés des crises financières passées, trois types de risques peuvent être identifiés :

- **Le risque de transformation du chômage conjoncturel en chômage permanent**. La forte hausse du chômage en période de crise peut devenir permanente (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.
- **Le risque 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 alors même qu'il faut veiller à la limitation des risques systémiques par une régulation efficace du secteur financier. La hausse du coût du risque est 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.

4.1.2 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 ;
- 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 paiement des intérêts 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 ;

- Pour ces raisons, une dette publique élevée peut in fine être génératrice de tensions sociales. Elle 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.

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 l'endettement a peu d'impact sur la croissance 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.

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.

5. Des succès récents sur lesquels la France peut capitaliser pour l'avenir

5.1 Une France plus présente sur la scène internationale

Sur la scène économique et financière 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, et évité une crise financière systémique. Elle a largement contribué à l'émergence de solutions coopératives au niveau international, avec notamment la montée en puissance du G20, à rebours des replis protectionnistes qui avaient caractérisé la gestion de la crise de 1929. Plus récemment, en mai 2010, elle a joué un rôle central pour dégager une solution européenne à la crise grecque (mise en place d'une aide exceptionnelle à la Grèce, définition d'un mécanisme européen de stabilisation financière…).

La France joue un rôle moteur dans les travaux, du G20 notamment, sur la nécessité d'une régulation de la finance mondiale, et dans les négociations internationales dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. En mars 2009, enfin, la France a retrouvé le commandement militaire intégré de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

5.2 Des entreprises dynamiques

Dans le contexte de crise, plusieurs exemples montrent la capacité de la France à faire face aux difficultés

- 2009 a vu un nombre record de création d'entreprises (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
- Les grandes entreprises françaises ont bien résisté à la crise, comme en témoigne le maintien d'un bon niveau de résultats. Elles ont continué à se développer pour être des leaders mondiaux dans leur secteur (énergie, luxe, grande distribution, BTP,…) en est de même des PME innovantes positionnées sur des secteurs porteurs (cleantech, biotech…).
- la dépense intérieure de recherche et de développement des entreprises a fait preuve jusqu'à présent d'une remarquable résilience, augmentant d'un milliard d'euros environ entre 2007 et 2008.

5.3 Un pays qui attire, innove et crée

Sur le plan économique, la France a confirmé son attractivité au cours des deux dernières années : troisième destination d'investissements directs étrangers dans le monde derrière les Etats-Unis et la Chine, elle est désormais au premier rang parmi les pays européens avec des flux entrants de 65 milliards d'euros en 2009 et près de 30 000 emplois créés ou maintenus grâce à ses investissements[17].

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 années[18]. 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. Bien des chercheurs ont été récompensés par des prix et des distinctions internationales.

Ce dynamisme se cristallise également autour de grands succès dans le domaine sportif qui ont une forte dimension symbolique (champion olympique, du monde et d'Europe en handball, Grand Chelem dans le tournoi des 6 Nations en rugby…).

[17] Source : Agence française pour les investissements internationaux (AFII), 2009.

[18] 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), Emmanuel Saez, économiste spécialiste de la fiscalité et des intégalités et Esther Duflo, économiste du développement, respectivement médailles John Bates Clark en 2009 et 2010 et Jacques Tits, mathématicien, prix Abel 2008.

III. La France en 2020: le scénario tendanciel

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** 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)[19] . Si l'INSEE prévoit ailleurs que la durée moyenne de vie en incapacité (GIR 1 à 4) restera de 1,2 années pour les hommes et de 2,2 pour les femmes jusqu'en 2030, les coûts de la dépendance devraient augmenter sous l'effet conjoint de la progression des coûts en personnel et de soins. 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'élèverait à 0,6 point de PIB.

[19] Sources : INSEE et associations.

Plus généralement, même si le vieillissement ne sera probablement pas la cause principale de l'augmentation des coûts de santé ce vieillissement de la population aura des **conséquences en termes de dépenses de santé**. Les évaluations de son impact se situent entre 0,5 point à 2 points de PIB d'ici à 2025. Depuis 20 ans, les coûts de santé ont augmenté au rythme de 4% par an dans l'Union européenne. Au cours de la même période, la proportion de personnes âgées de plus de 60 ans est passée de 16 à 22%. Or, sur les 4% cités, l'augmentation de la proportion de personnes âgées ne représente que 0,4% (2% pour la croissance économique, 0,2% pour la croissance démographique et 1,8% pour le progrès médical). Surtout, les coûts de santé dépendent peu de l'âge et beaucoup de la proximité du décès. Les travaux des économistes de la santé montrent que le coût de santé d'une personne dans sa dernière année de vie est environ 8 fois plus élevé que le coût moyen de santé dans l'ensemble de la population. En outre, l'espérance de vie en bonne santé s'accroît plus rapidement que l'espérance de vie totale. La proportion de personnes en mauvaise santé ou en fin de vie ne devrait donc pas augmenter mais être repoussée vers les âges plus élevés. En termes qualitatifs, 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. 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.

L'arrivée sur le marché du travail des générations 1975 à 1995 pour lesquelles la natalité avait reculé de 850 000 à 750 000 naissances environ, devrait diminuer la population active. Cependant, l'**immigration** actuelle (solde positif d'environ 100 000 personnes par an) compense la baisse de natalité car les immigrants sont jeunes dans leur immense majorité. Mais ici, on touche à un autre risque qui concerne l'économie du savoir: le solde migratoire positif dissimule actuellement le fait que les émigrants, ceux qui partent de France, ont un niveau élevé de formation, tandis que ceux qui arrivent, les immigrants, ont un niveau plus faible, proche de la moyenne de la population résidente. L'évolution au fil de l'eau se traduirait donc par une perte de compétitivité et une plus faible croissance de la productivité.

Enfin, le **financement des retraites** encaissera de plein fouet le vieillissement de la population si les durées de cotisations et l'âge de départ restent inchangés et alors que l'espérance de vie des hommes âgés de 65 ans est passée de 10 ans en 1945 à 18 ans aujourd'hui et continue de s'améliorer au rythme d'environ une année tous les 5 ans et quand l'âge de départ a baissé de 5 ans. Les projections du COR le montrent clairement. 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 prévisible de la croissance potentielle

Le rythme de la croissance potentielle repose à moyen terme sur le rythme d'évolution des facteurs de production et des gains de productivité. Il est possible d'anticiper de manière assez fiable les évolutions démographiques à moyen terme, marquées par un allongement de la durée de vie qui 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 de la France d'ici à 2020 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. Cet affaiblissement venait surtout d'une stagnation de la population active autour de 2030. Par ailleurs, le capital s'accroissait sur un rythme constant (+0,6 %/an), alors que la productivité accélérait légèrement (1,1 % en 2030 après 0,9 % en 2010).

Dans son « *Ageing Report* » publié courant 2009, la Commission Européenne révise 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

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

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 de l'économie Français selon l'OCDE

L'OCDE publie également un scénario à l'horizon 2017 fondée sur deux grandes hypothèses :

- La tendance de gains de productivité globale ne serait pas durablement affectée par la crise, une fois l'investissement reparti ;
- la croissance de l'emploi potentiel serait nulle en l'absence de variation significative de la population en âge de travailler, des taux d'activité et du chômage structurel.

Dans ce contexte, la croissance *potentielle* française sur la période 2010-2020 serait de 1,2% par an, exclusivement tirée par les gains de productivité.

La croissance *effective* pourrait être plus proche de 2% (1,8%) si l'on ajoute à la croissance potentielle le rattrapage du retard de croissance accumulé sur la période 2008-2010.

Prévisions de croissance potentielle de l'OCDE pour la France

	2006-2008	2009-2011	2012-2017
Croissance potentielle	**1,6**	**1,5**	**1,2**
Gains de productivité (par tête)	0,8	0,9	1,2
Croissance de l'emploi potentiel	0,8	0,6	0,0

Source : OCDE, perspectives économiques, novembre 2009

3. Une augmentation tendancielle intolérable de la dette publique d'ici à 2020

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 Européenne[20], la dette publique française atteindrait 122,4 % du PIB en 2020, 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

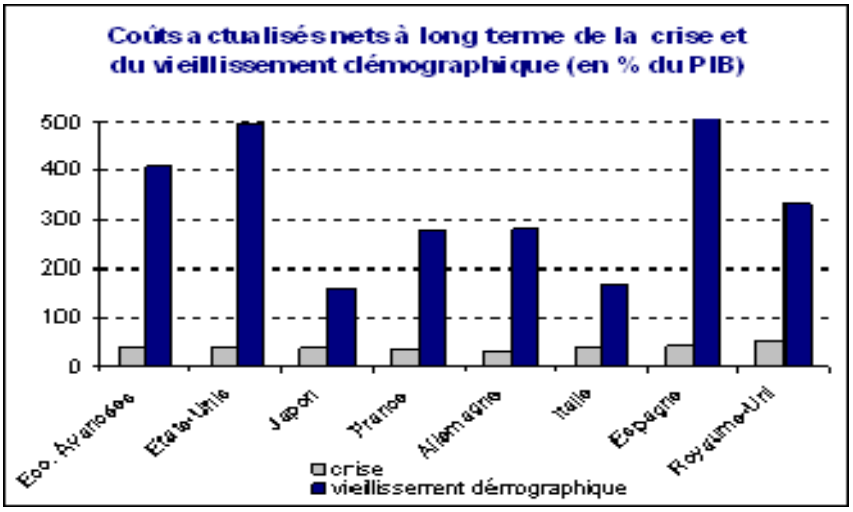
	2009	*2010*	*2020*
France	**77,6**	**86**	**122,4**
Allemagne	73,2	78,7	77,7
Zone euro	78,7	83,8	100,0

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 %), 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.

[20] *Sustainability Report* 2009, Septembre 2009



Source : FMI

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 sur 6 ans 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 0,3% du PIB à horizon 2017. Malgré cette réduction substantielle du déficit, la dette s'élèverait à 104% du PIB à cette même date.

Ces deux projections des organisations internationales 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.

Au total, il est clair que l'absence de mesures de redressement rapide conduirait à faire peser sur la croissance à l'horizon 2020 des risques très élevés qui **rendent un tel scénario inacceptable**, à la fois sur le plan politique, économique et social.

Quels choix fondamentaux 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 d'au moins 2,5% sur la période, tendant vers 3% à l'horizon 2020 ;
- un excédent des budgets publics permettant le retour de la dette vers 60% du PIB ;
- une société plus solidaire.

1. Un objectif réaliste : Une croissance de 2,5% à 3 % en 2020

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% ou plus 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 étant le plus proche d'un scénario au « fil de l'eau » évoqué plus haut.

- Le scénario au fil de l'eau fait l'hypothèse une croissance potentielle de 1,6 %/an à terme sur la période 2020-2050. Il combine un rythme de productivité de 1,5% et un chômage structurel de 7% - ce scénario peut-être considéré comme un scénario avant réforme nouvelle et sans effet favorable des nouvelles technologies.
- le scénario favorable combine une tendance de productivité supérieure au scénario défavorable de 0,3 points par an, et un chômage structurel de 2,5 points inférieur à terme. Ce scénario suppose implicitement une incidence favorable des nouvelles technologies sur la productivité et la mise en œuvre de nouvelles réformes améliorant le fonctionnement du marché de l'emploi et de la formation ; ces facteurs favorables permettraient d'accroître la croissance potentielle de 0,3 point par an.
- le scénario intermédiaire avec un taux de chômage structurel identique au scénario favorable, mais avec une croissance moins favorable de la productivité (+0,1 point de plus que le scénario défavorable). Ce scénario suppose donc implicitement un meilleur fonctionnement du marché du travail, mais pas d'évolution majeure en matière de formation et d'innovation.

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

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

Source : Direction générale du Trésor, février 2010

- Une croissance comprise entre 2,5% et 3% à l'horizon 2020 est possible si elle repose sur un effort accru d'investissement et d'innovation, ainsi qu'une augmentation du taux d'activité (et notamment de celui des jeunes et des seniors ; cf. infra). Avec un déploiement rapide et massif de nouvelles technologies, il est possible d'enregistrer une croissance supérieure à 2,5% et tendant vers 3%.
- 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 41,3% % à 55 %. En même temps, la formation professionnelle devra être orientée vers les publics qui en ont le plus besoin. 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.

2. Un objectif réaliste : un excédent des budgets publics permettant le retour de la dette vers 60% du PIB en 2020

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 faire face à ses échéances vis-à-vis de 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 de manière explosive que si les taux d'intérêt augmentent : au Japon, 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 ;
- La France, en tant que membre de l'Union Economique et Monétaire est soumise aux règles du pacte de stabilité et de croissance. La dette publique ne doit pas excéder 60% du PIB ou si elle est supérieure à ce niveau, elle doit s'en rapprocher en tendance.

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'intérêt	3,50%	3,50%
Ecart (taux – croissance - inflation)	-0,50%	-0,75%

Les engagements du programme de stabilité s'arrêtant en 2013, nous les avons prolongés à partir de 2014 :

- en retenant une réduction annuelle d'un 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 (à partir de 2016) ;
- en conservant sur 2013-2020, les hypothèses de 2012 et 2013 sur la croissance, l'inflation et le taux d'intérêt.

Cela donne la trajectoire suivante qui doit permettre à la dette publique de **rejoindre 60% du PIB en 2022**.

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

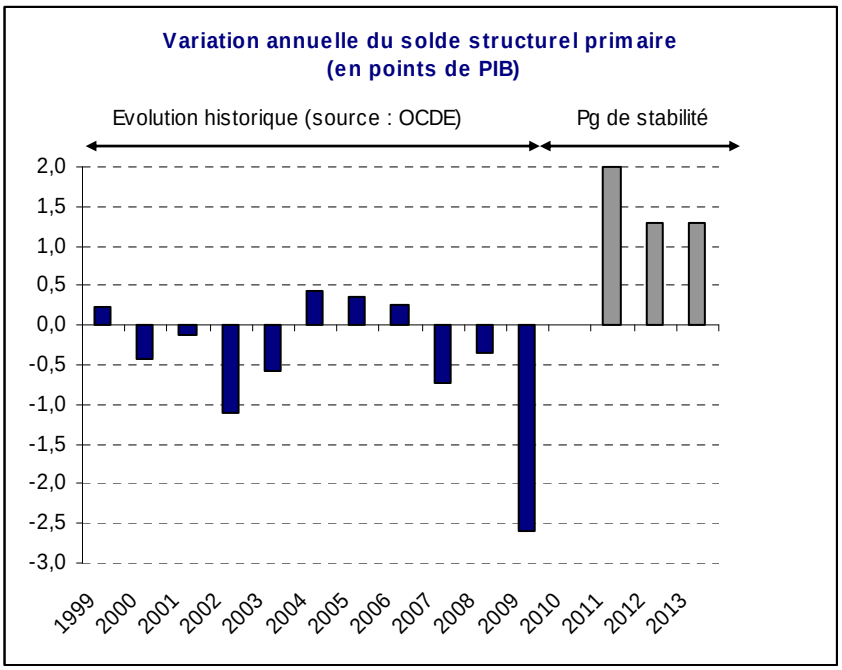
	Dette publique	Solde primaire	Charge d'intérêts	Solde total

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.

Dès 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 (spontané et discrétionnaire) des recettes de 50 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 9,5 % le taux de « décrochage » scolaire, et de porter à 55% le taux de diplômés de l'enseignement supérieur.

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 38,4 % à 50 %.

- celle de réduire notre taux de pauvreté de trois points, 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.

Objectifs	Indicateurs	Indicateurs actuels[21]	Scénario tendanciel 2020[22]	Scénario cible 2020
Une croissance durable	Taux de croissance potentielle	2 %	1,3 %	**2,5% à 3%**
	Part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie[23]	10,3 %		**23 %**
	Réduction des émissions de gaz à effets de serre par rapport au niveau de 2005 hors ETS (pour la cible 2020 : -20% dans ETS)			**-14%**
	Espérance de vie[24]	80,9 ans	82 ans	**83 ans**[25]
Une économie de l'économie et du savoir	Taux de décrochage scolaire[26][27]	11,8%	> 11,8%	**9,5 %**
	Taux d'investissement dans la R&D (% PIB)[28] dont dépenses publiques	2,15 % 0.8%	-	**3%** **1 %**
	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur[29][30]	41,3 %	-	**55 %**
L'emploi et la compétitivité	Taux de chômage	9,6 %	9,0 %	**4,5%**
	Taux d'emploi de 20-64 ans [31]	69 %	-	**75 %**
	Taux d'emploi des plus de 55 ans	38,4 %	-	**50%**
	Nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté (60% du revenu médian)	13 %	-	**10%**
	Classement français dans les évaluations sur la compétitivité et l'attractivité (World Economic Forum ; International Institut for Management Development)[32]	WEF : 16ième IMD : 28ième		**Être dans les 10 premiers**
L'équilibre des finances publiques	Dette publique (% PIB)	83,3 %	122 %	**65 %**
	Solde public (% PIB)	- 8,2 %	- 8 %	**+ 0,5 %**

[21] 2009 sauf pour le taux de pauvreté (2007), le taux de diplômés de l'enseignement supérieur et le taux de décrochage scolaire (2008) et les indicateurs de finances publiques (2010) ; Sources : pour la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie : Eurostat ; pour le taux de chômage et les indicateurs d'emploi : INSEE ; pour les indicateurs de finances publiques : programme de stabilité 2010-2013 (février 2010)

[22] Pour le taux de croissance potentielle et les gains de productivité : Commission européenne, 2009 ; pour le taux de chômage, projection OCDE pour 2017 ; pour le solde public : déficit public structurel (ajusté du cycle) prévu par la Commission européenne pour 2011 (avril 2010.

[23] 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

[24] Perspective centrale de l'INSEE

[25] Le passage de 82 à 83 ans est lié a la plus grande efficacité de la recherche médicale et de notre système de soins, ainsi qu'a l'amélioration d'e la qualité de l'environnement. 83 ans correspond à la fourchette haute des projections de l'Insee, 82 ans correspondant à la fourchette basse).

[26] Pourcentage des 18-24 ans qui quittent sans qualification le système d'éducation et de formation

[27] Contribution française à l'objectif européen de réduction du taux de décrochage scolaire, dans le cadre de la Stratégie Europe 2020

[28] 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

[29] Part de population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus postsecondaire

[30] 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 (engagement de 50% en 2012)

[31] Contribution française à l'objectif européen de porter le taux d'emploi à 75% dans le cadre de la Stratégie Europe 2020

[32] 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

II. Réussir 2020 : c'est possible

Atteindre ces objectifs est difficile. C'est nécessaire pour éviter le déclin. Ce n'est pas impossible.

1. Les opportunités de la croissance mondiale

1.1 Le développement des pays émergeants 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, a favorisé l'apparition d'une importante classe moyenne qui représente 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.

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

Il serait illusoire de tabler simplement sur le dynamisme de la consommation des pays émergents. Les ressources de notre de 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 protégent 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.
    - 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.
    - 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).

Enfin, la France dispose d'un potentiel considérable pour faire de la santé et de la défense des secteurs d'excellence industrielle, et non pas simplement des sources de coût et de dépense publique qu'il faudrait à tout prix comprimer.

La santé et la défense occupent une place importante dans l'industrie et dans la dépense publique française. La France doit dans ce contexte gérer un paradoxe :

- d'un côté ces secteurs alimentent la dépense publique en offrant des produits toujours plus sophistiqués et coûteux ;
- de l'autre, ils constituent des secteurs à haute valeur ajoutée, des gisements d'innovation et d'emplois à forte valeur ajoutée et souvent non délocalisables.

Dans un tel contexte, une politique industrielle resserrant les liens entre l'entreprise, la recherche et l'université, orientant la recherche vers la recherche de solutions moins coûteuses, combinée à une gestion publique orientée vers la recherche d'une plus grande productivité de la dépense, seraient de nature à surmonter la contradiction potentielle.

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 ») 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 dans la décennie 2010-2020

La France dispose d'importants atouts.

- La France est d'abord 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. C'est un atout considérable pour préserver le potentiel de croissance de notre économie si notre société est capable de valoriser le travail des seniors et d'adapter son modèle social à l'allongement de l'espérance de vie.

- Malgré les déficiences de notre système éducatif évoqués au début du rapport, le niveau général d'éducation de la population active reste satisfaisant : 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 Italie33).

- La France est un pays dynamique et créatif. Le dynamisme des créations d'entreprise ne se dément pas malgré la crise. Dopé par le régime de l'auto-entrepreneur, le nombre de créations a atteint un niveau record en 2009, avec 580 200 nouvelles entreprises, soit 75 % de plus qu'en 2008. La qualité et la créativité de ses chercheurs sont reconnues dans le monde

- La France se maintient à la 5ème place des pays exportateurs de marchandises (derrière l'Allemagne, les Etats-Unis, la Chine et le Japon) et au 4ème 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). La France peut en effet s'appuyer sur de grandes entreprises ayant su s'adapter et tirer profit de la mondialisation : en 2009, les deux tiers 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'activité34 : aéronautique et défense, assurances, BTP,

[33] Source : *Regards sur l'éducation*, 2009 (OCDE)
[34] Source : classement *Forbes* des entreprises mondiales, avril 2009

cosmétiques, énergies, gestion de l'eau et des déchets, grande distribution, transports aériens, luxe.

- 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'énergie35, la qualité de notre système de santé ; ils 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 également comme première destination touristique mondiale (74 millions de touristes étrangers en 2009) et premier pays producteur et exportateur européen d'œuvres cinématographiques. Elle compte des liens privilégiés sur plusieurs continents qui sont également autant de potentialités pour l'avenir (Afrique bien sûr, mais également Moyen-Orient, Amérique latine…).

3. Les transformations réussies d'autres pays montrent que cela est réaliste

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 %, 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.

III. Avant de proposer des réformes dans son rapport de Juillet, la Commission veut lancer un Grand Débat

Par ce pré-rapport, la Commission souhaite lancer les débats sur les choix fondamentaux que la France doit faire aujourd'hui. Dans cette perspective, la Commission prévoit de débattre dans les deux prochains mois avec le Parlement, les acteurs économiques et sociaux, et la société civile de cinq sujets essentiels, qu'elle considère comme les plus importants à faire : la stabilité de la zone euro, la dette publique, la compétitivité et l'emploi, l'innovation et l'économie du savoir et la recherche d'un équilibre durable entre les générations.

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

Certains de ces sujets font actuellement l'objet de travaux dédiés : si la Commission ne prétend pas se substituer aux experts mobilisés sur ces sujets, il nous paraît essentiel de les mentionner ici, car d'eux dépend notre croissance future.

Sont présentées ici certains des moyens d'action qui peuvent être mobilisés, après un choix politique, pour répondre aux cinq défis que nous avons identifiés.

Ces moyens d'action pourront être combinés et la liste qui en est faite ici n'a pas la prétention d'être exhaustive. Les discussions à venir permettront à la Commission de les compléter et les hiérarchiser.

A la lumière de ces débats, la Commission se réserve la possibilité de concentrer ses propositions sur les mesures qui lui paraîtront les plus critiques pour la croissance, compte tenu notamment des autres initiatives en cours, sans couvrir l'ensemble du champ présenté ici.

1. Premier débat : Restaurer la stabilité de la zone euro et de l'Union Européenne

La France ne peut seule en décider. Sa position de négociation sera cependant essentielle. La commission souhaite qu'un débat s'ouvre sur ce sujet.

La crise a accentué l'écart de croissance entre l'Europe et les autres grandes plaques mondiales. 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 suppose au préalable le retour de la stabilité économique et financière de l'Union européenne et de la zone euro. Celle-ci passe par une intégration plus grande des politiques économiques des Etats membres et des politiques communautaires.

L'Union européenne a lancé les travaux sur sa nouvelle stratégie économique (Europe 2020) qui devra faire l'objet de nouvelles décisions au Conseil Européen de juin ; par ailleurs les décisions prises en mai 2010 suite à la crise grecque devraient fournir le socle de nouvelles avancées.

⇨ Moyen d'action 1 : Faire converger les politiques économiques des Etats membres, notamment dans le champ social et fiscal par la coordination et l'harmonisation.

⇨ Moyen d'action 2 : Renforcer le contrôle budgétaire 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.

⇨ Moyen d'action 3 : Renforcer le pouvoir européen de prévention et de régulation du risque financier systémique.

⇨ Moyen d'action 4 : Mettre en place, à côté de la Banque centrale européenne les institutions européennes nécessaires à une meilleure intégration économique et financière (par exemple un ministre européen des finances et une agence européenne du Trésor).

⇨ Moyen d'action 5 : 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 économique européenne (Europe 2020).

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

Sans réduction significative de la dette, on l'a vu, il sera impossible 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 les marges de manœuvre seront réduites ; son influence et sa souveraineté seront affaiblies.

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 d'ajustement 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.

La plupart de points identifiés ici avaient déjà été pointés par la commission présidée par Michel Pébereau. La définition des voies et moyens d'une stratégie budgétaire pluriannuelle fait l'objet actuellement de 4 groupes de travail mis en place dans le cadre de la Conférence des finances publiques : le constat d'ensemble (groupe Champsaur-Cotis) ; les dépenses d'assurance-maladie (groupe Briet) ; les dépenses des collectivités locales (groupe Carrez-Lemas) et les règles d'équilibre (groupe Camdessus). La commission s'appuiera sur les travaux de ces groupes de travail, ainsi que sur ceux du conseil d'orientation des retraites et les discussions qui vont être engagée : les moyens d'actions que nous proposons ici pourront être enrichis de nouvelles pistes émergeant au cours des débats à venir.

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 milliards d'euros, en fonction de l'évolution de la croissance, et ce uniquement pour stabiliser la dette. La dépense publique de l'ensemble des administrations s'élève en 2009 à 1067 milliards d'euros, dont 67 Md€ d'investissement et 367 Md€ de dépenses de fonctionnement. Depuis plusieurs années, elle représente entre 51 et 53% du PIB.

Les dépenses de transferts correspondant aux versements motivés par la mission de régulateur économique et social de l'Etat ou des administrations auquel il transfère ses compétences (dont en majeure partie les transferts sociaux) ont le plus progressé entre 2000 et 2008 : leur augmentation explique 67% de la croissance de la dépense publique.

Année	2000	2008	2009
Dépenses de fonctionnement	**273,0**	**352,7**	**367,2**
Dont Consommations intermédiaires	74,5	96,6	103,7
Dont Rémunérations	192,3	247,3	254,3
Intérêts	**42,0**	**56,2**	**45,6**
Prestations et autres transferts	**383,0**	**553,5**	**587,7**
Dont Prestations sociales et transferts sociaux en nature	318,3	454.6	479,0
Dont Subventions	21,2	27,4	31,8
Dépenses d'investissement	**46,2**	**66,4**	**67,4**
Total des dépenses	**744,3**	**1028,9**	**1067,7**

La dépense publique est répartie entre 3 types d'acteurs : l'Etat et les organismes d'administration centrale, la sécurité sociale, les collectivités locales.

En milliards d'euros	Etat et établissements publics nationaux	Sécurité sociale	Collectivités locales
Montant 2009	404,6	494,1	228,5

Quatre grands moyens d'actions peuvent être envisagés pour rétablir l'équilibre des comptes publics, sachant que la Commission considère que les dépenses d'investissement doivent être préservées.

⇨ Moyen d'action 1 : Réduire les dépenses de fonctionnement

Il existe des marges d'amélioration opérationnelle du fonctionnement des administrations. La mobilisation de ces marges peut permettre d'améliorer à la fois la productivité de la dépense et la qualité du service. Deux approches sont possibles :

- Une réduction égale de toutes les dépenses : dans cette logique, un objectif unique et commun de réduction s'impose à l'ensemble des dépenses, comme ce fut le cas au Canada. C'est clair et compréhensible.
- Une réduction différenciée des dépenses en fonction des missions : l'effort de réduction des dépenses s'accompagne d'une réflexion sur les politiques publiques prioritaires. Les coupes budgétaires se concentrent sur les missions, évaluées comme moins critiques que d'autres au regard des enjeux économiques et sociaux.

⇨ Moyen d'action 2 : 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.

⇨ Moyen d'action 3 : Réduire les dépenses des collectivités locales.

Ces dernières ont été très dynamiques au cours des vingt dernières années et le transfert de nouvelles compétences n'explique que la moitié de la hausse constatée.

⇨ Moyen d'action 4 : Augmenter les prélèvements

Les prélèvements obligatoires recouvrent les impôts, les cotisations sociales et les taxes fiscales.

En milliards d'euros	Impôts et taxes d'état	Impôts et taxes locales	Impôts et taxes affectés à la Sécurité sociale	Cotisations sociales
Montant 2008	258	112	129	312

Le taux de prélèvement obligatoire de la France figure parmi les plus élevés de l'OCDE, avec 43,1% en 2008.

Taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB) dans les pays de l'OCDE en 2007

Plusieurs possibilités peuvent être envisagées pour augmenter les recettes

- Hausse des taxes *ayant une influence sur les comportements* (contributions carbone, taxe tabac, contribution nutrition…) : au-delà des taxes existantes (contribution 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.
- Elimination *des niches fiscales* : les niches fiscales sont évaluées à 70 milliards d'euro dans le programme de stabilité du gouvernement. 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.

- Hausse *de la fiscalité indirecte*, *de la TVA en* particulier : une hausse de 1% de la TVA se traduirait par 6 milliards de recettes supplémentaires. Cette hausse pourrait être réalisée de manière différenciée pour en atténuer l'impact pour les plus fragiles.
- Hausse de la *fiscalité des revenus* ; dans la loi de finances rectificative pour 2010, l'impôt sur le revenu représente 48,9 milliards d'euros, soit 19,2 % des recettes fiscales nettes de l'État.
- Hausse de la *fiscalité du patrimoine* ; dans la loi de finances rectificative pour 2010, l'Impôt sur la fortune (ISF) a un rendement relativement faible, estimé à 3,847 milliards soit 2% des recettes fiscales nettes.

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 fiscalisant les plus values financières au taux des autres revenus, 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.

Impact d'une hausse d'1 point de tous les taux de chaque impôt

Prélèvement	Assiette	Impact d'une hausse d'un point (en milliards d'euros)
TVA	980 Md€	0,4 Md€ pour l'augmentation d'un point du taux super réduit (i. e. passage de 2,1% à 3, 1%), 2,3 Md€ pour l'augmentation d'un point du taux réduit (i. e. passage de 5,5% à 6,5%), 5,8 Md€ pour l'augmentation d'un point du taux normal (i. e. passage de 19,6% à 20,6%), 8,5 milliards si l'on augmente les trois taux d'un point de taux.
CSG	1 130 Md€	11 Md€
Impôt sur le revenu (IR)	480 Md€	5 Md€[36]
Impôt sur les sociétés (IS)	120 Md€	1,2 Md€
Impôt de solidarité sur la fortune		
Impôt sur les plus-values		Entre 45 M€ et 90 M€ pour les plus-values immobilières 85 M€ pour les plus-values immobilières
Impôt sur les revenus de l'épargne		54 M€ en cas de hausse du prélèvement forfaitaire sur les revenus des actions et parts

⇨ Moyen d'action 5 : Vendre des actifs

[36] Hausse d'un point du taux moyen d'imposition des foyers imposables (ce qui n'est pas équivalent à une hausse uniforme d'un point de chaque tranche du barème de l'IR). Le taux passerait alors de 10 % à 11 %.

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), dont entreprises publiques et réserves en devises, actifs non financiers principalement constitués de terrains, de bâtiments et d'infrastructures.

	Actifs financiers	Actifs non financiers
Valorisation en milliards d'euros	847	1 426

Source : Insee-et Banque de France

Si on ajoutait les actifs non financiers aux actifs financiers, l'ensemble des actifs s'élevait à 2 273 milliards en 2007, contre une dette de 1 499 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 et 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.

	Santé	**Vieillesse**	**Famille**	**Emploi**	**Logement**
Montant 2008 (en milliards d'euros)	155	243	35	23	4
% des dépenses de protection sociale	34%	52%	8%	5%	1%
Evolution des prestations 2000 à 2008	+ 45%	+ 45%	+ 30%	+ 21%	+ 33%

Source : Direction du Budget, à partir des comptes de la protection sociale 2008

Les principaux enjeux concernent la retraite, abordée plus loin, la santé et la dépendance, nouvelle branche dont le coût pour la collectivité ou les familles se posera de façon accrue dans les années qui viennent avec le vieillissement de la population.

2.2.1 Dans le domaine de la santé :

Le déficit de l'assurance maladie tous régimes confondus s'est élevé en 2009 à 11,5 milliards d'euros (173,8 milliards de dépenses et 162,3 milliards de recettes). Le déficit pour 2010 est estimé à 14,5 milliards d'euros.

Le taux de croissance tendancielle des dépenses d'assurance maladie est de l'ordre de 4,4 % par an d'après la Commission des comptes de la sécurité sociale (CNAMTS), en raison de la croissance rapide du nombre d'assurés souffrant de pathologies sévères, notamment des bénéficiaires du régime des affections de longue durée (ALD), et de l'intensification des soins se traduisant par une augmentation des volumes de consommation par assuré.

Pour 2010, le respect de l'objectif de croissance des dépenses fixé à 3% a nécessité de rechercher 2,2 milliards d'économies supplémentaires. La recherche combinée de recettes nouvelles et d'une maîtrise de l'évolution des dépenses de santé, grâce notamment à une rationalisation des soins ambulatoires et à l'hôpital, un meilleur partage public-privé dans la prise en charge des dépenses, et d'autres économies nouvelles sera nécessaire pour combler ce déficit de près de 15 milliards d'euros.

⇨ Moyen d'action 1 : Améliorer l'efficacité des dépenses de santé

La consommation de soins et biens médicaux (publique et privée) s'élevait à 170,5 milliards d'euros en 2008. La dépense totale de santé (publique et privée) 209,1 milliards d'euros en 2007. Elle peut être évaluée à partir de la consommation de soins et de biens médicaux en ajoutant les dépenses de soins aux personnes handicapées et aux personnes âgées en établissement, les dépenses de prévention (hors santé environnementale et sécurité sanitaire de l'alimentation), les subventions au système de soins, les coûts de gestion et les dépenses en capital du secteur de la santé ainsi que certaines dépenses liées au handicap et à la dépendance.

Des options peuvent être explorées pour réduire les dépenses de santé prise en charge par les dispositifs de solidarité, ou améliorer leur impact, par exemple : en modulant les taux de remboursement de la sécurité sociale en fonction des profils d'assurés sociaux (prise en compte des moyens de l'assuré ou de la criticité de l'acte médical par exemple), ou des paniers de soin (par exemple respect des actions de préventions, comme c'est le cas aujourd'hui pour le respect du parcours de soin coordonné) ; en réduisant les coûts de fonctionnement de certaines administrations sociales. Certaine mesures en ce sens avaient été proposées dans notre premier rapport.

⇨ Moyen d'action 2 : 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).

⇨ Moyen d'action 3 : Un dispositif d'assurance mixte à deux niveaux : une couverture de base obligatoire par l'Etat ; une couverture supplémentaire obligatoire ou facultative.

Ce dispositif correspond à une logique de responsabilisation des assurés dans le choix de la couverture et dans les dépenses de soins.

2.2.2 Dans le domaine de la dépendance :

Le montant total des dépenses relatives à la dépendance était estimé en 2009 à 19 milliards d'euros (21 milliards avec les exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les personnes âgées dépendantes). Sur ces 19 milliards :

- 60% sont supportés par l'assurance maladie ;
- 20% par les Conseils généraux (finançant l'APA à hauteur des 2/3) ;
- 15% par la CNSA sur ses ressources propres ;
- 2% par l'Etat, à travers notamment les dépenses fiscales.

⇨ Moyen d'action 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 ») ;
- 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.

⇨ Moyen d'action 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 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 inscrit dans la loi des règles d'équilibre budgétaire, se pose pour notre pays le choix des modalités de régulation budgétaire.

⇨ Moyen d'action 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 et règle d'or.

⇨ Moyen d'action 2 : La 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.

⇨ Moyen d'action 3 : Une meilleure visibilité et capacité d'arbitrage sur les budgets publics via notamment la fusion des budgets de l'Etat et de la sécurité sociale.

⇨ Moyen d'action 4 : Clarifier l'architecture des responsabilités institutionnelles sur les finances des collectivités locales

Le budget des collectivités locales représente 213 Mrds d'euros, soit 11 ,3% de la richesse nationale. Leur part a fortement progressé entre 1980 et 2008 : de l'équivalent de 3,4 % du PIB entre 1980 et 2008, soit encore 1,9% du PIB en corrigeant l'impact des compétences que l'Etat lui a transférées.

L'Etat, par son rôle de régulateur assume in fine une partie des charges ou défaillances des collectivités locales sans pouvoir se prononcer sur leurs engagements budgétaires. Il faut étudier les moyens de rééquilibrer les responsabilités, en améliorant la transparence et l'évaluation comparée des collectivités pour les français, tout en respectant le cadre de la libre administration des collectivités.

⇨ Moyen d'action 5 : Revoir l'organisation des administrations publiques

Les possibilités d'améliorer leur efficience doivent être étudiées, par exemple recentrer l'Etat sur ses missions régaliennes ou sur le pilotage des politiques publiques, faire appel à des agences pour les missions de prestations. Plusieurs mesures en ce sens avaient été proposées dans le premier rapport de la Commission, et restent d'actualité. La France compte 581 collectivités territoriales par million d'habitants contre 130 pour la moyenne européenne.

3. Troisième débat : 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 moyen d'actions principaux peuvent être mobilisés : la politique d'innovation et la politique de la concurrence.

3.1 Comment restaurer le niveau de l'enseignement obligatoire ?

Le premier rapport de la commission comprenait plusieurs propositions destinées à engager tous les établissements du primaire et du secondaire sur la réussite de tous leurs élèves.

⇨ Moyen d'action 1 : Agir sur la formation des enseignants et les méthodes pédagogiques lors de la petite enfance et des 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.

L'approche pourrait consister en particulier à développer les expérimentations, renforcer la formation continue des enseignants en insistant davantage sur le partage d'expérience, renforcer l'évaluation des méthodes et des réformes …

⇨ Moyen d'action 2 : Lutter contre l'échec scolaire au primaire en repensant le socle de connaissance (enrichi de l'enseignement de l'anglais, de l'informatique et de l'économie) et en évitant les redoublements dans l'enseignement primaire,

⇨ Moyen d'action 3 : accorder plus d'autonomie aux établissements sur le terrain ; former des directeurs d'écoles exerçant un réel pouvoir de pilotage de leurs établissements.

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.

⇨ Moyen d'action 1 : Poursuivre l'effort d'autonomie et de responsabilisation des universités et renforcer leur gouvernance pour tenir compte de ce nouveau contexte (en mettant en place des « *board of trustees* » chargé de nommer, d'épauler et de superviser la politique des présidents d'université).

⇨ Moyen d'action 2 : Elargir les possibilités de financement de l'enseignement supérieur pour combler l'écart d'investissement avec les systèmes anglo-saxons

⇨ Moyen d'action 3 : Rapprocher les universités et les grandes écoles (campus communs, passerelles entre les deux cursus).

⇨ Moyen d'action 4 : Accélérer l'ouverture internationale des universités par un rapprochement entre pôles d'excellence européens, ainsi que la mobilité des étudiants et professeurs français

⇨ Moyen d'action 5 : Favoriser l'accueil des talents, pour attirer les personnes de même niveau de formation que les autres pays de l'OCDE

3.3 Comment poursuivre dans la prochaine décennie l'effort engagé sur la concurrence pour développer l'innovation ?

La concurrence présente des vertus. En premier lieu c'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.

En second lieu la libre entrée sur les marchés permet de stimuler la création d'entreprise et l'emploi ; elle ouvre de nouvelles perspectives professionnelles pour de nombreux actifs aspirant à la mobilité.

Il faut donc identifier les secteurs marqués par un degré de concurrence insuffisant, y lever les freins qui ne seraient pas justifiés par l'efficacité économique, et promouvoir une application du droit de la concurrence dissuasive envers les pratiques anticoncurrentielles.

⇨ Moyen d'action 1 : Favoriser l'entrée de nouvelles entreprises en facilitant leur accès financement

⇨ Moyen d'action 2 : Faciliter la comparaison et le changement de fournisseur pour les consommateurs

L'objectif est ici de favoriser une meilleure transparence et comparabilité des frais réels offerts par un opérateur, mais aussi d'organiser le changement de fournisseur pour en diminuer les coûts (portabilité des comptes bancaires à l'instar de la téléphonie et autres mesures destinées à diminuer les coûts de sortie). Ce moyen d'action renforce l'impact des mesures pro-concurrentielles sur les charges des particuliers et des TPE/PME…

⇨ Moyen d'action 3 : Renforcer la concurrence dans les services et les industries de réseau fortement régulées (énergie, activités bancaires, …)

⇨ Moyen d'action 4 : Faciliter l'accès aux professions règlementées

⇨ Moyen d'action 5 : Libéraliser l'urbanisme commercial

Pour cela, il faut poursuivre les efforts facilitant l'installation des surfaces commerciales, tout prévoyant le dédommagement des petits commerçants victimes de la concurrence (fond FISAC).

3.4 Comment mieux valoriser d'ici à 2020 le capital immatériel des savoirs et des idées ?

Alors que la production se déplace dans les pays à bas coûts de main-d'œuvre, la valeur des entreprises dans les pays développés repose de plus en plus sur des éléments immatériels tels que les concepts, la marque, le savoir –faire ou le portefeuille de brevets.

Ce capital parfois difficilement quantifiable doit pouvoir être protégé et valorisé.

⇨ Moyen d'action 1 : Diminuer le coût des brevets, par exemple en réalisant le brevet européen

⇨ Moyen d'action 2 : Mieux valoriser les brevets notamment universitaires via le développement du marché d la propriété intellectuelle

⇨ Moyen d'action 3 : Evaluer et coordonner les dispositifs de soutien à l'innovation pour améliorer leur lisibilité et supprimer ceux qui ne fonctionnent pas.

4. Quatrième débat : comment favoriser d'ici à 2020 l'emploi et la compétitivité

Pour répondre à ces défis la France doit plus que jamais renforcer également sa politique de l'offre : le recul de la compétitivité de l'économie française se mesure directement dans les chiffres de l'emploi.

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

⇨ Moyen d'action 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.

⇨ Moyen d'action 2 : Réduire la dualité du marché du travail et l'usage des contrats précaires.

La dualité du marché du travail entre contrats stables et contrats précaires a des impacts forts en termes d'insertion sociale. Elle conduit de fait à une division de la société, dont le coût est porté par la collectivité.

⇨ Moyen d'action 3 : Une approche segmentée en fonction de la distance à l'emploi

L'accompagnement des demandeurs d'emploi peut être différenciée en fonction des qualifications et de l'employabilité des personnes. A 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 du secteur des nouvelles technologies de l'information, et susceptible de retrouver plus facilement un emploi par lui-même.

⇨ Moyen d'action 4 : Améliorer la gouvernance et l'efficacité de la formation professionnelle

La formation professionnelle coûte aujourd'hui 32Mrds par an et ne satisfait pas l'objectif cité précédemment, de prévenir le risque de chômage en permettant d'apprendre un métier différent correspondant aux besoins du marché du travail.

La gestion de la formation des demandeurs d'emploi, pourrait ainsi être laissée à la puissance publique (Etat et région) par exemple.

- Clarifier le partage des responsabilités Etat – Région – partenaires sociaux
- Clarifier le rôle de la formation : équiper les salariés en place ou requalifier les personnes en recherche d'emploi.
- Clarifier le financement : concilier le financement actuel ou aller vers un système plus incitatif.

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

Le poids de l'imposition directe des entreprises en France est supérieur d'1,7 point à la moyenne de l'Union européenne pour les quinze pays de structure de production comparable à la nôtre et qui sont nos principaux concurrents (6,0 % contre 4,3 % du PIB). En 2007, les prélèvements sur les entreprises représentaient 17,8% du PIB, contre 13,6% en moyenne sur la zone euro.

L'augmentation des coûts du travail est plus rapide en France que chez ses voisins, ce qui réduit notre compétitivité. Le coût du travail dans l'industrie manufacturière est 15% plus cher en France que la moyenne de la zone euro.

Les cotisations sociales employeurs représentent en France 16% de la richesse produite par les entreprises.

⇨ Moyen d'action 1 : Améliorer l'efficacité de la dépense sociale pour réduire les charges

⇨ Moyen d'action 2 : Transférer la charge des entreprises vers les consommateurs et contribuables, en créant un prélèvement dédié qui remplacerait les cotisations sociales.

⇨ Moyen d'action 3 : Une approche différenciée selon le niveau des salaires et la stabilité de l'emploi.

Cette approche repose sur l'intégration des allègements de charges dans un barème qui deviendrait ainsi progressif en fonction du niveau de salaire, sur une analyse de l'efficacité des différents allègements de charge.

⇨ Moyen d'action 4 : Une désocialisation progressive des charges

Dans un scénario où une partie des prestations sociales sont prises en charge par des acteurs

privée, au choix des assurés, dans un souci de responsabilisation. Ces dépenses ne sont donc plus prises en compte dans les charges salariales.

5. Cinquième débat : retrouver un équilibre durable entre les générations

L'urgence des transformations nécessaires nécessite une mobilisation générale du pays. Dans cet esprit, les déséquilibres 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 nouvel équilibre entre les générations.

La commission de libération de la croissance estime indispensable de prévenir les inégalités potentielles que cette situation peut provoquer. C'est possible : les personnes font preuve au sein de leur famille d'un grand altruisme, illustré notamment par l'importance des transferts des parents vers leurs enfants et petits-enfants. A l'inverse, les jeunes générations diffusent les nouveautés technologiques et font fréquemment partager leurs compétences sur ces sujets au sein des familles, ou pourront développer des innovations qui permettront de mieux prendre en charge la dépendance.

Ce sont les conditions de ces échanges entre générations qu'il convient de reconstruire, des générations à venir aux plus âgés, pour mieux vivre ensemble.

5.1 Comment améliorer l'insertion des jeunes ?

La crise a ravivé la question du chômage des jeunes qui constitue depuis de longues années une exception française. Plus que jamais, les conditions d'entrée dans la vie active structurent la vie professionnelle et l'insertion dans la société.

Compte tenu de l'évolution du marché de l'immobilier, les catégories sociales moyennes et populaires et les jeunes se trouvent directement touchés 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 du recours au 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.

⇨ Moyen d'action 1 : Cibler spécifiquement l'emploi des jeunes

⇨ Moyen d'action 2 : Accroître l'offre de logements là où ils manquent ; il s'agit d'augmenter l'offre de logement social dans les zones tendues.

⇨ Moyen d'action 3 : Développer la mobilité géographique et statutaire (de locataire à propriétaire, de propriétaire à locataire, d'occupant du parc HLM au parc privé…) pour passer d'une logique de statuts à une logique de parcours. 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, …).

⇨ Moyen d'action 4 : Développer l'accès aux offres de logements vacants

⇨ Moyen d'action 5 : Améliorer l'efficacité de la production et de la gestion de l'offre, via notamment une restructuration du parc HLM.

Il s'agit par exemple de développer sur internet une bourse du logement social comme cela avait été proposé par la commission dans son précédent rapport.

5.2 Comment préparer et préserver l'environnement des générations futures ?

Cette action de protection du cadre de vie – au sens large - repose sur une combinaison de moyens, parmi lesquels :

⇨ Moyen d'action 1 : Un effort de préservation des ressources naturelles et de réduction des émissions de polluants

⇨ Moyen d'action 2 : Un effort d'adaptation au changement climatique, dont une partie des effets est d'ores et déjà inévitable.

⇨ Moyen d'action 3 : l'entretien des infrastructures et la préservation du patrimoine culturel.

5.3 Quelle réforme des retraites ?

Le conseil d'orientation des retraites (COR) a exposé clairement les enjeux des retraites, la concertation en cours avec les partenaires sociaux devrait permettre de préciser les marges de manœuvre et les contraintes, et les solutions envisageables.

A ce stade, nous identifions 6 principaux moyens d'actions qui peuvent être combinés ou enrichis en fonction des échanges à venir. Nos partenaires européens ont combiné plusieurs de ces moyens d'action pour réformer leurs systèmes de retraites. La commission des hiérarchisera en fonction de leur impact potentiel sur la croissance.

⇨ Moyen d'action 1 : Maintien de la répartition et 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).

⇨ Moyen d'action 2 : Maintien de la répartition et 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).

⇨ Moyen d'action 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.

⇨ Moyen d'action 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.

⇨ Moyen d'action 5 : Réduire les pensions de retraite, de façon globale ou différenciée

Le montant des pensions pourrait être revu, pour tous ou pour des populations ciblées. Par exemple, il pourrait être envisagé de faire participer les retraités les plus aisés au financement des retraites, par une contribution à la CRDS et une suppression des avantages fiscaux dont bénéficient les plus favorisés d'entre eux. Les montants des pensions pour une génération donnée pourraient également être réévalués à intervalles réguliers en fonction de la démographie et du PIB, comme c'est le cas en Suède.

⇨ Moyen d'action 6 : Prendre des mesures pour 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, l'augmentation de l'emploi des seniors élargit les possibilités de croissance et de financement au profit de toutes les générations.

*

* *

La situation actuelle et les perspectives à horizon 2020 imposent, plus encore qu'il y a deux ans, des transformations d'ampleur : il s'agit d'inverser des tendances développées depuis 25 ans. L'effet de la crise a accentué la vitesse de transformation, le temps presse.

Si toutes les mesures proposées dans notre précédent rapport sont toujours d'actualité, certaines mesures doivent désormais être mises en œuvre d'urgence avant que le coût de l'inaction ne devienne trop lourd.

La réussite de ces transformations nécessite une ambition commune, construite autour d'une vision partagée, et cohérente avec le cadre européen.

C'est pourquoi nous souhaitons dès à présent partager notre constat et lancer les débats qui se posent aux français ; c'est autour de ces thèmes que nous échangeons avec les parlementaires et acteurs économiques et sociaux lors de la suite de nos travaux.